Bogotá D.C., 31 de enero de 2025
Concepto No. 2025-01-NE-030

Doctor
OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado Ponente
Consejo de Estado-Sección Quinta
E. S. D.

EXPEDIENTE: 54001-23-33-000-2024-00004-01
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTES: YORLEY LISSET RINCÓN VELANDIA Y SERGIO ANDRÉS JAIMES RUEDA.
DEMANDADO: VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN – CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA (NORTE DE SANTANDER), PERIODO 2024 – 2027
TRÁMITE: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA ASPECTOS DE ESPECIAL ATENCIÓN: DOBLE MILITANCIA POR NO RENUNCIAR A LA CURUL

Respetado Magistrado:

Dentro del término concedido mediante auto del 19 de diciembre de 2025, intervengo como Agente del Ministerio Público descorriendo el traslado dentro del recurso de apelación interpuesto por el demandado, contra la sentencia del 24 de octubre de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. En las elecciones locales del 25 de octubre de 2015, fue elegido el señor CARLOS EDUARDO CAMERO ROLÓN como concejal del Municipio de Cúcuta, por un Grupo Significativo de Ciudadanos denominado *"TODOS POR CUCUTA"*, para el periodo 2016-2019.

1.1.2. Un Grupo Significativo de Ciudadanos llamado *"TODOS POR CUCUTA"*, postuló lista de candidatos para el Concejo Municipal de Cúcuta, respecto de las elecciones a realizarse el 27 de octubre de 2019.

1.1.3. El señor **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** fue elegido como concejal del Municipio de San José de Cúcuta por este Grupo Significativo de Ciudadanos denominado *"TODOS POR CUCUTA"*, para el periodo comprendido entre el 2020-2023.

1.1.4. Un Grupo Significativo de Ciudadanos denominado "TODOS POR CUCUTA" registró el 27 de julio de 2023, su lista de candidatos para el Concejo de Cúcuta, respecto de las elecciones a realizarse el 29 de octubre de 2023, así mismo, presentó al señor JORGE ENRIQUE ACEVEDO PEÑALOSA como su candidato a la Alcaldía del municipio de Cúcuta para el periodo 2024- 2027.

1.1.5. El 29 de octubre de 2023, se celebraron las elecciones para elegir mandatarios departamentales, distritales y municipales y miembros de Concejos, Asambleas y Juntas Administradoras Locales.

1.1.6. Mediante Formulario E-26 CON, del 16 de noviembre de 2023, se declaró la elección de **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** como concejal del municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander, por el Partido Alianza Verde.

1.1.7. Los ciudadanos **YORLEY LISSET RINCÓN VELANDIA y SERGIO ANDRÉS JAIMES RUEDA**, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del C.P.A.C.A, demandaron la referida elección contenida en el formulario E-26 CON, del 16 de noviembre de 2023, al considerar que el demandado incurrió en la prohibición legal de doble militancia.

1.1.8. Mediante sentencia de 24 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander accedió las pretensiones de la demanda. La sentencia fue notificada a las partes el 30 de octubre de 2024 y apelada por uno de los demandantes el 5 de noviembre del mismo año.

1.1.9. Por auto del 29 de noviembre de 2024, el Tribunal concedió el recurso y el 19 de diciembre fue admitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

1.2. Sentencia de Primera instancia

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander fijó el problema jurídico a resolver en los siguientes términos:

> *"¿Si hay lugar a declarar la nulidad de la elección del señor Víctor Guillermo Caicedo Pinzón como Concejal Municipal de San José de Cúcuta por el periodo 2024-2027, contenida en el Formulario E-26 CON del 16 de noviembre de 2023, expedido por la comisión escrutadora municipal de Cúcuta, tal como lo solicita la parte actora en cada una de las demandas que dieron origen a los procesos acumulados y conforme a los cargos de ilegalidad expuestos en ellas, no obstante, que el señor Víctor Guillermo Caicedo, se opone a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los argumentos de defensa expuestos en la contestación y los alegatos de conclusión; y el señor Procurador 24 Judicial II solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, con base en los argumentos expuestos en su concepto de fondo?"*

Para resolverlo, el Tribunal inicialmente reseña el marco normativo y jurisprudencial sobre los presupuestos necesarios para que se configure la doble militancia en la modalidad alegada, destacando el desarrollo fijado por la Sala electoral del Consejo de Estado.

Al descender al análisis del caso concreto, precisa que para sustentar sus pretensiones, la parte demandante aporta diversos medios de prueba, todos ellos de carácter documental, con lo que se acredita lo siguiente:

> *"1.- En las elecciones locales del 25 de octubre de 2015, fue elegido el señor Carlos Eduardo Camero Rolón como concejal del Municipio de Cúcuta, por el Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA, para el periodo 2016-2019*
>
> *Este hecho se acredita con la copia del formulario E-26 CON, que contiene la decisión de la Comisión Escrutadora Municipal del 4 de noviembre de 2015, que obra en el índice 00002 del expediente digital en el aplicativo SAMAI.*
>
> *2.- El Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA, respaldó al candidato Jorge Enrique Acevedo Peñaloza para la Alcaldía de Cúcuta, respecto de las elecciones a realizarse el 27 de octubre de 2019.*
>
> *Este hecho se acredita con la Certificación expedida por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de fecha 15 de mayo de 2019, al cual obra en el índice 00054 del expediente digital en el aplicativo SAMAI.*
>
> *3.- El Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA, postuló lista de candidatos para el Concejo Municipal de Cúcuta, respecto de las elecciones a realizarse el 27 de octubre de 2019.*

Este hecho se acredita con la Certificación expedida por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de fecha 15 de mayo de 2019, al cual obra en el índice 00054 del expediente digital en el aplicativo SAMAI.

4.-El señor Víctor Guillermo Caicedo Pinzón fue elegido como Concejal del Municipio de San José de Cúcuta por el Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA, para el periodo comprendido entre el 2020-2023.

Este hecho se acredita con la copia del: formato E-26 del 2019, y la respuesta emitida por la Directora Administrativa del concejo municipal de Cúcuta a la petición del 22 de junio de 2023 que obra a folio 74 respectivamente del índice 00003 del expediente digital del aplicativo SAMAI.

Igualmente, sirve de sustento de este hecho la copia del formato E-26 CON que obra en el índice 00002 del expediente digital del aplicativo SAMAI.

5.- El Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA registró el 27 de julio de 2023, su lista de candidatos para el Concejo de Cúcuta, respecto de las elecciones a realizarse el 29 de octubre de 2023, así mismo, presentó al señor Jorge Enrique Acevedo Peñalosa como su candidato a la Alcaldía del Municipio de Cúcuta para el periodo 2024- 2027.

Este hecho se acredita con la copia del formato E-26 que obra en el folio 68 de índice "00003" del expediente digital del aplicativo SAMAI.

6.- El Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 11514 del 28 de septiembre de 2023 "Por medio de la se NIEGA la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del ciudadano VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 1090.432.299, candidato al CONCEJO Municipal de Cúcuta – Norte de Santander, avalado por el PARTIDO ALIANZA VERDE, para las elecciones de autoridades territoriales que se realizarán el 29 de octubre de 2023, dentro del radicado No. CNE-E-DG 2023- 020809"

Este hecho se acredita con la copia de la Resolución 11514 de 2023 que obra en el índice "003" del expediente digital del aplicativo SAMAI.

7.- La Comisión Escrutadora declaró electo como concejal del Municipio de Cúcuta, al señor Víctor Guillermo Caicedo Pinzón por el Partido Alianza Verde, respecto de las elecciones realizadas el 29 de octubre de 2023, para el periodo 2024-2027. En dichas elecciones el Partido Alianza Verde registró una cantidad de 27.893 votos, asegurando dos curules en el Concejo de Cúcuta, una para el candidato Jair Antonio Díaz Ardila con 8.778 votos, y otra para el candidato Víctor Guillermo Caicedo Pinzón con 6.480.

Este hecho se acredita con el Formulario E-26 CON del 16 de noviembre de 2023, que constituye el acto demandado en el presente asunto y obra dentro del expediente digital. Igualmente, sirve de soporte la copia del formulario E-26 que obra en el folio 44 del índice "00003" del expediente digital del aplicativo SAMAI.

Igualmente, sirve de soporte la copia del formulario E-26 CON que obra en los folios 44-45 del índice "00003" del expediente digital del aplicativo SAMAI.

8. En las elecciones del 29 de octubre de 2023 el Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA obtuvo una cantidad de 13.915 votos, por lo cual se obtuvo una curul para el Concejo Municipal en favor del señor Edison Ernesto Contreras Rodríguez.

Este hecho se acredita con la copia del formato E-26 que obra en el folio 54 del índice "00003" del expediente digital del aplicativo SAMAI.

En ese marco, determinó que quedó probado que la situación fáctica del demandado tipificó la prohibición de la doble militancia política, toda vez que aquel ejerció como concejal de Cúcuta por el Grupo Significativo de Ciudadanos TODOS POR CUCUTA, por el periodo 2019-2023 y el día 16 de noviembre de 2023 fue declarado electo como Concejal de Cúcuta por el Partido Alianza Verde por el periodo 2024-2027, sin que hubiera presentado la renuncia a la curul que ejercía, por lo menos 12 meses antes de la fecha de inscripción para aspirar a la elección como Concejal de Cúcuta por el Partido Alianza Verde.

En ese marco, indicó que no podía *"aceptar el argumento central de la defensa del demandado, relacionado que el señor Víctor Guillermo Caicedo Pinzón se inscribió por el Partido Verde a la Circunscripción Electoral del Concejo Municipal de Cúcuta, y que dicha inscripción la realizó para el periodo constitucional 2024-2027, y que por regla general los Grupos Significativos de Ciudadanos no tienen vocación de permanencia, lo que genera consigo que no pueda aplicarse un término de renuncia a los candidatos que resultaron elegidos por esas agrupaciones políticas en las elecciones inmediatamente anteriores, por lo que, entonces, el demandado cumple con las condiciones para ocupar la curul que le fue atribuida en el Concejo Municipal de Cúcuta para el periodo 2024-2027."*

Al respecto, estimó que estaba demostrado que el G.S.C. TODOS POR CUCUTA, sí tiene vocación de permanencia, ya que conforme a los hechos relevantes probados se evidencia que este grupo ha mantenido una permanencia en las elecciones locales del municipio de San José de Cúcuta desde el año de 2015 hasta el año de 2023, lo que desvirtúa la regla general de que tales grupos de ciudadanos no tienen vocación de permanencia.

En consecuencia, decidió acceder a las pretensiones de las demandas acumuladas, ya que la configuración de la prohibición de la doble militancia quedó debidamente demostrada y, por lo tanto, se logró desvirtuar la presunción de legalidad que cobijaba al acto de declaratoria de la elección del señor **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** como concejal del Municipio de Cúcuta para el periodo 2024-2027.

1.3. Recurso de apelación

El demandado interpuso recurso de apelación solicitando que se revoque en su integridad la sentencia de primera instancia calendada el 24 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

Expone el recurrente como argumentos de su apelación, los siguientes:

Señala que *"existe una omisión achacable al Juez de instancia respecto del deber de realizar una valoración conjunta atendiendo las reglas de la lógica normativa, de la ciencia jurídica y de la hermenéutica, en el sentido de omitir considerar que los formularios E-6 correspondientes a cada una de las inscripciones de las candidaturas, así como las certificaciones emanadas de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la respuesta que la misma emitió con destino al particular, configuran elementos demostrativos respecto de la ausencia de permanencia en el Grupo Significativo de Ciudadanos Todos Por Cúcuta 2019-2023, por contrario, son todas pruebas contestes y nunca controvertidas por el demandante que acreditan que el mismo se disolvió, siendo claro que, como se verá más adelante, dicho grupo no permaneció en el tiempo."*

En ese sentido, indica que el demandante se limitó a probar la existencia de un Grupo Significativo denominado Todos por Cúcuta para las elecciones de 2019 y las elecciones de 2024, no obstante, no probó que se tratara del mismo grupo o que este se hubiere perpetuado pues no aportó (i) acto de constitución, (ii) estatutos, (iii) reglamento disciplinario, (iv) resolución de reconocimiento de logos, de nombres y demás, que hubieren acreditado que ambos tuvieren vocación de permanencia

De acuerdo con lo anterior, relata que en *"la providencia objeto de censura, la ratio de la decisión se centra en la condición de permanencia (permanencia por presunción) que establece respecto del Grupo Significativo de Ciudadanos Todos por Cúcuta 2015, 2019 y 2023, respecto de los cuales, sin siquiera hacer un análisis pormenorizado de la identidad jurídica de estas organizaciones, les atribuye una presunción en contrario de permanecer solo por tener la misma denominación, omitiendo que la jurisprudencia y la doctrina*

constitucional los ha creado como instrumentos transitorios, de ahí el error de derecho existente."

Adicionalmente, relaciona que presumir la vocación de permanencia de un grupo significativo de ciudadanos a partir de su denominación, por ejemplo, configura una interpretación aislada de la disposición del legislador, en la medida que el artículo 5° de la Ley 130 de 1994 establece que no podrán registrarse movimientos, partidos o grupos significativos de ciudadanos cuya denominación sea similar a una preexistente (al momento de su inscripción), luego, el solo hecho de haberse inscrito un nuevo grupo significativo de ciudadanos con una denominación similar lleva necesaria e inexorablemente a concluir que cualquier otro grupo significativo de ciudadanos que hubiere existido con antelación (ha dejado de existir previamente por la consumación de su fin que lo es; la elección en la que participó), pues se reitera, uno de los presupuestos para que sea posible y viable una nueva inscripción es que no exista identidad de denominación entre el que se pretende inscribir a una nueva candidatura y el que existió en el pasado.

Agrega que *"existe extralimitación de parte del Tribunal al aplicar una consecuencia jurídica de la que no es destinatario mi poderdante, señor CAICEDO PINZÓN en la medida que, (i) el GSC es coyuntural y desaparece al no presentarse a nuevos comicios, que fue lo ocurrido con el GSC TODOS POR CUCUTA (2019), (ii) la prohibición tiene la excepción, esto es, en la aplicación de la inexistencia del partido o movimiento que afilió al corporado en su primer ejercicio electoral, que fue lo ocurrido en la medida que como ya se dijo TODOS POR CUCUTA GSC (2019) desapareció y (iii) aplicar una interpretación extensiva de una norma prohibitiva, como pretende el demandante, lesiona derechos fundamentales protegidos por el sistema constitucional colombiano."*

II. CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

2.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado determinar si revoca o confirma la sentencia del 24 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de

Santander que declaró la nulidad del acto de elección de **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** como concejal del municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander.

Para resolver este problema jurídico, el Ministerio Público considera necesario pronunciarse sobre las generalidades de la figura de la doble militancia, para luego, referirse a los argumentos del recurso de apelación.

2.2. De la doble militancia

La prohibición de pertenencia simultánea a más de una organización política; es decir, la doble militancia, se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer a los partidos y movimientos políticos y crear un régimen en donde se proscribe y sanciona una práctica inveterada en nuestro sistema democrático: el transfuguismo político.

Uno de los fenómenos que afectaron con mayor gravedad los partidos y movimientos políticos en nuestro sistema político, estaba en el hecho que sus militantes, directivos, candidatos y electos bajo su aval, compartieran los intereses, ideología y actividades de otros partidos o movimientos políticos, abandonando sin consecuencia alguna el grupo al que se pertenecía e incluso que los llevó a ocupar cargo de elección popular.
En ese sentido, dependiendo de los intereses y aspiraciones personales, se participaba en una u otra organización política, debilitando así, uno de los pilares de la democracia, en tanto aquellos dependían del querer de sus asociados, no solo porque sin requisitos previos y consecuencia alguna, podían pertenecer un día a un movimiento y al día siguiente a otro, hecho que se hacía más gravoso cuando quien actuaba de esa forma era un directivo o miembro de una corporación pública.

En términos de la Corte Constitucional, esa conducta denotaba *"…una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores."*[1]

[1] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-334 de 2014

En consecuencia, bajo la idea de fortalecer a los partidos y los movimientos políticos y, evitar los fraudes al elector, las reformas constitucionales de 2003 y 2009 introdujeron la necesidad de disciplinar y sancionar a sus asociados, primero bajo el régimen de bancadas y segundo, prohibiendo expresamente a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, artículo 107 constitucional, prohibición que si bien fue redactada en forma general para el ciudadano, su destinario específico lo son los militantes y con mayor intensidad **los directivos, los miembros de corporaciones públicas de elección popular** y los candidatos avalados por estos. En estos tres sujetos recae con mayor rigor el deber de velar porque se respete la ideología de la organización política; es decir, son quienes deben exteriorizar la disciplina de aquella y por tanto son los sujetos pasivos de las sanciones por incurrir en esta prohibición.[2]

El Constituyente derivado, a efectos de materializar el derecho político de conformar y/o hacer parte de una agrupación política y hacerlo compatible con la necesidad de fortalecer los partidos y movimientos políticos, así como disciplinar a sus militantes, señaló expresamente dos condiciones para su materialización: **la primera**, tendiente a no desconocer los resultados de las consultas internas o interpartidistas, razón por la que prohibió a quien participe en estas, inscribirse por otra organización en el mismo proceso electoral y, **la segunda**, imponer la renuncia a los miembros de corporaciones públicas que pretendan inscribirse en la elección siguiente por otra organización o movimiento político. Renuncia que debe registrarse por los menos con doce meses de anterioridad al primer día de inscripciones, inciso final del artículo 107 constitucional.

Las reformas constitucionales fueron desarrolladas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que, en su artículo 2, reguló la figura de la doble militancia, en la que se describieron las diferentes situaciones que configuraban esta conducta y declarada exequible en sentencia C-490 de 2011.

La Sección Quinta del Consejo de Estado[3], ha reiterado que la doble militancia se manifiesta bajo cinco modalidades, a partir de los supuestos normativos que fijó el artículo 107 constitucional y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, así:

---

[2] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-303 de 2010

[3] Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de julio de 2013, expediente: 050012331000-2011-01918, demandantes: Mónica María Dávila Trujillo; demandado: Ángela María Ríos Castaño; Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro; sentencia de 25 de abril de 2019, expediente: 13001-23-

i) Para los **ciudadanos:** El pertenecer **simultáneamente** a más de un partido o movimiento político.

ii) **Para quienes participen en consultas internas o interpartidistas**: No podrán inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.

iii) **Para los miembros de una corporación pública**: Quienes son miembros de una corporación pública podrán presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, **si renuncian a la curul** doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Esta misma condición se repite, cuando se indica que los candidatos que resulten electos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, **deberán renunciar a la curul** al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

iv) **Para los miembros de organizaciones políticas:** Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido **o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos** a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

v) Para los **directivos** de las organizaciones políticas: Estos **no podrán ser elegidos** en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, sino renuncian al cargo directivo con doce (12) meses de antelación a la postulación, aceptación de la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El siguiente cuadro resume las modalidades expuestas:

33-000-2016-00112-01; demandante: Enrique Luis Cervantes Vargas; demandado: Ronald José Fortich Rodelo – Concejal de Cartagena; Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate; y, sentencia del 16 de febrero de 2023, expediente 11001-03-28-000-2022-00118-00; demandante: Moisés Naider Restrepo; demandado: Andrés David Calle Aguas, representante a la Cámara por el departamento de Córdoba, período 2022-2026; Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate.

Modalidad	Sujeto	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal	Derechos políticos que se limitan[4]
I	Los ciudadanos	**Pertenecer** simultáneamente a más de un partido o movimiento político		La libertad de afiliación a los partidos políticos (Art. 107 C.P.)
II	Quienes participen en consultas internas o interpartidistas	**Inscribirse** por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral		El derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.)
III	Los miembros de una corporación pública	**No renunciar** a la curul	**12 meses antes del primer día de inscripciones** a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto.	El derecho al sufragio pasivo y a la representación política (Art. 40.1 C.P.)
IV	Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular	**Apoyar** candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados	Comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones.	La libertad de tomar parte en elecciones (Art. 40.3 C.P.)
V	Los directivos de las organizaciones políticas	**No renunciar** al cargo directivo o **Inscribirse** como candidato de otra organización política	12 meses de antelación a la postulación, aceptación de la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato de otra organización política	Derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.) y libertad de hacer parte de organizaciones políticas (Art. 107 C.P.)

2.3. Análisis del caso concreto

Con fundamento en lo expuesto en precedencia, el Ministerio Público se pronunciará frente a los argumentos expuestos por el recurrente contra el fallo de primera instancia del 24 de octubre de 2025, proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que declaró la nulidad del acto demandado.

En su escrito de apelación expone principalmente los siguientes puntos:

[4] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2020, expedientes: 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

A. El artículo 2° de la mencionada Ley de 2011 consagra la restricción de doble militancia para quienes aspiren a ocupar una curul, encontrándose ocupando otra.
B. Fue voluntad legislativa que la prohibición de doble militancia no aplicara en aquellos candidatos respecto de los cuales se hubiere presentado la disolución del grupo o partido político.
C. En interpretación de la mencionada norma ha precisado la jurisprudencia que los GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS carecen de vocación de permanencia, razón que fundamenta el decaimiento de los actos de inscripción o de los actos de conformación de dichas modalidades de agrupación.

Sobre el particular, esta Delegada estima pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 107 de la Constitución Política que dispone:

> *"**ARTICULO 107.** Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*
>
> *En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. (...)*
>
> *Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (...)"*

Del precepto transcrito se desprende que no se permite a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica; ni a quienes sean miembros de una corporación pública presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, salvo que medie renuncia al cargo con doce (12) meses de antelación.

A su vez, debe indicarse que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 consagra lo siguiente:

> *"**Artículo 2°.** Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.*
>
> *Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren*

inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

***Parágrafo.** Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia."*

Ahora bien, en el presente proceso, se encuentra acreditado que el demandado ocupó una curul como concejal del municipio de San José de Cúcuta, con el apoyo del *G.S.C. TODOS POR CÚCUTA* para el periodo 2020 – 2023.

Adicionalmente, según las pruebas que obran en el plenario, se evidencia que el demandado, efectivamente, fue elegido como concejal del municipio de San José de Cúcuta para el periodo 2024 – 2027 avalado por el Partido Alianza Verde.

En tales condiciones, podría considerarse que el demandado, tal como lo determinó el Tribunal de Instancia, al no renunciar a la curul en el Concejo Municipal de San José de Cúcuta, dentro de los 12 meses anteriores al primer día de inscripción para las elecciones territoriales de 2023, incurriría en la prohibición de doble militancia por pertenecer simultáneamente a más de una organización política.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, el parágrafo del artículo 2 establece una excepción a la configuración de la doble militancia referida a los partidos o movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o por pérdida de la personería jurídica por razones diferentes a las sanciones legales, disposición que es aplicable a los Grupos Significativos de Ciudadanos en virtud de la interpretación realizada por la Corte

Constitucional de las normas pertinentes en la sentencia C-490 de 2011[5], donde considera lo siguiente:

> *"Por último, el parágrafo del artículo 2º ofrece una regla exceptiva a la prohibición de la doble militancia, consistente en que en aquellos eventos en que el partido o movimiento político sea disuelto por decisión de sus miembros o que pierdan su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto, sin violar la mencionada prohibición. Esta regulación es razonable y armónica con las previsiones constitucionales sobre doble militancia. Es claro que ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado.*
>
> *No obstante, la compatibilidad general del precepto con la Carta Política, la norma presenta dos problemas jurídicos que deben ser objeto de análisis particular. En primer lugar, como lo pone de presente uno de los intervinientes, debe determinarse si la disposición extiende la prohibición de doble militancia a los partidos y movimientos sin personería jurídica y si esa ampliación es constitucional. En segundo término, otro de los intervinientes sostiene que la extensión que hace la norma de la prohibición de la doble militancia a los directivos de los partidos y movimientos es contraria a la Carta, en tanto ese supuesto no está contemplado dentro de las hipótesis señaladas en el artículo 107 C.P.*
>
> *22. Respecto a lo primero, la Sala concuerda con el interviniente, en el sentido de que el artículo 2º de la iniciativa extiende la prohibición de la doble militancia. En efecto, el inciso primero de esta disposición indica una prohibición genérica respecto de todo partido o movimiento político. Idéntica formulación es utilizada en el inciso segundo, cuando prevé que la prohibición de apoyar candidatos distintos se aplica a los directivos, candidatos o elegidos de los partidos y movimientos políticos, sin distinguir entre aquellos con personería jurídica o sin ella. Esta interpretación se confirma por el hecho de que el inciso tercero de la misma norma señala una restricción para cambio de partido aplicable a los directivos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.*
>
> *Según lo expuesto, la Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son los ciudadanos que pertenezcan a (i) los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que han adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero del artículo 108 C.P., esto es, que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado, exceptuándose el régimen particular previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas o políticas, caso en el que bastará acreditar representación parlamentaria; y (ii) las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica."*

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

Lo referido lleva a colegir que los candidatos inscritos por Grupos Significativos de Ciudadanos también están incursos en las causales de doble militancia, aunque respecto de aquellos aplica la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

En igual sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia del 21 de junio de 2018, proferida dentro del proceso con radicado No. 11001-03-28-000-2018-00052-00, al resolver sobre la admisión de una demanda, señala lo siguiente:

> *"Debe aclararse que si bien esta excepción se refiere específicamente a partidos y movimientos políticos, ha de entenderse que también se aplica a los grupos significativos de ciudadanos de conformidad con la interpretación extensiva que la Corte Constitucional acogió en aquella sentencia C-490 de 2011, cuando señaló: "ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos,* ***puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado.*** *(Negrillas originales)*
>
> *"Denota lo anterior que para que se estructure la excepción del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 ha de tenerse en cuenta la pérdida de vigencia de la agrupación política, porque en esas condiciones no es viable la representación de su programa de acción, rompiéndose con ello la vocación de permanencia".*

Con fundamento en lo expuesto, cabría determinar si el *G.S.C. TODOS* POR CÚCUTA permaneció o no en el tiempo, tal como lo refirió el *a quo*, en razón de su presentación en elecciones territoriales de tres períodos consecutivos en el municipio de San José de Cúcuta.

Con el material probatorio disponible, se acreditó por parte del Tribunal -sin que obre oposición del recurrente- que en las últimas tres elecciones de autoridades locales, un G.S.C denominado TODOS POR CÚCUTA inscribió candidatos al Concejo Municipal de San José de Cúcuta.

No obstante lo anterior, ello no evidencia que, el *G.S.C. TODOS POR CÚCUTA* que inscribió al demandado para las elecciones del año 2019 tuvo vocación de permanencia más allá del período 2020 – 2023, en razón de los siguientes argumentos:

Según lo establecido en la Constitución Política de 1991, el derecho a elegir y ser elegido no se restringió únicamente a la afiliación a un partido político. La Carta Superior reconoció la pluralidad de formas de participación, incluyendo los movimientos sociales y los Grupos Significativos de Ciudadanos. En palabras de la Corte Constitucional: *"el Constituyente no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia"*[6].

La coexistencia de una multiplicidad de agrupaciones políticas no implica que todas deban funcionar de la misma manera, ni que puedan ser asimiladas unas a otras como si fueran del mismo tipo. Por el contrario, el objetivo es que, en consonancia con la pluralidad de ideas y el concepto de democracia expansiva, se permita y, sobre todo, se proteja la diversidad de manifestaciones políticas que puedan existir.

La Sala Electoral ha señalado que la diferencia entre partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos radica en sus fines fundacionales, los cuales son completamente distintos entre sí[7]. En el caso de los partidos políticos, su objetivo principal es acceder al poder, ocupar cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas del país. Por otro lado, los movimientos políticos buscan tener un impacto en la formación de la voluntad política o participar en procesos electorales, mientras que los grupos significativos de ciudadanos se caracterizan por expresar una manifestación política coyuntural.

La Corte Constitucional[8] ha realizado una interpretación sistemática de las normas que regulan esta materia y, a partir de las realidades sociales y políticas, ha identificado las diferencias entre los distintos tipos de agrupaciones políticas, reconociendo a los grupos significativos de ciudadanos como una colectividad que carece de una organización clara que garantice su institucionalidad y continuidad.

---

[6] Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.
[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 29 de septiembre de 2016. Radicado: 05001-23-33-000-2015-02495-01. M.P. Rocío Araújo Oñate
[8] Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.

Así, los Grupos Significativos de Ciudadanos se entienden como manifestaciones políticas coyunturales, sin vocación de permanencia ni el nivel organizativo necesario para asegurar su institucionalización. No obstante, estos grupos reflejan una voluntad popular cualitativamente significativa, cuya finalidad puede ser lograr resultados concretos en el ámbito social y/o económico, o simplemente participar en un proceso electoral específico[9]. En este contexto, cabe afirmar que la principal diferencia entre los grupos significativos de ciudadanos y las organizaciones políticas con estructuras definidas, como los partidos y los movimientos políticos, radica en su falta de una vocación estructural de permanencia.

En virtud de lo anterior, se encuentra que, una vez realizado un análisis de la jurisprudencia y normatividad aplicable al caso concreto, esta Agencia se aparta de los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en el sentido de que, en virtud de la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no se predica la existencia de doble militancia de un ciudadano inscrito por un Grupo Significativo de Ciudadanos por no renunciar a la curul, pues estas agrupaciones siempre pierden su vigencia, a menos que se sometan al cumplimiento de los requisitos para la concesión de la personería jurídica a los partidos o movimientos políticos establecido en el artículo 108 Superior, en una elección a Congreso de la República, pues la normatividad constitucional y legal vigente, no permite la conversión de Grupo Significativo de Ciudadanos en Partido o Movimiento Político , en una elección diferente .

En tales condiciones, debe resaltarse que independientemente de que un grupo significativo de ciudadanos con el mismo nombre se haya presentado en diversas elecciones, no demuestra vocación de permanencia, como ocurre en el caso concreto, en el que no se probó ni que se tratara del mismo Comité Promotor y mucho menos, que se hayan recolectado las firmas de los mismos ciudadanos en todas las elecciones.

Ahora bien, aunque se tratara de un mismo Comité y de unos mismos ciudadanos-aspecto de distante comprobación- en cada elección ha correspondido realizar todo el trámite, desde la integración, inscripción, confección de listas, recolección de firmas de apoyo y demás, como

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 15 de julio de 2021. Radicado: 11001- 03-28-000-2019-00098-00 (acumulado con 2020-00019-00, 2020-00020-00). M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

si nunca hubiese existido un grupo anterior. Ello, precisamente por la vocación de transitoriedad que le es propia a los G.S.C., y que solo se convierten en organización política permanente cuando en una elección a Congreso de la República, logran obtener o superar el umbral del 3% de la votación válida para Senado de la República o Cámara de Representantes, conforme lo establece el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia. **En una elección territorial, no es posible obtener personería jurídica por parte de los G.S.C.**

En esos términos, se puede concluir que **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** no está inmerso en la prohibición legal consagrada en los artículos 2 de la Ley 1475 de 2011 y 107 de la Constitución Política, por cuanto el Grupo Significativo de Ciudadanos *TODOS POR CÚCUTA* que lo inscribió como candidato al Concejo Municipal de San José de Cúcuta en el año 2019, no pervivió más allá de la finalización del periodo constitucional de 2020 – 2023. Esta circunstancia abrió paso a que el demandado tuviera la posibilidad de optar por pertenecer a otra agrupación política con personería jurídica con el fin de participar en las elecciones territoriales para el periodo 2024-2027, tal como ocurrió en el caso objeto de debate.

Bajo las anteriores consideraciones, se solicitará revocar la sentencia de primera instancia.

2.4. Síntesis del concepto

La sentencia apelada debe ser revocada, por cuanto, en aplicación a la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el demandado no incurrió en prohibición legal de doble militancia por pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, por lo que esta Agencia se aparta del sentido del fallo del 24 de octubre de 2024 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que accedió a las pretensiones de la demanda.

III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, esta Delegada del Ministerio Público, solicita, **REVOCAR** la sentencia del 24 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de

Santander, que declaró la nulidad de la elección de **VÍCTOR GUILLERMO CAICEDO PINZÓN** como concejal del municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander, para el periodo 2024 – 2027, y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Respetuosamente,

IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ
Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado