



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicado:** 73001-23-33-000-2023-00454-02  
**Demandante:** HERNANDO SALCEDO TAMAYO  
**Demandada:** CONSUELO AVILÉS ALDANA - ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE SUÁREZ (TOLIMA) - PERÍODO 2024—2027  
  
**Temas:** Prohibición de doble militancia y análisis probatorio en conjunto de aval y acuerdo de coalición.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 12 de septiembre de 2024, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 La demanda**

El demandante, en nombre propio, instauró demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendiente a obtener la nulidad del formulario E-26 ALC del 1 de noviembre de 2023, a través del cual la Comisión Escrutadora Municipal declaró la elección de la señora Consuelo Avilés Aldana como alcaldesa de Suárez (Tolima), para el período constitucional 2024-2027. Para dar sustento a su libelo<sup>1</sup>, indicó que la elección era nula por violar normas superiores<sup>2</sup> así como los estatutos del partido Conservador.

<sup>1</sup> La Sala destaca que las principales pretensiones de la demanda se formularon en los siguientes términos «PRIMERA. Que es NULO el acto administrativo contenido en el acta parcial de escrutinio general para Alcalde, expedido por la comisión escrutadora municipal de Suárez-Tolima, fechada del 1 de noviembre de 2023, contenida en EL FORMULARIO E-26 ALC, DEL 1-11- 2023 que declaró la elección realizada el 29 de Octubre de 2023 y todo acto anexo o complementario al mismo en cuanto a la declaratoria como Alcaldesa electa, de la SRA. CONSUELO AVILES ALDANA del municipio de Suárez-Tolima para el periodo 2024- 2027, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.110.519.848, residente en el municipio del Guamo-Tolima-vereda la Isla, AVALADA POR EL PARTIDO CONSERVADOR y Coavalada en forma ilegal por el partido Colombia Renaciente, estándose prohibido en el propio aval hacerlo y sin anexar autorización entre otras del partido conservador E6 ALCALDE. SEGUNDA. Que, como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, se ordene la cancelación de la credencial que le fuere otorgada a la citada elegida, señora Consuelo Avilés Aldana, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.110.519.848, como Alcaldesa del municipio de Suárez- Tolima, periodo constitucional 2024-2027, Avalada por el partido conservador Coavalada en forma ilegal por el partido Colombia Renaciente, estándose prohibido en el propio aval hacerlo y sin autorización entre otras del partido conservador.» (Sic a toda la cita).

<sup>2</sup> Citó las siguientes: « ART. 107 C.N -ART.1-2-3-5-6-7-28- 29- LEY 1475 DEL 2011- CPCA art. 275 NUMERAL 5-8 INHABILIDAD Y DOBLE MILITANCIA -LEY 136 DE 1994 art. 137.138.139 -LEY 617 DEL 2000-LEY 2200 DEL 2022-estatutos (...) se transgredieron los artículos 15 y 16 de los Estatutos del Partido Conservador, que consagran entre los deberes y obligaciones de sus militantes, la de apoyar a los aspirantes de la misma colectividad y votar por ellos, así como la prohibición de adelantar campañas por candidatos de otras colectividades y además en los art. 106-108-109-114-116-124 , y del PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO art. De los estatutos Señaló como vulnerados los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 y los artículos 15 y 16 de los Estatutos del Partido Conservador.» (Sic a toda la cita)



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

## 1.2 Hechos

El accionante consideró que la elegida había vulnerado el ordenamiento jurídico conforme los siguientes supuestos fácticos:

### 1.2.1 Doble militancia en la modalidad de pertenencia simultánea

Indicó que la demandada fue inscrita por el Partido Conservador Colombiano en coalición con Colombia Renaciente; sin embargo, según su dicho, ella era militante del Centro Democrático, debido a que fue funcionaria pública de la administración municipal saliente, la cual estaba dirigida por una alcaldesa que ganó su elección en representación de esta asociación política<sup>3</sup>.

A partir de lo anterior, dijo que la accionada no renunció a su militancia, doce meses antes del cierre del periodo de inscripción<sup>4</sup> (29 de julio de 2022), pues solo dimitió el 28 de febrero de 2023<sup>5</sup> y, al ser tardía su salida, se inhabilitó para participar en representación del conservatismo en las elecciones de octubre de este último año<sup>6</sup>.

Para dar sustento a lo anterior, manifestó que el vínculo político entre la elegida y el partido Centro Democrático se ve demostrado conforme a un video fechado el 22 de enero de 2023<sup>7</sup>, en una alocución radial<sup>8</sup> y una publicación en *Facebook* del perfil de la demandada<sup>9</sup>; eventos en los que se puede concluir que fue auspiciada por el propio presidente de la Asamblea Departamental del Tolima, señor Felipe Andrés Ferro Lozano quien como militante de dicha agrupación, ya había dejado en claro que ella era la abanderada por tal colectivo.

A partir de lo anterior, al haber sido elegida por el conservatismo, pidió declarar la nulidad de su elección pues no renunció a tiempo a su militancia con el Centro Democrático.

<sup>3</sup> Aseveró que la alcaldesa saliente Lucelly Villalva de Suárez mandataria en el periodo 2020-2023 fue elegida por el Centro Democrático, y sobre esta base, la accionada apoyó dicha aspiración, lo que le permitió acompañar como funcionaria pública la materialización del plan de gobierno de esa entidad territorial.

<sup>4</sup> Citó los artículos 38 numeral 7 y 39 de la Ley 617 de 2000, relacionados con las incompatibilidades de los alcaldes (7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.) (ARTICULO 39. DURACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL DISTRITAL. <Ver Notas del Editor> Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) \* meses en la respectiva circunscripción.)

<sup>5</sup> En la página 5 y 12 de la demanda utilizó otra fecha diciendo que había sido el 23 de agosto de 2023. En la 14 y en los hechos de la demanda reitera que su dimisión fue el 28 de febrero de este mismo año, pero en la captura de pantalla que allegó con la apelación relacionada con una carta de la accionada al partido Conservador, se afirma que fue el 30 de mayo del precitado año.

<sup>6</sup> Este aspecto según relató, fue estudiado en el trámite de revocatoria de la inscripción que se presentó ante el CNE: «DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVOCATORIA DE INSCRIPCION 2023-041156 anexo una (23 DE AGOSTO DE 2022-NO DAN INCLUSO LOS 12 MESES DE INHABILIDAD Y/O INCOMPATIBILIDAD-SOLO 11 MESES) SEGUN RESOLUCION 13714 DE OCTUBRE 19 DE OCTUBRE DEL 2023, HOJA 18 del acto antes citado que rechazo la solicitud de revocatoria de la inscripción de la demandada expedida por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE» a partir de una queja anónima y cuya decisión administrativa negó la pretensión revocatoria.

<sup>7</sup> Copió lo expresado por el señor Ferro: «En el siempre lindo municipio de Suárez, estuve junto con Holman Guevara compartiendo nuestra precandidata en el siempre lindo municipio de Suárez, estuve junto con Holman Guevara compartiendo nuestra precandidata por el partido a la alcaldía del municipio, Consuelo Avilés quien con generosidad nos recibió, y presentó a varios de sus amigos que son grandes líderes de la población. Seguimos construyendo partido y fortaleciendo nuestra propuesta en el Tolima. #MiDiputadoAmigo #ConstruimosConSeguridad #EstoEsDeAmigos #SuarezTolima Centro Democrático - Comunidad Oficial».

<sup>8</sup> Emisora ECOS DEL COMBEIMA 20 ENERO 2023. «El Centro Democrático prepara sus candidatos para las alcaldías de Piedras y Suárez El Centro Democrático le apunta a mantener el poder local en el municipio de Suárez y para ello tiene listo el aval para Consuelo Avilés Aldana, a quien esta semana se le vio reunida con el presidente de la Asamblea, Felipe Ferro, y el reconocido empresario Holman Guevara Paredes. Ese es uno de los dos municipios en los que el partido del expresidente Álvaro Uribe Vélez puso alcaldes de su organización política. Hace cuatro años ganó las elecciones con Lucelly Villalva de Suárez». (Sic a toda la cita)

<sup>9</sup> Dijo lo siguiente: «Recibimos con agrado la visita de nuestro presidente de la asamblea departamental Felipe Ferro y nuestro amigo y empresario Holman Guevara (dirigentes del Tolima del partido centro democrático) con el fin de entregar un mensaje contundente a nuestro amado Suarez y es "Aquí no es un sueño de Consuelo Avilés esto es en nombre del municipio de Suarez, aquí no juego yo jugamos todos, con sentido de pertenencia y con vocación de servicio. Gracias a todos por su acompañamiento." (Sic a toda la cita)



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

### **1.2.2 Improcedencia de coalición entre el partido Conservador y Colombia Renaciente**

Manifestó que la inscripción de la elegida ante la Registraduría a través de la alianza entre estas dos agrupaciones fue ilegal, por cuanto el aval del primero de estos, no autorizaba dicha unión, según quedó establecido en el texto de dicho documento que dispuso lo siguiente: «se prohíbe su uso para la adhesión y/o apoyo programático con otros partidos y/o movimientos políticos».

Para soportar lo anterior, dijo que cuando la accionada se inscribió y le fue expedido el formulario E-6 AL, no se allegó ninguna autorización de las directivas del colectivo avalante para realizar la coalición; luego, desatendiendo la literalidad de esa prohibición, su elección se encuentra viciada. Conforme a ello, concluyó que la demandada otorgó y recibió apoyo de y hacia los concejales del partido Colombia Renaciente, siendo dicho actuar prohibido por las normas superiores.

### **1.2.3 Inhabilidad por haber sido alcaldesa encargada**

Soportó su repero en que la elección, vulneró el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, para tal efecto, recordó que la administración saliente fue dirigida por el partido Centro Democrático y, en tal sentido, la demandada, al haber hecho parte de la alcaldía como funcionaria<sup>10</sup>, representó los ideales de dicha agrupación; incluso, al haber sido alcaldesa encargada<sup>11</sup>. Apunto a decir que, estaba inhabilitada para ejercer cargos públicos<sup>12</sup> porque ésta cumplió con todas las directrices de ese colectivo, lo que en su parecer le impedía presentarse por el conservatismo a las elecciones del 29 de octubre de 2023.

### **1.2.4 «Inhabilidad» por haber participado en la encuesta del partido Conservador**

Aseveró que la elegida actuó en este mecanismo y, con base en ello, tres son los reparos que en su criterio anulan la elección: i) quien realizó dicha actividad no estaba registrado como firma autorizada ante el CNE, ii) tal instrumento no tuvo permiso de la colectividad de acuerdo con las respuestas que dio la representante judicial a los derechos de petición que se le presentaron y, iii) en esa encuesta no se definieron quiénes podían competir por el aval; luego, si se trataba de escoger un candidato, se debía tener como mínimo una autorización del directorio.

Apuntó a decir, que en el plenario obra un video en el que aparece la accionada, según él, militante del Centro Democrático para ese momento y el señor Andrés Díaz Calderón, miembro del partido Conservador, en una entrevista en la que se habla de la «supuesta encuesta», la cual insiste, nunca fue autorizada por los estamentos o directivos del partido y que a la postre, llevó a que con ese evento se otorgará un aval ilegal.

<sup>10</sup> Dijo que había sido la secretaria de hacienda municipal.

<sup>11</sup> Aportó acto de delegación como alcaldesa encargada, conforme al Decreto 149 del 2020 del 23 de noviembre al 26 de noviembre de dicho año.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia con Radicación número: 76001-23-31-000-2007-01477-02 del 31 de julio de 2009, con ponencia de la magistrada María Nohemí Hernández Pinzón.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

### **1.2.5 Doble militancia en la modalidad de apoyo a los aspirantes de otras agrupaciones políticas**

En este punto, se limitó a afirmar que la demandada recibió y otorgó apoyo al partido Centro Democrático, comoquiera que al haber sido su militante y tener respaldo del señor Felipe Andrés Ferro Lozano y demás candidatos de esa colectividad, quedaba demostrada esta modalidad. Soporta su argumento en que como quedó inscrita por el conservatismo, esos respaldos recíprocos anulaban su elección, de igual modo, dijo que, al participar de la coalición con el Partido Colombia Renaciente, sin ser permitido ello por el aval otorgado del colectivo Conservador, por esa sola circunstancia se materializó la conducta prohibida. Así mismo afirmó que dio apoyo a los concejales de esta última agrupación y los recaudó.

### **1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora consideró, que la elección es nula por infringir los artículos 107 superior, el 1, 2, 3, 5, 6, 7, 28, y 29 de la Ley 1475 del 2011, 275 numerales 5 y 8 del CPACA, el 137, 138 y 139 de la Ley 136 de 1994 y las Leyes 617 de 2000 y 2200 del año 2022.

Acotó que también resultaron afectados los artículos 15 y 16 de los estatutos del Partido Conservador, que consagran entre los deberes y obligaciones de sus militantes, la de apoyar a los aspirantes de la misma colectividad y votar por ellos, así como la prohibición de adelantar campañas por candidatos de otras colectividades y además los preceptos 106, 108, 109, 114, 116 y 124 de la normativa interna del Partido Centro Democrático.

### **2. Solicitud de medida cautelar**

La parte actora solicitó la suspensión provisional del acto de elección con fundamento en los mismos cargos de la demanda.

### **3. Oposición a la petición cautelar**

La demandada manifestó que no estuvo demostrado que ella hubiera ejercido como alcaldesa encargada del municipio de Suárez (Tolima), comoquiera que solo se aportó el acto de nombramiento, pero no se allegó la aceptación del cargo ni la posesión para tener por acreditado ese supuesto del libelo.

Respecto de la inhabilidad del artículo 95 de la Ley 136 de 1994; esto es, haber ejercido autoridad administrativa doce meses antes de la elección, indicó que sí se desvinculó a tiempo del cargo de secretaria de hacienda y de tesorera municipal el 30 de septiembre de 2022, lo que la dejaba apta para aspirar.

Comentó que su militancia con el partido Centro Democrático, terminó el 23 de agosto de 2022<sup>13</sup> cuando presentó dimisión a dicha colectividad, y, sobre esta base, dijo que al momento de su inscripción (27 de julio de 2023), nada la ataba con esa agrupación. Acotó que si bien, se aportaron unos videos del apoyo que le dio el diputado Felipe Ferro, esos actos se dieron en enero de 2023; es decir, fueron anteriores al acto de inscripción.

<sup>13</sup> Dijo que con el ánimo de estar más segura, reiteró su renuncia en carta remitida el 30 de mayo de 2023.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

De otro lado, aseveró que nunca participó de ninguna encuesta entre las agrupaciones del Centro Democrático y el Conservador, por ende, desconoce el reparo de que la firma que realizó esa actividad este o no registrada ante el CNE.

En otro punto, adujo que, si bien hay una prohibición textual de alianza en el aval otorgado por el partido Conservador, también es claro que se aportó acuerdo de coalición firmado por los representantes legales de este y de Colombia Renaciente, el cual no solo cumplió con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 sino también, fue clara la posibilidad de coaligarse.

Finalmente, indicó que no hay prueba de apoyos recíprocos indebidos a favor de los candidatos y causas de los partidos Colombia Renaciente y Centro Democrático.

#### **4. Contestaciones a la demanda**

Los sujetos procesales manifestaron lo siguiente:

##### **4.1 La accionada**

En nombre propio<sup>14</sup> se limitó a decir que el libelo era confuso; con todo, propuso como excepción de fondo la presunción de legalidad del acto demandado, argumento que fue nuevamente propuesto por intermedio de su apoderado judicial<sup>15</sup> en el término para oponerse a las pretensiones<sup>16</sup>.

##### **4.2 Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral**

Las entidades indicaron a través de sus apoderados que había falta de legitimación en la causa por pasiva. El CNE dijo que solo conoció de un trámite de revocatoria de inscripción de la candidatura de la accionada, pero esta fue negada, con lo cual se cerró el asunto en materia administrativa. La RNEC dijo que su rol en el proceso electoral solo fue logístico.

#### **5. Actuaciones procesales relevantes de primera instancia**

##### **5.1 Niega medida cautelar y admite demanda**

La demanda fue admitida mediante auto del 15 de febrero de 2024 por el Tribunal Administrativo del Tolima. Allí, aparte de ordenar<sup>17</sup> las notificaciones de rigor, también se negó la solicitud de medida cautelar, en atención de que «en esta instancia inicial se advierten inconsistencias en el material probatorio aportado por las partes que requieren del agotamiento de las demás etapas procesales y en especial la probatoria, para esclarecer los hechos objeto de controversia».

<sup>14</sup> Con fecha 12 de marzo de 2024.

<sup>15</sup> Con fecha 8 de abril de 2024.

<sup>16</sup> Conforme a la constancia secretarial y luego de conceder término para reformar la demanda, en silencio, y de negar la solicitud de reforma del libelo, la demanda «se notificó mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2024, conforme el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, se entiende cumplida una vez transcurridos dos 02 días hábiles siguientes, vale decir, hasta el día 14 de marzo de 2024. Así las cosas, a partir de la fecha 15 de marzo de 2024, inclusive, empieza a correr el término de quince (15) días para contestar la demanda, en los términos del artículo 279 CPACA».

<sup>17</sup> También se negó la intervención como tercero del señor Antonio José Paris Márquez, debido a que si bien solo invocó su calidad de ciudadano no señaló de manera expresa la parte a la que se adheriría.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Frente a esta última determinación se dijo lo siguiente:

En primer lugar, no se demostró la pertenencia simultánea de la accionada, debido a que obra copia de la certificación expedida por el secretario general del partido Centro Democrático<sup>18</sup> en el que se indica, que ella fue miembro hasta el 28 de febrero de 2023, momento en el que presentó su renuncia. De igual modo, se precisó que «la demandada acredita que, le fue aceptada su dimisión el día 24 de agosto de 2022, de conformidad con el hilo electrónico, entre esta y la Jefe de la Asistente Jurídica del partido Centro Democrático la señora Nazly Adriana Espitia Velandia». Finalmente, se afirmó que «no se logra determinar con certeza el elemento temporal contemplado en el inciso 2 del artículo 107 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 8 del artículo 275».

Como segundo tópico, dijo que no existió ninguna prueba de actos positivos y concretos de apoyo de la accionada a los aspirantes de Colombia Renaciente para el Concejo de Suárez (Tolima) y a las causas del Centro Democrático. Aparte de ello, el auto refiere que «de las pruebas aportadas en esta etapa procesal, no se puede arribar a esa conclusión, reforzado por el hecho de que, (i) en ninguna de ellas se logra identificar si algunas de las personas que están allí, pertenecen a la lista de candidatos a concejales del partido Colombia Renaciente, ni tampoco se ha acreditado debidamente dentro del expediente que el partido Conservador tuviese lista de candidatos en esas curules».

En un tercer punto, dijo que si bien existe una leyenda en el aval otorgado por el partido Conservador que prohíbe la alianza con otras colectividades, «el mismo no solo está avalado por quien era candidata en ese momento, sino también por los representantes legales de los partidos conservadores, luego entonces, si bien existía una prohibición dada en el aval emitido por el Partido Conservador a la demandada, también lo es que ella no se extendía a los representantes de cada colectividad o ello no se probó en esta etapa procesal».

En cuarto momento, negó que hubiese estado inhabilitada la demandada al no haber renunciado a su autoridad doce meses antes de su inscripción. Para tal efecto, manifestó:

«[N]o obra documentación alguna que permita evidenciar su configuración, pues se echa de menos la referencias fácticas y probatorias en razón al vínculo y/o parentesco que exige la norma prohibitiva para su configuración». (...) «[L]as elecciones territoriales se surtieron el 29 de octubre de 2023. Por lo que el periodo inhabilitante en el que se proscribía por el ordenamiento jurídico la prestación de servicios en cargos públicos de los aspirantes a alcalde municipal, estaba delimitado por el lapso de tiempo comprendido entre el 29 de octubre de 2022 al 29 de octubre de 2023. De manera que, en principio, el cargo que ostentaba la demandada en el Municipio de Suárez, circunscripción para el cual resultó elegida como alcaldesa, no se ubicaría temporalmente en ese lapso de la prohibición, como quiera que, mediante el Decreto 060 del 30 de septiembre de 2022 le fue aceptada la renuncia como Secretaria de Hacienda y Tesorera, es decir, 12 meses y 28 días antes del acto de elección.»

Finalmente, el tribunal manifestó que la demandada, solicitó aplicar enfoque de género a la decisión, pues se había visto perseguida e increpada por el demandante. Al respecto, el a quo exhortó a las partes para que dieran cumplimiento a los deberes de una contienda, sin perjuicio de que, en el transcurso del proceso y previa comprobación, pudiera aplicar las

<sup>18</sup> Emitida por la jefe de la asistente jurídica del partido Centro Democrático, Nazly Adriana Espitia Velandia.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

medidas de protección que contempla el ordenamiento jurídico (sensibilización ciudadana y compulsa de copias a entes de control).

## 5.2 Apelación medida cautelar

La decisión que negó la suspensión provisional fue apelada por la parte actora y, mediante providencia del 9 de abril de 2024, el ponente rechazó la alzada comoquiera que había sido presentada en forma extemporánea<sup>19</sup>.

## 5.3 Audiencia inicial

Fue celebrada el 15 de mayo de 2024, allí el *a quo* se pronunció sobre los medios de prueba:

Se ordenó oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que allegara el expediente administrativo que permitió la inscripción de la demandada. Así mismo se decretaron unos testimonios<sup>20</sup>, se denegó la práctica del interrogatorio de parte<sup>21</sup> y el traslado<sup>22</sup> de la copia del proceso administrativo radicado: CNE-E-DG-2023-041156.

Respecto a la fijación del litigio, quedó establecido en los siguientes términos:

[D]eterminar, si la señora Consuelo Avilés Aldana incurrió en (i) doble militancia por apoyo y al pertenecer al partido Centro Democrático al no haber renunciado dentro de los 12 meses siguientes a la inscripción y recibir aval del partido Conservador de Colombia y coaval del partido Colombia Renaciente, sin tener autorización para ello del partido por el cual se postuló (Conservador) y (ii) estar inhabilitada para inscribirse al no haber renunciado al cargo público que desempeñaba 12 meses antes de la inscripción de su candidatura para su postulación y de conformidad con lo establecido en la demanda.

## 6. La sentencia apelada

A través de fallo del 12 de septiembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Tolima desestimó las pretensiones formuladas por la parte actora.

Como primera medida, negó nuevas solicitudes para: i) suspender provisionalmente el acto de elección y, ii) de pruebas<sup>23</sup>. Respecto de estas determinaciones dijo que la petición cautelar, ya había sido desatada en el auto del 15 de febrero de 2024<sup>24</sup> y los medios demostrativos fueron allegados de manera extemporánea.

<sup>19</sup> Esta decisión fue objeto de recurso de reposición como de súplica. Frente al primer reparo, el despacho sustanciador no repuso el proveído (auto del 25 de abril de 2024) y en la segunda providencia, la Sala con decisión del 23 de mayo del mismo año confirmó la decisión adoptada.

<sup>20</sup> Ingeniero Jorge Andrés Díaz Rodríguez, el Representante legal del partido Conservador y Senador Efraín José Cepeda Sarabia y la Secretaría Jurídica del Partido Conservador Colombiano Ofra Patricia Monroy García, personas que deberán ser citadas a través del apoderado de la parte demandada. Los dos primeros fueron desistidos por el solicitante en la audiencia de pruebas.

<sup>21</sup> Comoquiera que versaban sobre hechos en los que esta actuó como alcaldesa encargada, y considerando la calidad de electa, (art. 195 CGP) no resulta admisible acceder a este medio de convicción, por lo tanto se ordenó oficiar a la elegida para que rindiera bajo juramento informe sobre los interrogantes que el accionante formulará.

<sup>22</sup> En tal sentido, se ordenó oficiar OFICIAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y Registraduría Municipal de Suárez, para que, se allegue, con destino al expediente de la referencia, el Acta General de Escrutinios de los concejales inscritos para las elecciones para el periodo constitucional 2024-2027 en el Municipio de Suárez (Tol.).

<sup>23</sup> Avales otorgados a otros candidatos de otros municipios por el partido conservador, derechos de petición, entre otras documentales.

<sup>24</sup> Aseveró lo siguiente: «la oportunidad para solicitar medidas cautelares de suspensión de un acto electoral de nombramiento no es otra que con la misma interposición de la demanda.» «Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia, radicación: 11001-03-28-000-2014-00141-00, auto del cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015), Bogotá D.C. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación: 11001-03-28-000-2023-00017-00, auto del cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), Bogotá D.C.»



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Frente a las pretensiones de la demanda, sostuvo en **primer lugar**, que no se demostró la afiliación múltiple a dos colectivos, pues la accionada renunció a la militancia del partido Centro Democrático el 23 de agosto de 2022, data muy anterior al momento de la inscripción como candidata (27 de julio de 2023).

También se indicó que para el 23 de febrero de 2023: «no se requería que la demandada anexara la renuncia del partido centro democrático al partido conservador para su inscripción, pues recuérdese que la renuncia a un partido o movimiento político surte efectos desde el momento mismo en el que el militante informa a la organización política que es su deseo abandonarla, tal y como sucedió el día 23 de febrero de 2023, ni debió renunciar al partido 12 meses antes para poder inscribirse como lo asegura el demandante, si se tiene en cuenta que uno de los elementos configurativos de la prohibición de doble militancia alegada en el caso concreto, es precisamente que la conducta prohibitiva se desarrolle dentro del elemento temporal previsto en la ley, esto es, la simultaneidad, por lo que al no probarse este supuesto, no queda sino colegir que en lo que atañe a este punto la causal no se configuró.».

De hecho, se afirmó que el secretario de esa colectividad certificó el 16 de febrero de 2024 que la señora Avilés no ocupó cargos de dirección. Así mismo, el propio Partido Conservador confirmó que la dimisión al otro colectivo se dio el 28 de febrero de 2023, fechas que, aunque son disimiles, demuestran que fueron anteriores a su registro como aspirante.

Como **segundo tópico**, no quedó probada la doble militancia en la modalidad de apoyo, pues del propio dicho del accionante las reuniones de la accionada con un diputado del Centro Democrático sucedieron en el mes de enero de 2023, fecha en la cual no había en estricto sentido proselitismo político. De otro lado, no se demostraron actos reales y concretos de apoyo de la demandada hacia militantes o causas diferentes al del Partido Conservador. En este punto advirtió que no se valorarían algunos videos, comoquiera que no se tenía certeza sobre el origen, la fecha y el autor del mismo.

En un **tercer punto**, el *a quo* de acuerdo con las pruebas documentales y el testimonio<sup>25</sup> de la secretaría jurídica<sup>26</sup> del Partido Conservador, dijo que la coalición realizada entre esta agrupación y Colombia Renaciente no anulaba la elección de la demandada, pues esa unión de fuerzas al haber sido comunicada y aceptada por los directivos y estamentos de las dos colectividades, dio legalidad al acto de inscripción<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Dijo en relación con la inscripción que se puso en el avala, relacionado con la prohibición de alianzas o adhesiones que: «sucede que, cuando otorgábamos los avales a los diferentes candidatos a la alcaldía muchos negociaban los avales y nos dábamos cuenta tiempo después, cuando el Consejo Nacional Electoral, nos requería por la presentación de las cuentas de los ingresos y gastos de la campaña, entonces en la Secretaría Jurídica advirtió de que cómo así no hubo ninguna clase y nos terminan ninguna clase de presentación de cuentas y nos terminaban sancionando tanto a los candidatos y a veces al Partido Conservador, porque el candidato, la persona solamente vino y buscó el aval y posteriormente se fue y lo negoció con cualquier otro partido político, y se hacía una decisión sin consultarle al Directorio Nacional conservador» El caso de Del que me está preguntando de Suarez, Tolima, para mí fue un caso especial porque desde que la señora se inscribió, empezaron a bombardear sobre las inhabilidades, todo lo demás, colocaron tutela. Contesté, tutelas, mandaron cualquier cantidad de documentación solicitando la inhabilidad hasta por una condena que no existió, porque eso, una aclaración por parte de los juzgados, creo que era de un Juzgado de Girardot, algo así y ella pidió el permiso para poder realizar una coalición y de aquí se le dio el permiso y se le envió el documento de coaval para que ella pudiera ser la coalición con el partido político, si no estoy mal, creo que era renaciente, si no estoy mal.

<sup>26</sup> PARTE DEMANDANTE (1:10:49 a 1:11:02) ¿Un acuerdo de coalición, modifica el aval cuando es establece una restricción y una prohibición como está expresa en el aval otorgado? TESTIGO (1:11:03 a 1:11:55) Sí señor, porque de acuerdo al acta, vuelvo y digo, que se firmó Acta Núm. 5 del Directorio Nacional Conservador, realizada en el club de banqueros el día 9 de mayo, en su hoja 5, yo di la explicación en el Directorio nacional que se tenía que hacer solicitud para que se pudiera inscribir la persona, el acuerdo de coalición, cómo se dice Eh?, Sí como que reformaba esa parte porque se le estaba dando autorización por parte del partido, lo que no, no podía ser el candidato era ir directamente a arreglar con otro partido sin autorización del partido del Partido Conservador, por eso está mi chulo, mi visto bueno en la firma del Presidente, yo misma lo hice, yo misma lo elaboré y hubo autorización.

<sup>27</sup> Tuvo en cuenta el oficio EAT0164-4930C1EC del 14 de junio de 2023 en el que el presidente del partido Conservador remitió a la Registraduría Municipal de Suárez (Tolima), la inscripción y el aval a favor de la demandada.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

El tribunal recordó que con la Resolución 017 de mayo de 2023, el partido Conservador dictó disposiciones relacionadas con el otorgamiento de los avales para las elecciones de octubre de dicho año y, a partir de ello, si bien se establecieron algunas prohibiciones para coaligarse, no es menos cierto que con el documento de coalición, expresamente se autorizó esa alianza.

Como **cuarto tópico**, negó que la demandada estuviera inhabilitada. Así lo hizo saber:

[S]i bien la causal contenida en el numeral 7 del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 señala que su vigencia en la respectiva circunscripción será durante el periodo constitucional y hasta 12 meses después del vencimiento del mismo, dicha normatividad fue modulada con la entrada en vigencia del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, por lo que, a partir del 14 de julio de 2011 el término máximo de incompatibilidad que corresponde a quienes hubieren desempeñado el cargo de Alcalde, establecido en la norma en cita, comprende los 12 meses anteriores a la fecha de la elección y no los 24 meses a la fecha de inscripción, en virtud de tal modificación legislativa y resultar incluso más beneficiosa respecto del juzgamiento – por retroactividad de la ley en casos que sea procedente -, en la medida en que el término de inhabilidad aplicable a quienes hubieren desempeñado el cargo se redujo y ahora solo es 1 año anterior a la elección, en ese sentido, la conducta de haberse desempeñado como alcaldesa más de 24 meses antes de la inscripción como candidata a la alcaldía, no está prohibida.

Finalmente, declaró probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva elevadas por los organismos electorales.

## 7. Actuaciones en segunda instancia

### El recurso de apelación

Inconforme con la sentencia, el demandante interpuso recurso de apelación<sup>28</sup>. El escrito fue admitido por el despacho con providencia del 8 de noviembre de 2024<sup>29</sup>. En sus documentos esbozó los siguientes reparos, los cuales serán organizados por la Sala para tener claridad y una mejor comprensión de ellos:

En **primer lugar**, aseveró que hubo una indebida valoración probatoria, pues con lo aportado en la demanda, se llega a la conclusión que la accionada se coaligó con el partido Colombia Renaciente, sin tener autorización expresa del representante legal del Conservador<sup>30</sup>, lo cual va en contra de la prohibición que se escribió en el aval<sup>31</sup>.

De otro lado, comentó lo siguiente:

LA JURIDICCIÓN NI EL JUEZ NO HAY NINGUNA NORMA O LEY U OTRA QUE AUTORICE MODIFICAR dicho AVAL o darle ni por asomo un efecto que estaba vedado como era en este momento modificar o interpretar en forma no acorde a derecho, cuando se sabe que un convenio no puede modificar un AVAL (...) NO PUEDE ADMITIRSE PRUEBA ALGUNA EN CONTRARIO ASI SE ANEXE UNA SUPUESTA AUTORIZACION ILEGAL Y FALSA POR CIERTO DEL PARTIDO POR PARTE DE LA ASESORA JURIDICA. [P]ermanece la prohibición nada se puede hacer aun que lo firme el representante legal que establece la

<sup>28</sup> Un primer escrito fue radicado el 25 de septiembre de 2024 y otro que denominó: «adición a la apelación» fue registrado el 26 del mismo mes y año.

<sup>29</sup> Índice Samai número 5.

<sup>30</sup> Dijo que se inscribió en forma directa y que la certificación (de la aceptación de la alianza) fue expedida extemporáneamente al momento de la inscripción.

<sup>31</sup> «El documento de aval otorgado al candidato es únicamente para su inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y se prohíbe su uso para la adhesión y/o apoyo programático con otros partidos y/o movimientos políticos».



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

prohibición porque el aval es el documento o acto administrativo que lo permite Y EL MISMO R. LEGAL fue quien establecido la restricción y el mismo es el que DEBIA REVOCARLA Y NO LO HIZO NI AUTORIZO A NADIE HACERLO porque sus repuestas son claras de que jamás revoco la prohibición. (...) 21.EL AVAL OTORGADO quedo como esta es imposible revocarlo o quitar la prohibición por haber pasado la elección ni modificado el E-6 NI LO REFORMO CON EL E-8 Y No hay duda alguna de la doble militancia POR LA PROHIBICION y al inscribir un Coaval salta de bulto la doble militancia por apoyo y otras causales de haber cometido la doble militancia y ninguna autoridad administrativa o judicial en este momento puede levantar la prohibición porque es exclusiva competencia del representante del partido conservador EFRAIM CEPEDA SARABIA y le caduco la competencia. (Sic a toda la cita).

Controvirtió la respuesta dada a un derecho de petición, emitida por el Partido Conservador<sup>32</sup>, en la que se dijo que sí había existido autorización de alianzas para el municipio de Suárez, lo cual, en su criterio es «ilegal»; primero, porque no fue firmada esa contestación por el representante legal de esa colectividad y, segundo porque la asesora jurídica no es competente para expedir esta clase de certificaciones que desdigan la prohibición que contenía el aval.

Sobre esta base, aportó capturas de pantalla de los avales otorgados en los municipios de Falan, Chaparral y Guamo del departamento del Tolima en los que el Partido Conservador precisó la posibilidad de inscribirse directamente y hacer coalición. También allegó uno que fue expedido por el partido Cambio Radical<sup>33</sup>, documentos con los cuales pretende sacar avante la tesis relacionada con que allí sí se autorizó la posibilidad de alianzas, pero en el caso de la demandada esa posibilidad estuvo vedada.

Finalmente, dice que lo único que salva a la accionada es que se hubiera aportado al E – 6 y al E – 8 el levantamiento por escrito de la prohibición.

Como **segundo acápite**, esbozó los siguientes tres argumentos:

- i) debe decidirse nuevamente la solicitud de «medida cautelar» y aceptar todas las pruebas anexas a dicha petición puesto que con base en los artículos 233 y 234 del CPACA<sup>34</sup> es factible solicitar la suspensión provisional del acto, cuando se presenten hechos sobrevivientes, ii) la sentencia de primera instancia es nula, comoquiera que fue dictada sin haberse conformado legalmente el quorum de la Sala, debido a que solo se integró con dos magistrados: el ponente quien ocupó dos plazas, ante la vacancia de uno de los cargos y otro juzgador y, iii) la sentencia no debió aplicar un enfoque de género a favor de la accionada, debido a que no existe ninguna prueba que evidencie que su actuar afectó a la elegida.

Al tenor de lo anterior, insistió en que había hechos nuevos, los cuales ameritaban valorar otras pruebas<sup>35</sup>, pues demostraban que no había existido ninguna revocatoria de la prohibición de coalición inserta en el aval. Sobre esta base, dijo que el testimonio del

<sup>32</sup> Página 35 del recurso de apelación.

<sup>33</sup> Página 38 *ibidem*.

<sup>34</sup><sup>34</sup> Citó sentencia: Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de Unificación, Expediente No. 44001-23-33-000-2020-00022-01\_20201126 de 26 de noviembre de 2020, C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate.

<sup>35</sup> Derecho de petición del 16 de enero de 2024 dirigido al Partido Conservador (anterior a la admisión de la demanda), en este punto aseveró que si bien ya había recibido respuesta, quería mayor claridad sobre la prohibición contenida en el aval. Respuesta incompleta otorgada a dicha solicitud del 31 de enero de 2024. Fallo en el trámite de acción de tutela<sup>35</sup> (16 de febrero de 2024) para que se resolvieran las inquietudes dejadas de solventar. Respuesta de dicho colectivo del 16 de febrero de 2024 relacionada con «la prohibición de la encuesta».



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

representante del Partido Conservador es superfluo e inocuo pues no podía desdecir la literalidad de dicho aval y su restricción para aliarse con otros colectivos políticos.

Cierra su dicho en lo relacionado a la nulidad de la providencia de primera instancia, en que la aclaración de voto de uno de los dos magistrados, era un salvamento de su decisión; luego, la sentencia no obtuvo las mayorías.

En **tercer momento**, insistió en dos argumentos bifrontes<sup>36</sup>, por un lado dijo que la accionada, militante del Centro Democrático para ese momento, sí participó de la consulta interna del Partido Conservador celebrada el 22 de mayo de 2023, como lo prueba un video en el que aparece un miembro de esta última colectividad y la declaración de parte de la demandada en la que aceptó su participación<sup>37</sup>. A partir de este relato y lo establecido por el artículo 7.<sup>º</sup> de la Ley 1475 de 2011<sup>38</sup>, ella no podía aspirar por el Conservatismo a la alcaldía pues desatendió el resultado de dicho mecanismo interno.

De otro lado, dijo que de no accederse a lo anterior: i) tal consulta no tuvo la autorización de las directivas, ii) no fue plural pues no hubo participación de otros miembros de esta agrupación<sup>39</sup> y, iii) no se sabe si la empresa que la realizó está inscrita ante el CNE.

Finalmente, comentó que el video que él aporto, en el que se retrata la participación de la demandada en dicha encuesta no fue tachado de falso; luego, el *a quo* debía valorar esa prueba y no aducir que como no tenía fecha de creación y autor, por ese solo hecho, debía evadir el estudio de ese medio demostrativo.

Formuló una **cuarta réplica**, para insistir en la doble militancia por pertenencia simultánea, pues al estar prohibido coaligarse, tal como lo rezó el aval y, habiendo hecho la alianza con el partido Colombia Renaciente, por esa sola actividad esta incursa en conducta proscrita. A partir de ello, reitera que apoyó y recibió respaldos indebidos de las listas de concejales de esa agrupación.

Adicional a esto, dijo que esta modalidad está demostrada, comoquiera que en los documentos que soportan el formulario E – 6 AL de su inscripción, no está la renuncia al Centro Democrático, agrupación que, según cuenta, le permitió participar de la consulta con el partido Conservador.

En **quinto lugar**, sin mayor argumentación, se limitó a decir que la demandada estaba inhabilitada, pues había sido alcaldesa encargada de una administración que tuvo la gobernanza del partido Centro Democrático.

## 8. Auto que remitió nulidad originada en sentencia

Como se dijo en precedencia, el despacho ponente, mediante auto del 8 de noviembre de 2024<sup>40</sup>, admitió el recurso de apelación y el 19 de ese mismo mes y año<sup>41</sup>, de conformidad

<sup>36</sup> De dos frentes o dos caras. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>37</sup> Asegura que esas manifestaciones en la audiencia de pruebas se dieron en los minutos 33 y siguientes, 26.10 y el 35.

<sup>38</sup> Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas.

<sup>39</sup> Dijo que se violaron los artículos 106, 108, 109, 114, 116 y 124 de los estatutos del partido Conservador.

<sup>40</sup> Índice SAMAI número 6.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

con el artículo 294 del CPACA, devolvió el trámite al *a quo*, debido a que en la alzada se formuló una nulidad originada en la sentencia al afirmarse que el fallo no había sido proferido con el quorum suficiente, pues solo fue suscrita por dos de los tres magistrados.

## 9. Decisión que niega nulidad

El *a quo* con providencia del 13 de diciembre de 2024, negó la solicitud debido a que la sala dual que suscribió la sentencia lo había hecho con las mayorías suficientes, por ende, la decisión de negar las pretensiones de la demanda fue proferida de manera unánime y que la única observación de la decisión, fue la aclaración de voto<sup>42</sup>, no el salvamento, como erradamente lo propuso la parte actora, de que en su sentir se debía haber llamado al magistrado que seguía en turno para que esta determinación se hubiese juzgado con tres funcionarios.

La decisión que negó la nulidad, se sustentó entre otras, en lo dispuesto por el artículo 128 del CPACA<sup>43</sup>, el Acuerdo 209 de 1997<sup>44</sup> emitido por el Consejo Superior de la Judicatura y una sentencia de tutela proferida por esta Sección Electoral<sup>45</sup>.

## 10. Auto que negó peticiones probatorias en segunda instancia

A través de auto del 24 de enero de 2025<sup>46</sup>, el despacho conductor negó las peticiones probatorias elevadas por la parte actora, al advertirse, entre otras cosas, su extemporaneidad. Así mismo, se hizo lo propio con la solicitud que proponía un nuevo estudio de la medida cautelar a la luz de lo establecido por el artículo 277 del CPACA y la jurisprudencia vigente sobre la materia.

## 11. Alegatos de conclusión<sup>47</sup>

### 11.1 El demandante

Repitió los argumentos de su posición jurídica.

### 11.2 El demandado

Reiteró los planteamientos expuestos en sus escritos de defensa.

<sup>41</sup> Índice SAMAI número 14.

<sup>42</sup> Magistrado Belisario Beltrán Bastidas.

<sup>43</sup> ARTÍCULO 128. Quórum para otras decisiones en el Consejo de Estado. Toda decisión de carácter jurisdiccional o no, diferente de la indicada en el artículo anterior, que tomen el Consejo de Estado en Pleno o cualquiera de sus salas, secciones, o subsecciones o los Tribunales Administrativos, o cualquiera de sus secciones, requerirá para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto favorable de la mayoría de sus miembros. Si en la votación no se lograre la mayoría absoluta, se repetirá aquella, y si tampoco se obtuviere, se procederá al sorteo de conjuez o conjueces, según el caso, para dirimir el empate o para conseguir tal mayoría. Es obligación de todos los Magistrados participar en la deliberación y decisión de los asuntos que deban ser fallados por la corporación en pleno y, en su caso, por la sala o sección a la que pertenezcan, salvo cuando medie causa legal de impedimento aceptada por la corporación, enfermedad o calamidad doméstica debidamente comprobadas, u otra razón legal que imponga separación temporal del cargo. El incumplimiento sin justa causa de este deber es causal de mala conducta. El reglamento interno señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus salas y sus secciones celebrarán reuniones para la deliberación y decisión de los asuntos de su competencia. Cuando quiera que el número de los Magistrados que deban separarse del conocimiento de un asunto por impedimento o recusación o por causal legal de separación del cargo disminuya el quórum decisorio, para completarlo se acudirá a la designación de conjueces.

<sup>44</sup> Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, Auto del 27 de febrero de 2020. Rad. 11001-03-15-000-2019-05242-00 (AC).

<sup>46</sup> Índice SAMAI número 22.

<sup>47</sup> Una vez ejecutoriado el auto mediante el cual el despacho sustanciador negó las pruebas en segunda instancia, se corrió traslado para alegar.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

## 12. Concepto del Ministerio Público<sup>48</sup>

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado pidió confirmar la sentencia que negó las pretensiones de la demanda, precisando que:

i) la accionada fue miembro del partido Centro Democrático hasta el 28 de febrero de 2023 y la encuesta de opinión fue realizada el 18 de mayo de 2023, - más de dos meses después -, por lo que, está ya no era militante, por ende, podía participar de actividades políticas del partido Conservador Colombiano y, ii) respecto de la prohibición contenida en el aval, afirmó que esta última colectividad lo expidió después de suscrito el acuerdo de coalición, por lo que dicha leyenda no aplica al pacto firmado, debido a que en la línea del tiempo, primero se suscribió el convenio de voluntades y fue como resultado de este que se expidió el señalado aval.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Competencia

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, en atención a los artículos 150<sup>49</sup> y 152.7.a)<sup>50</sup> de la Ley 1437 del 2011, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena de esta corporación, modificado por el artículo 1.<sup>º</sup> del Acuerdo 434 de 2024<sup>51</sup>.

### 2.2 El acto acusado

Se trata del formulario E – 26 ALC expedido el 1.<sup>º</sup> de noviembre de 2023 por medio del cual la comisión escrutadora declaró la elección de Consuelo Avilés Aldana como alcaldesa de Suárez (Tolima).

### 2.3 Cuestión previa

Antes de abordar el estudio del recurso de apelación, la Sala hará algunos razonamientos frente a los ítems segundo y quinto de la apelación que quedaron expuestos en el numeral 6.1 de la presente providencia.

De un lado y, en relación con la decisión de resolver nuevamente una solicitud cautelar y de aplicar el enfoque de género, debe decirse que este aspecto ya fue decidido y no le corresponde a la sala incluir consideración adicional sobre el tema. Por otro lado, en lo que

<sup>48</sup> Índice SAMAI número 34.

<sup>49</sup> «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. (...).»

<sup>50</sup> «Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...) a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración; (...).»

<sup>51</sup> «ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta: (...) 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos».»



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

tiene que ver con que la demandada estaba inhabilitada, este argumento no se estudiará, debido a que no hubo carga argumentativa del apelante.

Sobre este último punto en particular, tal como lo ha dicho esta corporación en diversos pronunciamientos<sup>52</sup>:

[A] través del recurso de apelación, una de las partes o ambas, **solicitan al superior que examine la decisión dictada en un proceso, expresando sus inconformidades**, con la finalidad de que éste analice la decisión de primer grado, y de ser procedente, la modifique o la revoque. El recurso de apelación es el medio o acción que se concede a la persona agraviada o condenada por una resolución judicial, para que acuda a otro tribunal superior, sometiéndole el conocimiento de la cuestión resuelta; **exige que se expliquen las razones de inconformidad**, para establecer si las pruebas y el soporte jurídico han sido correctamente estimados. **Esta Sección ha precisado que la labor de la segunda instancia consiste en verificar, sobre la base de la decisión impugnada, el acierto o el error del a quo en el juicio realizado**, circunscribiéndose a dicho aspecto la competencia. De lo anterior se desprende que, en la sustentación del recurso de apelación, el recurrente debe presentar **unos argumentos a través de los cuáles refute o controvierta la decisión proferida por el a quo, ya que solamente sobre estos reparos tiene competencia el ad quem para pronunciarse**, exceptuando aquellas decisiones que el juez deba adoptar de oficio, en virtud de lo establecido en la ley.

Conforme a lo anterior, fue insuficiente lo aducido por la parte actora en este punto para ilustrar en qué consistió el o los errores del *a quo*; es decir, cuáles fueron los aspectos específicos de hecho o de derecho que dejó de analizarse y/o cuáles fueron las consideraciones concretas que no se adecuan con el ordenamiento jurídico y su por qué.

## 2.4 Problema jurídico

Conforme al fallo de primera instancia y a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Tolima, negó las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, se determinará: i) si hubo una indebida valoración probatoria, relacionada con la improcedencia de la coalición entre el Partido Conservador y la agrupación Colombia Renaciente, comoquiera que existía una prohibición expresa en el aval otorgado a la demandada, ii) si participó de una consulta sin la autorización de las directivas del conservatismo, iii) si se incursionó en la prohibición de la doble militancia en la modalidad de pertenencia simultánea, por apoyo y en desconocimiento del resultado de la consulta, al haber sido demostrados los supuestos fácticos que las edifican.

Conforme a lo anterior, la metodología que utilizará la Sala para resolver el asunto inicia con el estudio de la doble militancia en sus dos modalidades: pertenencia simultánea y apoyo, para luego, desatar el caso conceto.

<sup>52</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Gloria María Gómez Montoya. Auto del 20 de junio de 2024. Rad. 11001-03-28-000-2024-00144-00.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

## 2.5 Marco normativo y jurisprudencial de la prohibición de la doble militancia

La doble militancia en el ordenamiento jurídico colombiano tiene su génesis en el Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución Política, al prever que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Dicha norma también dispuso que quien participara en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podía inscribirse por otro en el mismo certamen electoral.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C – 303 de 2010, al decidir la demanda de inconstitucionalidad del párrafo transitorio 1.<sup>º</sup> del artículo 1.<sup>º</sup> del Acto Legislativo 1 de 2009, que modificó el artículo 107 de la Constitución, puso de presente que la antedicha regla tenía por finalidad propender por el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, lo cual impacta positivamente en la vigencia del principio de la soberanía popular, al aseverar lo siguiente:

(...) la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituye herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta de las particularidades del sistema electoral colombiano.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual, se adoptan reglas sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y se dictan disposiciones en materia de procesos electorales, al desarrollar la institución de la doble militancia, trajo una regulación que contempla otras hipótesis a las ya referidas:

**Artículo 2o. 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 éstas, 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. (...)



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Es importante tener en cuenta que el legislador estatutario extendió el ámbito de aplicación de la figura de la doble militancia, en tanto eliminó la expresión que imponía que el partido o movimiento político debía contar con personería jurídica, que le adscribía el Acto Legislativo 01 de 2003.

En consecuencia, dispuso que «... [E]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político». Sobre el particular, la Corte Constitucional, mediante sentencia C – 490 de 2011, al revisar la constitucionalidad del citado artículo, determinó que «el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia» y, por ende, declaró este precepto ajustado a la carta política.

## 2.6 Pertenencia simultánea

Sobre esta conducta, debe decirse que fue introducida en el sistema jurídico colombiano<sup>53</sup> con el fin de crear un régimen severo de bancadas, en el cual, se prohíbe el transfuguismo; lo anterior, bajo el entendido de que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción proselitista, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación mediante la cual accedió a la corporación o cargo de elección popular<sup>54</sup>.

Esta modalidad de doble militancia está dirigida entonces a quienes son miembros de más de un colectivo; sin embargo, para comprender correctamente el reparo que hizo el legislador, es pertinente reseñar el sentido y alcance de los conceptos de ciudadano, miembro e integrante de un partido o movimiento político dados por la Corte Constitucional en sentencia C – 342 de 2006, comoquiera que es a partir de dichos elementos que el juzgador puede analizar la conducta que se endilga.

Al respecto, esa corporación dijo lo siguiente:

- i) El ciudadano es la persona titular de derechos políticos, y estos a su vez se traducen, de conformidad con la Constitución, en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos. En tal sentido, el ciudadano es un elector, es decir, es titular del derecho a ejercer el sufragio, mediante el cual concurre en la conformación de las autoridades representativas del Estado. La calidad de elector no depende, en consecuencia, de la afiliación o no a un determinado partido o movimiento político, lo cual no obsta para que, el ciudadano pueda ser un simpatizante de un partido político.
- ii) El miembro de un partido o movimiento político es aquel ciudadano que, de conformidad con los estatutos de éstos, hace parte formalmente de la organización política, situación que le permite ser titular de determinados derechos estatutarios, como es aquel de tomar parte en las decisiones internas, pero a su vez, le impone determinados deberes, encaminados a

<sup>53</sup> A partir de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral, con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos: Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este código y, además, cuando: (...) 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 490 de 2011. MP Luis Ernesto Vargas Silva.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

mantener la disciplina de la agrupación. En tal sentido, en términos de ciencia política, el miembro del partido o movimiento político es usualmente un militante.

iii) El integrante de un partido o movimiento político que ejerce un cargo de representación popular es aquel ciudadano, que no sólo es miembro formal de una determinada organización política, que milita activamente en ella, sino que, merced al aval que recibió de la misma, participó y resultó elegido para ocupar una curul a nombre de aquél. En tal sentido, confluyen en este ciudadano las calidades de miembro de un partido o movimiento político, motivo por el cual debe respetar los estatutos, la disciplina y decisiones adoptadas democráticamente en el seno de aquél; y al mismo tiempo, al ser integrante de una Corporación Pública, deberá actuar en aquélla como integrante de una bancada, en pro de defender un determinado programa político. De tal suerte que, se trata de la categoría en la cual el ciudadano puede participar con la máxima intensidad posible en el funcionamiento de los partidos políticos modernos; correlativamente, es aquella donde se exige un mayor compromiso y lealtad con el ideario que se comprometió a defender.

Cabe resaltar que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha comprendido esta modalidad y su naturaleza jurídica a partir de los siguientes razonamientos:

[D]esde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo. Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del “transfuguismo político”, fenómeno que acepta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan solo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública. (...)

En este orden de ideas, las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública.<sup>55</sup>

Finalmente, esta Sala<sup>56</sup> ha venido estudiando esta modalidad y, recientemente analizó un caso en el que se discutía precisamente la pertenencia simultánea de un aspirante, que luego fue elegido, en representación de otra agrupación política.

Al respecto se dijo:

Es por lo anterior, que dicha renuncia fue presentada sin cuestionamiento por parte de la colectividad, y aunque no se precisó cómo, a través de qué medio o quién la estudió, se impone afirmar que su propio representante legal la dio por materializada, y de ahí se derivaron todos los efectos jurídicos que le son propios; entre esos, por supuesto la libertad para aspirar a un cargo público por cualquier otro colectivo político. En este punto, debe enrostrarse a la parte actora su falta de aportación de medios de convicción respecto a tener por falsa la presentación, pues el hecho de que haya sido datada su presunta filiación en el 2019 y no del 2011, eso no reporta para la Sala un aspecto relevante de cara a lo que se certifica.

<sup>55</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 12 de septiembre de 2013. Rad. 25000-23-31-000-2011-00775-02, MP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 15 de agosto de 2024. Rad. 85001-23-33-000-2023-00129-01.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Más allá de esa imprecisión, es más que evidente que la dimisión no se ve derruida por esta situación y en esos términos, no importa entonces cuándo fue efectivamente materializada su vinculación con el partido político, sino lo que allí se resalta, es la renuncia presentada por el demandado a esa organización y que ese acontecimiento tuvo lugar el 10 de marzo de 2023.

A partir de estos razonamientos, la Sala en cada caso debe acudir necesariamente a las pruebas que aportan los sujetos procesales, y a partir de ello, a través de una valoración en conjunto de estas y de la aplicación de la sana crítica, zanjar el asunto, construyendo las premisas que le permitan comprender la actuación del demandado y la actividad de las agrupaciones políticas, para colegir si se está en presencia o no de una múltiple afiliación a una asociación partidista.

## 2.7 Participar en consulta interna de partido distinto de aquel por el cual resultó elegido

La Sala, a partir del estudio que trajo la ley y la Constitución Política sobre el instituto de «las consultas», ha comprendido que estos son verdaderos escenarios de democracia interna de las organizaciones políticas para realizar, entre otros asuntos, la selección de sus propios candidatos, ello de conformidad con los artículos 5<sup>57</sup> y 7 de la Ley 1475 de 2011.

Respecto a este último precepto, el legislador definió su alcance en los siguientes términos:

**Artículo 7º. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS.** (...) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción<sup>58</sup> (...) (Subrayado de la Sala)

De acuerdo con la disposición transcrita, la participación de un precandidato en una consulta se formaliza con su inscripción en firme, de acuerdo con las reglas internas de los partidos, lo que le impide postularse en el mismo proceso electoral por otra colectividad, reiterando lo establecido constitucionalmente.

<sup>57</sup> Artículo 5º. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. (...).

<sup>58</sup> Concordante con «Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad (...)» y «Artículo 32. Aceptación o rechazo de inscripciones (...) La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe.»



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Ahora bien, aunque la norma acude al concepto de inhabilidad para referirse a la naturaleza de esta restricción legal, lo cierto es que se trata de una modalidad de doble militancia, teniendo en cuenta el contexto en el que la situación viene regulada en el artículo 107 superior.

Respecto de esta singular modalidad de doble militancia la carta magna la estableció en dicho precepto y, para tal efecto, fue la Corte Constitucional quien manifestó, lo siguiente:

De esta regla se siguen tres consecuencias evidentes para los candidatos: (i) participar como candidato en las consultas de un partido o movimiento político implica militar o estar afiliado al mismo; (ii) participar como candidato en consultas interpartidistas como miembro de un partido o movimiento político, también implica militar o estar afiliado al mismo; (iii) haber participado como candidato en las consultas antedichas impide al candidato inscribirse por otro partido en el mismo proceso electoral. Nótese que la Constitución prohíbe la inscripción, que es una etapa del proceso electoral que ocurre con anterioridad a la elección<sup>59</sup>.

Estas normas, interpretadas en forma exegética, tienen una doble finalidad, pues por una parte, buscan que el candidato que resulte elegido no le dé la espalda al partido o movimiento político en cuya consulta participó, pero también, obliga a la colectividad a respetar los resultados del referido certamen, teniendo como su aspirante oficial, a aquel que haya resultado victorioso, respetando su expectativa legítima.

Sobre esta misma base, la Sala Electoral ha proferido algunos razonamientos para darle contenido a los presupuestos que fijó tanto el constituyente como el legislador.

En un primer caso, esta Sección<sup>60</sup> dijo que conforme al artículo 107 de la Constitución Política, no se podía declarar la nulidad del señor Freddy Hernando Libreros como alcalde de Buga, en consideración a que las elecciones del 25 de marzo de 2007 realizadas por el Partido Liberal Colombiano para escoger a los miembros del directorio municipal, no se podían entender como «el mismo proceso electoral» respecto del certamen territorial ocurrido el 28 de octubre de 2007.

La Sección en esa oportunidad manifestó que:

Para mayor claridad debe entenderse que la locución “el mismo proceso electoral” está dominado por un criterio de unidad y no ambivalente, ya que entre la consulta popular y las elecciones que le sobrevienen ha de existir una identidad material, regida por un objeto común como son los cargos de elección popular. Por ello, al haberse convocado a los integrantes del Partido Liberal Colombiano el 25 de marzo de 2007 para una consulta interna (así la llama la parte actora), que no tenía por fin escoger el candidato a la alcaldía de Guadalajara de Buga, no resulta jurídicamente sostenible la imputación que ahora se estudia, pues queda más que demostrada la inexistencia de la infracción alegada.

Distinto sería, por ejemplo, que el demandado efectivamente hubiera participado en una consulta popular del Partido Liberal Colombiano para escoger candidato a la alcaldía de Guadalajara de Buga y hubiera sido vencido en las urnas, pues bajo ese entendido no cabría la menor duda que no podría haber participado en las elecciones del 28 de octubre de 2007 para elegir al alcalde de esa municipalidad, inscrito por otro partido o movimiento político, no solo por la existencia de prescripciones legales que así lo prohíben, sino también porque ello implicaría una conducta desleal con los compromisos éticos que se adquieren frente a un

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>60</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 4 de junio de 2009. Rad. 76001233100020080000302.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

conglomerado político cuando se asume intervenir en esas consultas populares. (Subrayado de la Sala)

En un segundo caso, la corporación<sup>61</sup> denegó las pretensiones de una demanda, al afirmar que si bien el accionado no fue inscrito como candidato único del partido político en cuya consulta participó, esto fue así, no por su exclusiva voluntad, sino por haber sido la voluntad política de esa colectividad, que decidió coaligarse con el Partido Liberal Colombiano, a efectos de procurar la Alcaldía de Soacha; luego, dichas alianzas lejos de afectar la obligatoriedad de las consultas, lo que logró a través del instituto de las asociaciones, fue resaltar el apoyo reciproco de quienes se aliaron a dicho cargo uninominal.

Posteriormente, en otra decisión judicial, la Sección<sup>62</sup> denegó las pretensiones de una demanda, en consideración a que el accionado si bien participó en unos foros adelantados por el partido Centro Democrático, con los precandidatos de esa colectividad a la alcaldía de San José de Cúcuta para los comicios de 27 de octubre de 2019, no se demostró que dichos encuentros, hubiesen sido la primera de las etapas del proceso de selección del candidato a la alcaldía, de acuerdo con el estudio que se hizo de los estatutos; lo cual, cobró relevancia en dicho asunto debido a que la agrupación previó cuatro herramientas democráticas para escoger a su aspirante, sin que se tuviera la «participación del foro», como uno de ellos.

Finalmente, la Sala en el 2024 profirió, entre otras, las siguientes dos decisiones en las que se ha estudiado esta modalidad.

En un primer caso<sup>63</sup>, la corporación denegó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, comoquiera que encontró dudas en relación con la confirmación de la inscripción formal del accionado al mecanismo de la consulta, adelantado por la agrupación política.

Al respecto, se dijo que:

106. Por lo anterior, concluye la Sala que, del análisis de las pruebas allegadas al plenario, no se logró demostrar el dicho del recurrente según la cual «la inscripción quedó en firme», pues se insiste está en duda la forma en que se llevó a cabo la inscripción del demandado a la consulta, así como su aceptación y confirmación, por el contrario, Colombia Humana certificó la no participación de Breiner Paredes Estupiñán, en su consulta y su no militancia desde abril de 2023.

107. En este punto, no sobra aclarar que las anteriores consideraciones no pretenden cuestionar o analizar la legalidad del proceso adelantado por Colombia Humana para elegir a sus precandidatos, pero tampoco puede esta colegiatura abstenerse de revisar la tesis de la defensa que fue la misma del fallo apelado, según la cual no se demostró la debida participación de Breiner Paredes Estupiñán, en dicho proceso democrático, por guardar íntima relación con la causal de nulidad que se le endilga.

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Alberto Yepes Barreiro (E). Sentencia del 12 de septiembre de 2013. Rad. 25000233100020110077502.

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 24 de junio de 2021. Rad. 54001-23-33-000-2019-00329-01 (2019-00327-00, 2019-00328-00, 2019-00330-00 y 2019-00368-00).

<sup>63</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia del 4 de julio de 2024. Rad 52001-23-33-000-2023-00427-01.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Finalmente, en providencia del 18 de abril del 2024<sup>64</sup>, la Sala al resolver sobre una apelación contra un auto que había denegado la suspensión provisional del acto de elección de un concejal, aseveró que:

En tales condiciones, (...) no hay certeza de la infracción del artículo 107 de la Constitución Política con la elección del señor José Antonio Torres Ramos, pues existen dos documentos que se contradicen entre sí sobre el mismo hecho, es decir, la participación del demandado en la consulta celebrada por Colombia Humana el 23 de abril de 2023 para escoger candidato a la Alcaldía de María La Baja, antes de ser inscrito como candidato al concejo del mismo municipio por el Partido Conservador, por el que fue elegido en la curul que ocupa actualmente.

Vistos así los elementos que conforman estas específicas modalidades de la doble militancia, el juez electoral, a partir del material probatorio y los razonamientos jurisprudenciales que ha vertido la Sala en forma pacífica, podrá aplicar, si es procedente, las consecuencias jurídicas que previeron, tanto el constituyente, como el legislador frente a dicha conducta prohibida.

Dicho lo anterior, la Sala resolverá los demás reproches de la apelación así:

### **3. Caso concreto.**

#### **3.1 Punto número uno.**

Como bien se recuerda, el reparo de la parte actora se centró en la indebida valoración probatoria que hizo el tribunal, pues su tesis es que: **i)** la accionada, se coaligó con el partido Colombia Renaciente, sin tener autorización expresa del representante legal de la agrupación conservadora<sup>65</sup>, lo cual va en contra de la prohibición que se escribió en el aval<sup>66</sup>; así como que, **ii)** la respuesta dada a un derecho de petición emitida por el partido Conservador<sup>67</sup> es «ilegal»; primero, porque no fue firmada esa contestación por el representante legal de esa colectividad y, segundo, porque la asesora jurídica no es competente para expedir esta clase de certificaciones que desdigan la prohibición que contenía el aval y, **iii)** un acuerdo de coalición no puede modificar un aval, pues lo único que podía hacerse era aportar al E – 6 y al E – 8 el levantamiento por escrito de la prohibición.

Para la Sala es procedente negar los argumentos de la apelación, conforme a los siguientes razonamientos:

En primer lugar, conviene recordar<sup>68</sup> que el sistema jurídico colombiano ha adoptado un método de valoración integral de la prueba, entendido como las directrices con base en las cuales «el juez debe estimar los diversos medios probatorios, para efectos de formarse la certeza que requieren los hechos en que se basa la correspondiente decisión judicial», con

<sup>64</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Auto del 18 de abril de 2024. Rad. 13001-23-33-000-2024-00004-01.

<sup>65</sup> Dijo que se inscribió en forma directa y que la certificación (de la aceptación de la alianza) fue expedida extemporáneamente al momento de la inscripción.

<sup>66</sup> «El documento de aval otorgado al candidato es únicamente para su inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y se prohíbe su uso para la adhesión y/o apoyo programático con otros partidos y/o movimientos políticos».

<sup>67</sup> Página 35 del recurso de apelación.

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2016, expediente: 2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

fundamento en la apreciación de las medios demostrativos, realizada bajo las reglas de la sana crítica, como lo dispone el artículo 176 del CGP<sup>69</sup>.

Con base en lo dicho, la Sala encuentra que carece de razón elapelante al afirmar que «[ni] la juridicci[ó]n ni el juez [ni] la norma [o la] ley autorice modificar dicho aval o darle ni por asomo un efecto que estaba vedado (...) [ni] puede admitirse prueba alguna en contrario as[í] se anexe una supuesta autorizaci[ó]n ilegal y falsa por cierto del partido por parte de la asesora jur[í]dica», por cuanto lo que obra en el plenario, son precisamente medios que permiten tener convicción a la Sala de que la demandada podía aspirar y ser electa como alcaldesa aun con la restricción que se impuso en el aval.

Un medio de prueba relevante es precisamente el acuerdo de coalición programático y político suscrito entre el Partido Conservador y Colombia Renaciente, fechado el **13 de julio** de 2023 y suscrito por los señores: Efraín José Cepeda Sarabia y Jhon Arley Murillo Benítez, representantes de las dos agrupaciones políticas, sujetos a quienes no se les desvirtuó dicha calidad dentro del proceso judicial y quienes corresponden a los mismos que firmaron los avales.

Con esta documental la Sala puede comprender que:

i) El **aval** emitido el **14 de junio** de 2023, por sí solo, no tiene la virtualidad de desautorizar un acuerdo de coalición, el cual está sometido a las reglas internas de la organización política. Sobre esta base, al realizar una lectura de la cláusula primera del acuerdo de coalición, se precisó: «El presente Acuerdo (...) tiene por objeto **avalar**, inscribir y apoyar a la candidata CONSUELO AVIL[É]S ALDANA (...).

ii) Por virtud del principio de autonomía<sup>70</sup>, las agrupaciones políticas, establecieron que «el candidato designado queda sujeto y acatará las disposiciones que emitan las directivas de la organización donde milita y que lo **avala**», aspecto que no puede ser desatendido por esta corporación judicial, pues el sentido y utilidad del acuerdo era precisamente aunar esfuerzos para la consecución del cargo uninominal; luego, decretar la nulidad bajo la lectura exegética y no integral de este, junto a otros medios de prueba que proponen las partes, desconocería no solo la obligatoriedad<sup>71</sup> que tiene este documento, sino que desatendería el hecho de que al momento de inscribirse la demandada, esta lo hizo con el acuerdo de coalición.

Esta precisión es importante, comoquiera que a la luz de lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, se dispuso lo siguiente:

<sup>69</sup> Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

<sup>70</sup> ARTICULO 6º—Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política. En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

<sup>71</sup> Sentencia SU – 213 de 2022. MP. Cristina Pardo Schlesinger, dijo: «la Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que las coaliciones políticas surgen como resultado de «la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político». En similar sentido, la Sección Quinta ha definido los siguientes requisitos para inscribir candidatos de coalición a cargos uninominales: i) de manera previa a la inscripción, las organizaciones políticas deben acordar los aspectos referidos en el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011<sup>[233]</sup> y ii) «[a]l momento de la inscripción, en el formulario de inscripción E-6, se debe dejar claro las agrupaciones políticas que integran la coalición y la filiación política del candidato».



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Artículo 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, **podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella.** Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. (Resaltado por la Sala)

- iii) El citado pacto, tal como lo suscribieron los representantes legales y la aspirante, «hace parte integral (...) que contiene los documentos para el otorgamiento del **aval** de candidato por parte del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO<sup>72</sup>», lo que significa en últimas, que la decisión de esta agrupación no se vio limitada por la leyenda que inicialmente consideró, sino que por el contrario con este acuerdo<sup>73</sup>, se inscribía bajo esas condiciones a la demandada.
- iv) Una interpretación con sentido útil del aval y el acuerdo de coalición, permite entrever que la primera voluntad del partido conservador se vio modificada por los nuevos objetivos políticos que se dieron en forma posterior entre esta y Colombia Renaciente, lo cual no está proscrito por el ordenamiento jurídico, como lo quiere hacer ver el apelante.

Conforme a lo anterior, las demás pruebas aportadas y decretadas por el juzgador de instancia entre las que se destaca la declaración que realizó la señora Orfa Patricia Monroy García<sup>74</sup> como secretaria jurídica del Partido Conservador, los derechos de petición por ella resueltos<sup>75</sup> en su rol como representante judicial<sup>76</sup>, no permiten, como se dijo, acceder al reclamo del apelante, pues se insiste, a partir de una valoración en conjunto de estos y los preceptos legales, constitucionales y jurisprudenciales aplicables a la materia, permiten decir a esta Sala que no existe irregularidad alguna frente al aval otorgado y la elección cuestionada.

Finalmente, el hecho de que se controvirtiera la capacidad de la secretaria jurídica del Partido Conservador para dar respuesta a un derecho de petición<sup>77</sup> afirmándose que era ilegal por cuanto solo el representante legal la podía expedir y que lo dicho allí no podía desdecir el contenido de la prohibición del aval, no significa, a esta altura del proceso, que se le esté dando un alcance que rebase su competencia dentro del partido Conservador, todo lo contrario, se trata de medios de prueba con los que el juzgador fortalece la tesis de

<sup>72</sup> Reiterado en la cláusula décima séptima del acuerdo de coalición.

<sup>73</sup> Reiterado en la cláusula décima octava del acuerdo de coalición

<sup>74</sup> Audiencia de pruebas minuto 56 al 1:02, allí precisó o siguiente: «si la persona quiere hacer cualquier tipo de aval, realizar cualquier tipo de aval el candidato, o de pronto no llegan al aval, sino a una adhesión, los mismos solicitan autorización por parte del Partido Conservador colombiano y por parte de la Presidencia, porque la mesa Directiva del Directorio nacional autoriza el directorio nacional autoriza la mesa Directiva para que la mesa Directiva por intermedio de la Secretaría Jurídica, haga el estudio de los coavales y de las adhesiones que se puedan realizar en las diferentes candidaturas.» (...) «para las posteriores adhesiones y acuerdos de coalición, las personas tenían que hacer una petición al partido y/o otro partido, hacerlo a nosotros para las adhesiones, con el fin de que fuera el partido el que otorgará la autorización para que realizaran.» «Ese lo diseñé yo, es esa palabra que está ahí, la coloqué yo, Orfa Patricia Monroy García, como secretaria Jurídica para para que en el caso de que estas personas quisieran negociar el aval, no lo pudieran hacer. Entonces, cierta persona pedía la autorización en el partido para hacer, actuaban o adhesión de aquí se le otorgaba y se mandaba directamente con mi firma y con mi chulo para que se diera la legalidad de la adhesión o de la coalición.».

<sup>75</sup> Las del 15 de diciembre de 2023 y 10 de noviembre de dicho año, en las que se dijo: «La respuesta aparece en la resolución No. 017 del 17 de mayo de 2023 por medio de la cual el Directorio Nacional Conservador dictó las disposiciones referentes al aval para las elecciones regionales del 29 de octubre de 2023, y a las prohibiciones de los candidatos avalados». Y la respuesta dada el 15 de noviembre de dicho año en la que afirmó: «En efecto, la mencionada resolución dice: "Artículo segundo. Adhesiones o apoyos programáticos. Para la adhesión o apoyos programáticos a otras candidaturas, deberá el candidato solicitar por escrito la debida autorización del Directorio Nacional Conservador. Artículo tercero. Nota de pie de página. En la elaboración del correspondiente aval deberá ir nota pie de página donde se manifieste la prohibición de darle un uso diferente al realizar la inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.».

<sup>76</sup> Calidad que se vio retratada en los documentos que ella firmó como fueron los derechos de petición, así como su manifestación en la audiencia de pruebas. Calidad que no fue desvirtuada por los sujetos procesales.

<sup>77</sup> Página 35 del recurso de apelación.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

que esa agrupación política tenía claridad de que la forma en que se inscribiría a la accionada era con el acuerdo de coalición, el cual debe decirse, no desdijo la voluntad inicialmente conferida por su director, pues fue él mismo quien autorizó esa coalición, al tener potestad para hacerlo, aspecto este último que el apelante no desvirtuó.

### 3.2 El punto número dos.

Este argumento fue soportado en forma bifronte<sup>78</sup> bajo la convicción de que la accionada, era militante del Centro Democrático para el **22 de mayo de 2023**, día en que asevera, participó de la consulta interna del Partido Conservador, tal como lo detalló un video que no fue valorado por el *a quo* al aducir que no tenía fecha de creación y autor, aspecto que dice fue desacertado, pues sobre esta documental nunca fue formulada tacha de falsedad por la demandada.

La Sala para resolver el primero de estos reparos, parte de lo elemental; esto es, conocer probatoriamente si la señora Consuelo Avilés Aldana era o no militante de la agrupación Centro Democrático para dicha data.

Al respecto, se tienen los siguientes dos medios demostrativos:

Suarez Tolima, 23 de Agosto del 2022

SEÑORES:  
**PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO**

Cordial Saludo,

Como militante del partido Centro Democrático desde el 2019 doy a conocer mi renuncia irrevocable a la condición mencionada. Solicito me envíen el certificado del retiro al correo electrónico [consudemillan@gmail.com](mailto:consudemillan@gmail.com)

Sin otro particular,

  
CONSELIO AVILES ALDANA

C.C. 1.110.519.848

Gmail Consuelo Aviles Aldana <[consudemillan@gmail.com](mailto:consudemillan@gmail.com)>

**Renuncia al partido centro democrático**

Jurídica Espitia <[juridicaespitiag@centrodemocratico.com](mailto:juridicaespitiag@centrodemocratico.com)>  
para: Consuelo Aviles Aldana <[consudemillan@gmail.com](mailto:consudemillan@gmail.com)>

24 de agosto de 2022, 9:3

Acuse de Recibo

Se da por aceptada su renuncia según " ARTICULO 11 del ESTATUTO DEL PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO. RENUNCIA. El militante podrá retirarse del Centro Democrático manifestando su voluntad ante cualquier órgano de dirección o administración del Partido o a través de correo electrónico oficial del mismo, mediante una expresa de renunciar. El retiro quedará registrado en el sistema único de identificación y registro de afiliados. La renuncia a la condición de militante no necesita aceptación y opera de manera automática con su presentación. La Dirección Nacional reglamentará lo relativo a los reingresos" ..

Cordialmente,

NAZLY ADRIANA ESPITIA VELANDIA  
Asistente Jurídica  
Partido Centro Democrático  
Calle 28B N° 15-16  
Tel. 7429336 - 7432157

El Partido Político CENTRO DEMOCRÁTICO remite la información contenida en este mensaje de datos por considerar que es de su interés. Si no está interesado en continuar recibiendo información o en ser contactado a través de este medio y no ha recibido este mensaje en razón de sus labores profesionales o por razones institucionales, le podrá solicitar su retiro del sistema de comunicación por parte de su correspondencia a intercambiandole un correo electrónico o por medio de comunicación escrita a la Calle 28B N° 15-16 en Bogotá, indicando su nombre, identificación y solicitando su retiro de nuestros archivos. Una vez recibida y procesada su solicitud y validada su identidad por parte del Partido, se eliminará su información de contacto de nuestra base de datos y en tal caso no volveremos a enviarle ninguna información acerca de las actividades o programas desarrollados.

Siempre que el correo electrónico copiado y sus datos o información se divulgada por la persona y/o empresa a la que está dirigido. Si por error recibe este correo, por favor devuélvalo al remitente y/o borrar el correo inmediatamente. Esta información es propiedad del CENTRO DEMOCRÁTICO y la retención, difusión, distribución o copia de este correo es prohibida y sancionada por la ley.

Estas pruebas<sup>79</sup>, que no fueron desconocidas o tachadas como falsas por la parte actora, tienen poder de convicción en la Sala y llevan a comprender que, lejos de lo pregonado por el apelante, la accionada no ostentó ninguna vinculación jurídico-política con el partido Centro Democrático, para el momento en que se adujo, había participado de la consulta y, en consecuencia, estaba en libertad para participar de cualquier mecanismo preelectoral de escogencia de candidatos en cualquier agrupación.

Adicional a ello, la accionada, en la audiencia de pruebas, así como en la oposición que hizo de las pretensiones de la demanda y de la medida cautelar, afirmó que ella no había participado de ninguna consulta realizada por el partido Conservador, aspecto que el demandante no logra derruir más allá de su dicho y del argumento planteado sobre el video en el que ella aparece recibiendo unos resultados de un presunto evento de esa naturaleza.

<sup>78</sup> De dos frentes o dos caras. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>79</sup> También se encuentra la certificación emitida por el partido Centro Democrático en la que se afirma que la accionada renunció.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

No cabe duda de que el documento en el que se hace ver la renuncia a la militancia de la demandada se presume auténtico, lo cual, según las voces del artículo 244<sup>80</sup> del Código General del Proceso, le otorgan mérito probatorio para tener por cierta su dimisión.

En línea con lo anterior, la Sala, contrario a lo dicho por el *a quo*, sí debe analizar el video aportado por la parte actora, en atención a la normativa vigente, precísese (artículo 272 del CGP):

El desconocimiento no procede respecto de las reproducciones de la voz o de la imagen de la parte contra la cual se aducen, ni de los documentos suscritos o manuscritos por dicha parte, respecto de los cuales **deberá presentarse la tacha y probarse por quien la alega.** (Negrilla fuera del texto original)

Al respecto, no se observó en el plenario que se hubiese propuesto este medio procesal para entender por desconocida la pieza de video que utilizó el demandante para sacar avante sus aseveraciones; por ello y tal como se ha dicho en varias oportunidades<sup>81</sup> por parte de esta corporación judicial:

[L]a norma procesal es clara al señalar que, cuando se pretenda atacar la autenticidad de las reproducciones de voz e imagen de la parte contra la cual se aducen, lo procedente es la tacha de falsedad, instrumento que está previsto en los artículos 269 y siguientes del Código General del Proceso. Sin embargo, tal y como lo precisó la parte recurrente, en este asunto el demandado no tachó de falsos los videos aportados con la demanda.

Dicho lo anterior, debe decirse que el video aportado con el libelo introductorio da cuenta de lo siguiente:



Las alocuciones del señor que aparece en este video dan cuenta de los presuntos resultados de una encuesta efectuada por el Partido Conservador que se realizó en el municipio de Suárez (Tolima), el jueves 18 de mayo sin que se diga el año, pero que se entiende fueron del 2023 por la hoja que acompaña la presentación de sus protagonistas.

Allí, la accionada obtuvo, según cuentan, el 22% de favorabilidad, sin precisar la muestra representativa o la cantidad de personas que participaron de esta. Este sujeto, llamado

<sup>80</sup> Artículo 244. Documento Auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución. (...). La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarla, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos. Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.

<sup>81</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Auto del 9 de mayo de 2024. Radicación: 68001-23-33-000-2023-00820-01 (Principal) 68001-23-33-000-2023-00824-00 68001-23-33-000-2023-00878-00 68001-23-33-000-2024-00040-00 (Acumulados).



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

Andrés, manifiesta su apoyo y el de su círculo más cercano a la señora Consuelo a la alcaldía de dicha entidad territorial, aludiendo al Partido Conservador que dice, le acompañará y le dará el aval.

Por su parte, la dama responde gustosa a dicho respaldo, recibiendo una serie de documentos sin que se observe a ciencia cierta el contenido de tales escritos, pues solo aparece una imagen en color blanco y con fondo naranja difuminada que dice: «ENCUESTA DE OPINIÓN DE SU[Á]REZ MAYO 2023. Finalmente, ella dice que hoy, **20 de mayo**, toma los resultados para alcanzar en las urnas el cargo uninominal con el lema de «trabajar por los suarencos».

En conclusión, y de acuerdo con los medios de prueba que soportan este argumento de la apelación, la Sala no observa que la señora Avilés Aldana hubiese sido militante del Centro Democrático para el **22 de mayo de 2023**, día en que asevera, participó presuntamente de la consulta interna del partido Conservador. Además, no es procedente declarar la nulidad de la elección por cuanto lo que genera el vicio, es la inscripción por otra colectividad cuando en efecto se ha participado de una consulta interna previamente; luego, la pertenencia simultánea que se endilga al momento de la realización de una presunta consulta no es causal de anulación del acto.

Ahora bien, como se dijo, este reparo de la apelación tuvo un segundo acápite el cual se soportó en que de no accederse a la réplica principal: i) tal consulta no había tenido la autorización de las directivas, ii) no fue democrática pues se hizo sin la participación de otros miembros de esta agrupación y, iii) no se sabe si la empresa que la realizó está inscrita ante el CNE.

Para la Sala, es dable resolver este asunto pues fue propuesto por el recurrente; sin embargo, esta censura tampoco tiene vocación de prosperidad, comoquiera que no se tienen otros elementos demostrativos que lleven a pensar que esa actividad, en efecto cumplió con todos los requisitos que prevé la normativa<sup>82</sup> nacional para desarrollar una encuesta, tampoco se sabe si se trató más de una estrategia publicitaria o proselitista y no como se aduce allí, una encuesta o consulta con todo el rigor que conlleva.

De igual modo, se desconoce por completo si se debía aceptar la participación plural de otros miembros del Partido Conservador en dicho mecanismo, pues ni siquiera fueron aportados al expediente los estatutos de dicha agrupación política, solo se hizo referencia a varios artículos<sup>83</sup> presuntamente violados, pero la Sala sin conocer a completitud la norma interna no puede darle los alcances que el peticionario aquí mencionó.

Por tanto, no se accederá al reparo de apelación presentado.

### **3.3 La tercera réplica.**

Se sustenta en insistir en la doble militancia por pertenencia simultánea, pues al estar prohibido coaligarse, tal como lo rezó el aval y, habiendo hecho la alianza con el partido Colombia Renaciente, por ese solo hecho está incursa en conducta proscrita. Así mismo,

<sup>82</sup> Entre otras precisese: Ley 130 de 1994, Resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997 emitidas por el CNE.

<sup>83</sup> Dijo que se violaron los artículos 106, 108, 109, 114, 116 y 124 de los estatutos del partido Conservador.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

reitera que apoyó y recibió respaldos indebidos de las listas de concejales de esa agrupación.

De igual modo, dijo que esta modalidad está demostraba, en consideración a que en los documentos que soportan el formulario E – 6 AL de su inscripción, no está la renuncia al Centro Democrático, agrupación que, según cuenta, le permitió participar de la consulta con el partido Conservador.

La Sala denegará esta petición esbozada en el recurso de apelación a partir de los siguientes razonamientos:

**a)-** En primer lugar, se tiene que la suscripción de un acuerdo de coalición no genera, *per se*, la anulación del acto censurado por la incursión en doble militancia. Esto por cuanto ni la ley ni la jurisprudencia le han dado esos alcances, tal como lo propone el recurrente.

Al respecto, como se dijo en la parte considerativa de esta decisión, las modalidades de la conducta prohibida han sido desarrolladas de manera pacífica por la jurisprudencia de esta Sala Electoral; entonces, la propuesta de la parte actora no tiene cabida en el entendimiento que se le ha dado a esta restricción frente a la actuación de los candidatos.

**b)-** Si bien el apelante arremetió su dicho contra la accionada por haber recibido apoyos de aspirantes de Colombia Renaciente, esa sola conducta no constituye reparo alguno, pues de acuerdo con la hermenéutica de esta Sección, lo que se proscribe es el otorgamiento de respaldo, no de recibirlo<sup>84</sup>.

Con todo, aunque no fueron claros los motivos de disenso de la parte actora, también se puede colegir que cuestionó el hecho de que la elegida hubiera otorgado respaldos a otros aspirantes que, según su dicho, abanderaban otras causas políticas, por ejemplo, el hecho de que se aliara con el Centro Democrático, sin embargo, eso no quedó demostrado.

Sobre este punto, se aportó un video que a continuación se valorará:



En este filme se puede apreciar que hay música de fondo, se trata de una reunión con varias personas que acompañan la mesa principal, hay una edición de video con las expresiones «Pipe FERRO, Suárez TOLIMA y el slogan de un partido político» y su protagonista, señor vestido de jeans y camisa manga larga arremangada color azul, saluda

<sup>84</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia del 20 de agosto de 2020. Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00. «Al respecto, resulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, no recibir apoyo de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular».



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

a los ciudadanos que acompañan. El discurso no deja de ser un llamado a que se piense en dicho territorio y en los restantes municipios por parte de los diputados.

Este medio documental, según cuenta la parte actora, debía analizarse en conjunto con otros medios de convicción como lo fueron algunos *links*, enlaces *web*, o capturas de pantalla<sup>85</sup>, empero de su estudio no se demuestra que ese comportamiento se haya estructurado:



Tales publicaciones y video, según lo dictaminó el tribunal de instancia y lo confirma esta Sala, ocurrieron en el mes de enero del año 2023, data en la que, según el calendario dispuesto para la elección de autoridades locales (Resolución 28229 del 14 de octubre de 2022), no comprendía aun la etapa de inscripción de candidatos; luego, al tenor de lo dicho en la parte considerativa de esta decisión, el elemento temporal al no estar acreditado impide a la Sala analizar si el favorecimiento ocurrió o no.

Con todo, y para tratar de comprender los reparos del recurrente, debe decirse que no quedaron acreditados los respaldos presuntamente otorgados a causas políticas distintas y tampoco se demostró el elemento modal de la conducta prohibida; esto es, si el partido Conservador, que avaló a la demandada, inscribió aspirantes a la duma departamental, pues ese era otro de los ingredientes que debían ser probados por la parte actora.

Por tanto, no se accederá a los argumentos del recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>85</sup> Publicación de la emisora ECOS DEL COMBEIMA.



Demandante: Hernando Salcedo Tamayo  
Demandada: Consuelo Avilés Aldana  
Rad. 73001-23-33-000-2023-00454-02

## II. RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima del 12 de septiembre de 2024, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
**Presidenta**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
**Magistrado**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
**Magistrado**

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en  
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>