



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 23001-23-33-000-2024-00003-01
Demandante: RUBÉN DARÍO BULA PASTRANA
Demandada: AURA ELENA MEZA FUERTES – CONCEJAL DE PUEBLO NUEVO (CÓRDOBA), PERIODO 2024-2027

Tema: Doble militancia en la modalidad de miembros de corporaciones públicas

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandada y por el Partido Nueva Fuerza Democrática -en adelante NFD- contra la sentencia del 9 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por la cual se declaró la nulidad de la elección de Aura Elena Meza Fuertes como concejal del municipio de Pueblo Nuevo, periodo 2024-2027.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

1. El ciudadano Rubén Darío Bula Pastrana, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral¹, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el acto de elección de Aura Elena Meza Fuertes como concejal Pueblo Nuevo (Córdoba), para el periodo 2024-2027, contenido en el formulario E-26 CON del 7 de noviembre de 2023. En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Declárese la nulidad del acto administrativo electoral por medio del cual se proclama y/o declara como concejal electo del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba a la señora AURA ELENA MEZA FUERTES, inscrita y avalada por el Partido Nueva Fuerza Democrática, decisión administrativa electoral que fue

¹ La demanda fue radicada en el Tribunal Administrativo de Córdoba el 11 de enero de 2024, según consta en el índice 1 del expediente digital de primera instancia registrado en SAMAI.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

adoptada por la Comisión Escrutadora Departamental de Córdoba - Acta General de Escrutinios Elecciones Territoriales del 29 de octubre de 2023 en audiencia pública llevada a cabo en el Centro de Convenciones de la ciudad de Montería – Córdoba, el pasado 12 de Noviembre de 2023 a las 02:41:49 p.m., comisión escrutadora integrada por los Doctores LUIS AUGUSTO MAESTRE DAZA con cédula de ciudadanía No.8.793.269 y SANDRA MARCELA CASTAÑEDA CASTAÑEDA con cédula de ciudadanía No. 1.068.952.458, PORFIDIO CORREA MEDINA – Secretario y WILLIAM MALPICA HERNANDEZ – Secretario, decisión administrativa electoral en la que se ordena igualmente, la elaboración del formulario E-26 FINAL del CONCEJO del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba.

SEGUNDA: Consecuente con la anterior declaración de NULIDAD ELECTORAL, comuníquese al Consejo Nacional Electoral, a efecto de que anule y deje sin validez, la credencial “FORMULARIO E 27” expedida a favor de la señora AURA ELENA MEZA FUERTES, con cédula de ciudadanía No. 1.066.726.994 como concejal del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba para el periodo constitucional 2024-2027.

TERCERA: Declarar como causal de anulación del acto administrativo electoral por configurarse LA DOBLE MILITANCIA POLITICA, al tenor de lo expuesto en la Constitución Política en su artículo 107, numeral 8º del artículo 275 del C.P.A.C.A. – Ley 1437 de 2011 y el artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

CUARTA: DECLARAR Y ORDENAR, la cancelación de la declaratoria y entrega de la credencial que acredita como concejala electa del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba para el periodo constitucional 2024-2027 a la señora AURA ELENA MEZA FUERTES del Partido Nueva Fuerza Democrática.

QUINTA: ORDENAR MODIFICAR El Formulario E-26 Final CONCEJO, municipio de Pueblo Nuevo- Cordoba, descontando a través del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA todos los votos obtenidos y contabilizados al electo concejal AURA ELENA MEZA FUERTES, por haberse inscrito y hecho elegir en las pasadas elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023 a sabiendas de su doble militancia política, conforme a los hechos expuestos en el presente libelo demandatorio.

SEXTA: Comunicar, la sentencia a las diferentes autoridades administrativas y electorales, para los fines administrativos, constitucionales y legales a que hubiese lugar.

SEPTIMA: Condenar a la demandada al pago de las costas procesales.²

1.2. Hechos

2. Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte actora narró, en síntesis, los siguientes:
3. Sostuvo que Aura Elena Meza Fuertes fue elegida concejala del municipio de Pueblo Nuevo, avalada por el Partido Conservador Colombiano, para el periodo 2020-2023.

² Transcripción con posibles errores.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

4. Indicó que la demandada, sin haber renunciado previamente a su curul de concejal por el Partido Conservador, fue inscrita y resultó elegida concejal de Pueblo Nuevo por el Partido Nueva Fuerza Democrática (en adelante NFD), para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

5. La parte actora señaló como vulnerados los artículos 4, 13, 14, 23, 25, 29, 40 y 107 de la Constitución Política; 139, 275 numeral 8.º, al 296 de la Ley 1437 de 2011, y el 2.º de la Ley 1475 de 2011.

6. Para el efecto, manifestó que la demandada incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por no haber renunciado a su curul de concejal, obtenida con el aval del Partido Conservador, en el término del artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011, previamente a inscribirse como candidata por el Partido NFD, el 28 de julio de 2023.

1.4 Contestación de la demanda

1.4.1. Aura Elena Meza Fuertes

7. A través de apoderado³, contestó la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

8. En primer lugar, esgrimió que se inscribió como candidata al Concejo Municipal de Pueblo Nuevo, por el Partido NFD, en razón a la habilitación que otorgó la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se restituyó y reconoció personería jurídica a esa agrupación, en cuyo artículo 6.º se otorgó un término de 30 días hábiles para que los militantes o simpatizantes renunciaran a las colectividades a las que pertenecían y se reincorporaran al Partido NFD.

9. Adicionalmente, en el párrafo primero se estableció que las personas que se reincorporaran en el plazo indicado no incurrirían en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 de la Constitución Política y 2.º de la Ley 1475 de 2011.

10. Aseveró que la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023 se sustentó en los últimos desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en atención a las circunstancias particulares afrontadas por los partidos y movimientos políticos que vieron afectada su actividad proselitista por causas asociadas a la violencia política.

11. Sostuvo que frente al artículo 6.º de ese acto se solicitó aclaración, la cual fue resuelta mediante la Resolución 2776 del 12 de abril de 2023, en relación con la expresión «simpatizantes y antiguos militantes», en el sentido de que debe entenderse como tal a quienes mantuvieron una relación directa y públicamente

³ Luis Antonio Oyola Contreras.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

reconocida con la agrupación política, en los términos de la sentencia SU-257 de 2021, sin que fuera exigible la categoría de militante de que trata la Ley 1475 de 2011.

12. A su vez, fue objeto del recurso de reposición por parte del representante legal de NFD, decidido a través de la Resolución 4258 del 7 de junio de 2023, por lo que es a partir de la notificación de este acto que comienza el cómputo del término de 30 días para adelantar el trámite de desafiliación al partido o movimiento político anterior y reincorporarse a NFD.

13. Señaló que el 14 de julio de 2023, a través de correo electrónico, presentó renuncia al Partido Conservador Colombiano -dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la Resolución 4258 del 7 de junio siguiente- y el 17 de ese mismo mes y año se registró como militante del Partido NFD, para lo cual anexó los documentos y cumplió con los requisitos exigidos por esa colectividad para la reincorporación, entre ellos, declaraciones extraprocesales a través de las cuales manifestó bajo la gravedad de juramento que fue simpatizante de ese grupo, con el cual se identifica para cumplir su trabajo social y comunitario.

14. Refirió que es destinataria de la excepción originada en la sentencia SU-257 de 2021, que les permite a los antiguos simpatizantes o militantes realizar el proceso de reincorporación al partido político sin incurrir en la prohibición de doble militancia. Por ello, al inscribirse como candidata al concejo por el partido NFD, actuó amparada en los principios de buena fe y confianza legítima.

15. Adujo que en contra del acto de inscripción como candidata se presentó solicitud de revocatoria, la cual fue negada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), a través de la Resolución 13388 del 19 de octubre de 2023.

1.4.2. Consejo Nacional Electoral

16. Mediante apoderado, hizo referencia a que la demandada se encontraba dentro de los supuestos de la Resolución 1549 de 2023, toda vez que realizó la incorporación a NFD dentro del término otorgado en ese acto. Además, está amparada en la excepción originada en la sentencia SU-257 de 2021, que permite a los antiguos simpatizantes o militantes de las agrupaciones políticas realizar el proceso de incorporación sin incurrir en la prohibición de doble militancia.

1.4.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

17. A través de apoderado, el organismo se pronunció en el sentido de señalar que la conducta endilgada no atañe a las funciones de organización de los certámenes electorales, sino a una circunstancia de índole subjetiva, la cual no era verificable por la RNEC al momento de su inscripción como candidata. Por ello, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

1.4.4. Nueva Fuerza Democrática – tercero impugnador

18. A través del representante legal, intervino para indicar que el CNE profirió la Resolución 1543 de 2023, por la cual restauró la personería jurídica a NFD y estableció la posibilidad de que los simpatizantes y antiguos militantes se reincorporaran al partido sin incurrir en doble militancia, con fundamento en la sentencia SU-257 de 2021.

19. Señaló que la reintegración a un partido al que se le reintegra la personería jurídica no puede confundirse con la doble militancia, ya que retornar no significa cambiarse de agrupación política, pues una interpretación en ese sentido desconocería abiertamente los derechos fundamentales de los seguidores de un partido.

20. Manifestó que en el artículo 6.º de la Resolución 1543 de 2023, el CNE concedió el término de 30 días hábiles contados a partir de la notificación con el fin de que los simpatizantes y antiguos militantes que desearan y se encontraran afiliados a otras agrupaciones políticas presentaran la correspondiente renuncia y tramitaran la reincorporación a NFD.

21. En cuanto a los conceptos de militantes y simpatizantes, invocó jurisprudencia del Consejo de Estado⁴ y a las definiciones del CNE para poner de presente que los primeros son aquellas personas que se inscriben voluntariamente ante la colectividad y, los segundos, quienes se identifican con los principios del partido.

22. Advirtió que antes de la entrada en vigor de la Ley 1475 de 2011 no era obligatorio mantener un registro de militantes y, menos aún, de simpatizantes, por lo que la imposición de llevar el registro, contemplada en el artículo 3 *ibidem*, responde a la necesidad de recopilar información objetiva para identificar a aquellos individuos que ostentan la condición de militantes de un grupo político. Por lo tanto, los simpatizantes no están sujetos a la obligatoriedad del registro.

23. Expresó que la señora Aura Elena Meza Fuertes cumplió con todos los requisitos exigidos en la Resolución 1549 de 2023 para ser reincorporada como simpatizante o antigua militante a NFD, por lo tanto, no incurrió en doble militancia. Al respecto, mencionó que la demandada, el 17 de julio de 2023, aportó una declaración extrajuicio en la que manifestó ser simpatizante de ese movimiento, así como la radicación de la renuncia como militante del Partido Conservador Colombiano, calendada el 14 de julio de ese año.

1.5. Actuaciones procesales relevantes en la primera instancia

24. Mediante auto del 16 enero de 2024, el Tribunal Administrativo de Córdoba admitió la demanda ⁵. Posteriormente, el 5.º de marzo de 2024 se llevó a cabo la

⁴ Citó la sentencia del 17 de julio de 2014, exp. 11001-03-28-000-2013-00040-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁵ Índice 3 del expediente digital de primera instancia registrado en SAMAI.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

audiencia inicial, en la cual se saneó el proceso, fijó el litigio y se decretaron pruebas dentro del asunto⁶⁷. El 9.º de abril siguiente se realizó la audiencia de pruebas, en la que se practicó interrogatorio de parte a la demandada y se dispuso prescindir de la audiencia de alegatos y juzgamiento.⁸

1.6. Fijación del litigio

25. Mediante auto del 5.º de marzo de 2024⁹, se fijó el litigio en los siguientes términos:

GENERAL: Determinar si el acto de elección por medio del cual se proclama y/o declara como concejal electa del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba a la señora AURA ELENA MEZA FUERTES para el período constitucional 2024-2027, es nulo por contrariar lo normado en las disposiciones normativas indicadas en la demanda, incurriendo en la prohibición de la doble militancia contenida en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

ESPECIFICO: Para lo anterior, será necesario establecer si la señora AURA ELENA MEZA FUERTES, al momento de la inscripción de su candidatura como concejal del municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba para el periodo 2024-2027, se encontraba incluida dentro del grupo de personas que podían reincorporarse al partido la Nueva Democrática en calidad de antiguos simpatizantes y militantes de dicha agrupación política, conforme los términos establecidos en:

1. La resolución No. 1549 de 1º de marzo de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se restituye la personería jurídica al Partido Político Nueva Fuerza Democrática.
2. La resolución No. 2776 de 12 de abril de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral mediante la cual se aclara la Resolución No 1549 de 1º de marzo de 2023.
3. La resolución No. 4258 de 7 de junio de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se modifica la Resolución No 1549 de 1º de marzo de 2023.
4. La sentencia SU- 257 de 2021 de la Corte Constitucional.¹⁰

1.7. Sentencia de primera instancia

26. A través de sentencia del 9 de julio de 2024, el Tribunal Administrativo de Córdoba declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta la Registraduría Nacional del Estado Civil y declaró la nulidad de la elección demandada. Como fundamento de su decisión expuso, en resumen, lo siguiente:

⁶ Se indicó que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la RNEC, se resolvería en la sentencia.

⁷ Índice 26 *ibidem*.

⁸ Índice 44 *ibidem*.

⁹ La decisión no fue objeto de recurso de reposición. En la audiencia inicial se tuvo al Partido Nueva Fuerza Democrática como tercero impugnador.

¹⁰ Transcripción con posibles errores.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

27. Refirió que la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023, por la cual se restituyó la personería jurídica a NFD, fue proferida por el CNE con fundamento en los avances jurisprudenciales del Consejo de Estado¹¹ y la Corte Constitucional¹².

28. Preciso que en la Resolución 4258 del 7 de junio de 2023, por la cual el CNE resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 1549 de ese año, en el sentido de indicar que el ciudadano que pretendía reincorporarse no lo sería bajo la condición de antiguo militante (certificado por la dirección del partido político), sino que podría acudir al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley para acreditar la relación pública y directa con la colectividad.

29. Aclaró que la diferencia entre un militante y simpatizante, en el contexto de la participación en movimientos políticos, según la Corte Constitucional¹³, radica en que la militancia implica una afiliación formal a un partido o movimiento político con obligaciones y derechos específicos, tales como la participación activa en las decisiones de este y el cumplimiento de sus directrices bajo una relación más estructurada y regulada. Mientras que un simpatizante es una persona que apoya las ideas y objetivos del partido, pero su adhesión no está sometida a los lazos oficiales de un compromiso firmado o a través de inscripción.

30. Aseguró que en el artículo 7.º de los estatutos de NFD¹⁴, se considera simpatizante a toda persona que se identifique con los postulados políticos del partido y que, además, manifieste su afinidad con los principios y valores de este, sin que ello implique necesariamente una adhesión formal al mismo. Podrán ser simpatizantes del partido aquellas personas que de cualquier manera participen de sus acciones políticas o electorales.

31. Luego, hizo una relación de las pruebas allegadas al proceso y señaló que, una vez restablecida la personería jurídica a NFD, la concejal demandada tramitó su reincorporación al movimiento, en su condición de simpatizante o antiguo militante, para lo cual se acogió al término previsto en las Resoluciones 1549 del 1º de marzo, 2776 del 12 de abril y 4258 del 7 de junio de 2023.

32. Sostuvo que el 14 de julio de 2023, radicó renuncia irrevocable al Partido Conservador Colombiano, para lo cual hizo la presentación personal de su firma ante la Notaría Única del Circuito de Planeta Rica (Córdoba), el 17 de julio. Además, obra constancia del envío del correo electrónico a la secretaria general del partido, en el que manifestó acerca de la renuncia, el 17 de julio, a las 6:02 pm¹⁵.

33. En esa medida, constató que la renuncia fue presentada dentro de los 30 días otorgados en el artículo 6.º de la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023 a los simpatizantes y antiguos militantes.

¹¹ Se refirió a la sentencia del 4 de julio de 2013, referente al caso del Partido Unión Patriótica.

¹² Citó la sentencia SU-257 de 2021 relacionada con el Partido Nuevo Liberalismo.

¹³ Refirió las sentencias C-342 de 2006 y C-0146 de 2021.

¹⁴ <https://nuevafuerzademocratica.com/wp-content/uploads/NUEVOS-ESTATUTOS-DE-LA-NUEVA-FUERZA-DEMOCRATICA-.pdf>

¹⁵ En la providencia se indicó que el correo fue enviado a las 6:02 pm, pero, de la revisión de la imagen del envío, se advierte que fue a las 2:37 pm.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

34. Asimismo, realizó la inscripción ante NFD a través del diligenciamiento del formulario «registro de militantes», el 14 de julio de 2024¹⁶. En ese documento manifestó ser simpatizante y compartir sus objetivos, valores y principios, adherirse y compartir la ideología del partido, consagrados en los estatutos de este. Asimismo, bajo la gravedad de juramento, indicó que no pertenecía a ningún partido político ni estar afiliada recientemente a ninguno; señaló que tenía la voluntad inequívoca de pertenecer a NFD desde el diligenciamiento y entrega del formulario y que conocía y aceptaba los estatutos.

35. El 14 de julio de 2023 diligenció el formulario de solicitud de aval e inscripción para ser candidata al Concejo de Pueblo Nuevo por el partido NFD, en el que declaró, nuevamente, bajo la gravedad de juramento, ser simpatizante, conocer y aceptar los estatutos del grupo político. El 28 de julio de 2023 firmó la declaratoria de recibo del aval.

36. De la revisión y análisis de las pruebas allegadas, el Tribunal Administrativo de Córdoba advirtió que la actuación de la demandada estuvo amparada en la resolución del CNE que restituyó la personería jurídica a NFD que la autorizaban a: i) renunciar al Partido Conservador Colombiano, sin que ello implicara renunciar a su curul de concejal del municipio de Pueblo Nuevo, para el periodo 2020-2023, obtenida con el aval de esa colectividad; ii) hacer el tránsito entre las agrupaciones políticas sin ningún requisito diferente al establecido en los actos administrativos para la procedencia de la reincorporación, y iii) realizar su inscripción como candidata al concejo para el periodo 2024-2027 por el partido NFD, sin incurrir en la prohibición de doble militancia.

37. No obstante, advirtió que carecen de respaldo las declaraciones extrajudicio rendidas por la concejal ante notario, allegadas a NFD durante el proceso de reincorporación, en las que señaló «ser simpatizante del tal colectivo y compartir sus objetivos, valores y principios, adherirse y compartir los principios filosóficos e ideológicos del partido, los cuales se encuentran consagrados en el estatuto del mismo», por cuanto la demandada, en el interrogatorio formulado, no supo indicar cuáles eran los principios, valores y objetivos de la colectividad política, que le permitían identificarse con esa agrupación.

38. Esgrimió que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), le correspondía a la demandada acreditar su condición de simpatizante o, por lo menos, ser seguidora de NFD, bajo los parámetros señalados en la jurisprudencia. En ese orden, debía aportar las evidencias referentes a que sostuvo una relación directa y públicamente reconocida con el partido y que aún la sostiene.

39. Recalcó que la demandada no cumplió con los requisitos para reincorporarse a NFD en la condición de antiguo militante o simpatizante, de manera que no estaba exenta del deber de renunciar a la curul de concejal que ostentaba en representación del Partido Conservador Colombiano, para el periodo 2020-2023, en el término consagrado en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, antes de presentarse

¹⁶ Páginas 125 a 129 del escrito de contestación de la demanda.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

como candidata de NFD para las elecciones del 29 de octubre de 2023. Por consiguiente, incurrió en la conducta prohibida de doble militancia.

1.8. Los recursos de apelación

1.8.1. Aura Elena Meza Fuertes

40. La demandada interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

41. Consideró que en ninguno de los cargos planteados en la demanda se controvertió la forma de vinculación de la concejal al partido NFD, por lo que el estudio de fondo debió limitarse a establecer si estaba incurso o no en la causal de doble militancia en la modalidad de pertenencia simultánea a dos colectividades políticas.

42. Arguyó que se encontraba en una situación excepcional conforme con lo dispuesto en la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, expedida por el CNE, y demás actos aclaratorios y modificatorios, por lo cual estaba habilitada para aspirar como candidata al concejo por el partido NFD, sin que incurriera en doble militancia.

43. Aseveró que no tenía el deber de renunciar a la curul de concejal que obtuvo por el Partido Conservador Colombiano dentro de los doce meses anteriores a la inscripción como candidata al Concejo Municipal de Pueblo Nuevo para el periodo 2024-2027, esta vez por NFD.

44. Expresó que los reparos acerca de la reincorporación de la demandada a NFD no puede ser oficiosa, sino producto de la solicitud expresa de nulidad del acto de inscribir a la demandada como afiliada o militante.

45. Adujo que el fallo de primera instancia se basó únicamente en el interrogatorio de parte, sin haber realizado un análisis exhaustivo de todas las pruebas allegadas al proceso, como las declaraciones extraprocesales rendidas por la demandada, en las que manifestó ser simpatizante de NFD, así como la presentación de la renuncia al Partido Conservador Colombiano, la solicitud de vinculación a NFD y, sobre todo, la situación excepcional que la amparaba con ocasión de la Resolución 1649 del 1.º de marzo de 2023.

46. Añadió que hubo una «inversión abrupta de la carga de la prueba» respecto de la demandada, razón por la cual se desconocen los derechos políticos de esta y advirtió que es a la parte actora a quien le corresponde demostrar los hechos que sustentan sus pretensiones, en este caso, la conducta que estima contraria al ordenamiento jurídico.

47. Anotó que, en el interrogatorio de parte, la demandada expuso ser simpatizante del partido político, en razón al acompañamiento que hacía a su fallecido padre, quien era un líder político de los municipios de Planeta Rica y Pueblo Nuevo. Debido a que NFD dejó de existir, compartió la ideología del Partido Conservador Colombiano por tener mucha similitud con los principios, valores y



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

estatutos de aquella agrupación y, por esas razones, aspiró y fue elegida concejal de Pueblo Nuevo para los periodos 2016-2019 y 2020-2023, y, por el Partido NFD, para el periodo 2024-2027.

48. Aseguró que en el artículo 5.º de los estatutos de NFD, presentados el 8 de agosto de 1996 ante el CNE, se estableció que «podrá afiliarse al Nueva Fuerza Democrática cualquier colombiano mayor de diez y seis años de edad que no pertenezca a otro Movimiento ni Asociación con fines contrarios a los señalados en los presentes Estatutos». Al respecto, señaló que Aura Elena Meza Fuertes nació el 7 de marzo de 1988, por lo que para el momento de la expedición de la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, por medio de la cual se declaró la pérdida de la personería jurídica a partir del 20 de julio de 2006, tenía 16 años, por lo cual ya podía participar en «ambientes políticos», de conformidad con la Ley Estatutaria 375 de 1997 «Ley de Juventud».

49. Hizo referencia a las Leyes Estatutarias 1622 de 2013¹⁷ y 1885 de 2018¹⁸ para señalar que la participación de los jóvenes en el escenario político inicial desde la edad de 14 años, en consideración a su proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural.

50. Por consiguiente, advirtió que la edad de Aura Elena Meza Fuertes, al momento en que el partido NFD perdió su personería jurídica, no representa, en modo alguno, un impedimento para su participación en la colectividad.

51. Puso de presente que, en el interrogatorio de parte practicado, la demandada guardó silencio ante las preguntas realizadas por la apoderada de la parte actora, no porque desconociera las respuestas, sino por la «confusión, nerviosismo y ansiedad, evidenciada por los asistentes a la diligencia y por el mismo magistrado sustanciador del proceso, que en algunas ocasiones la llamó la calma y tranquilidad».

52. Manifestó que las pruebas aportadas al proceso debieron ser analizadas de acuerdo con las reglas de la sana crítica, de manera que el silencio a preguntas relacionadas con los principios y valores de NFD o en cuanto a quiénes fueron senadores de la República, representantes a la Cámara, diputados o concejales en el departamento de Córdoba, para el periodo 2002-2006, no pueden ser valorados como una confesión.

53. Aseguró que la demandada cumplió con todos los requisitos para su reincorporación al partido NFD, razón por la cual le fue otorgado el aval tendiente a aspirar al Concejo Municipal de Pueblo Nuevo para el periodo 2024-2027.

54. Consideró que el tribunal no se pronunció acerca de la invocación de los principios de buena fe, confianza legítima y la presunción de legalidad del acto administrativo que restituyó la personería jurídica a NFD.

55. Reiteró los conceptos de simpatizante y militante de un grupo político, para

¹⁷ Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

con ello significar que en las Resoluciones 1549 del 1.º de marzo de 2023 (artículo 6.º), 2776 del 12 de abril de 2023 (artículo 1.º) y 4258 del 7 de junio de 2023 (artículos 1.º y 2.º), expedidas por el CNE, hacen alusión al término simpatizante, a pesar de que no está expresamente señalado en la sentencia SU-257 de 2021. No obstante, en dicha providencia la categoría «simpatizantes» es entendida en cuanto a las personas que se identifican con los principios del partido, sin que deba necesariamente pertenecer a este o figurar en registro alguno.

56. La condición de simpatizante, de acuerdo con las resoluciones 1549, 2276 y 4258 de 2023, debe entenderse como una relación directa y públicamente reconocida que deberá ser acreditada a través de los medios probatorios legales e idóneos, como ocurrió en este asunto.

57. Puntualizó que la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁹, en un asunto similar al que se debate, indicó que a quien corresponde valorar los medios probatorios para determinar si se acredita la condición de simpatizante es al partido NFD, para lo cual basta con la aceptación de la reincorporación para entender como probada la relación directa y públicamente reconocida con la colectividad.

58. En ese orden, no es posible exigir pruebas adicionales o específicas para demostrar la simpatía con la colectividad, pues ello constituiría una actividad judicial desbordada respecto de los requisitos que previó la organización electoral para la reincorporación.

1.8.2. Partido Nueva Fuerza Democrática

59. La apelación se centró en el hecho de que el juez de primera instancia no valoró las pruebas aportadas por Aura Elena Meza Fuertes que acreditaron ser simpatizante de la colectividad y solo tuvo en cuenta las declaraciones del interrogatorio a ella practicado.

60. Indicó que el partido NFD solo puede exigir las pruebas de la condición de simpatizante, según la libertad probatoria y de acuerdo con los principios de buena fe y la posibilidad de evaluar concretamente cada situación.

61. Aseguró que el partido aceptó como medio de prueba válido la renuncia presentada al Partido Conservador Colombiano y el registro de reincorporación de militante o simpatizante, en el que la demandada declaró haber tenido esa condición en el pasado, así como su intención de retornar a este, al momento de recuperar su personería jurídica.

62. Refirió que la jurisdicción de lo contencioso administrativa²⁰ ha proferido decisiones relacionadas con el derecho a la reincorporación de los antiguos militantes o simpatizantes, para resaltar que en este caso NFD, en el marco de sus competencias, valoró las pruebas aportadas por la demandada y concluyó la acreditación de los requisitos para ese fin. Por lo tanto, consideró que no se puede

¹⁹ Citó la sentencia del 20 de junio de 2024, rad. 63001-23-33-000-2024-00007-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁰ *Ibidem*.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

desconocer el precedente en la materia, razón por la cual se debe revocar la sentencia apelada.

1.9. Actuación procesal en segunda instancia

63. Mediante auto del 13 de agosto de 2024, el magistrado ponente de la Sección Quinta del Consejo de Estado: (i) admitió los recursos de apelación; (ii) ordenó a la Secretaría de la Sección correr traslado a la parte contraria por el término de 3 días; (iii) dispuso que, una vez vencido el plazo anterior, permaneciera el expediente en Secretaría por otros 3 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión y (iv) dejarlo a disposición del Ministerio Público con el fin de que rindiera concepto dentro de los 5 días siguientes.

1.10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.10.1. Demandante

64. Reiteró, en síntesis, los argumentos expuestos en la demanda, en el sentido de sostener que, si bien en la Resolución 1549 de 2023 se autoriza la reincorporación al partido NFD, en los términos allí señalados, no se abrió la posibilidad para que una persona tenga la doble condición de concejal activo por un partido político y la de candidato por otra colectividad. Además, en este asunto, no se demostró por NFD que la demandada tenga la condición de simpatizante o militante antiguo, para lo cual debía aportar una certificación con indicación de los extremos temporales de dicha vinculación.

1.10.2. Partido Nueva Fuerza Democrática

65. Alegó de conclusión en el sentido de exponer argumentos similares a los de la contestación de la demanda y del recurso de apelación.

1.11. Concepto del Ministerio Público

66. Durante el término concedido para rendir concepto, la señora agente del Ministerio Público se pronunció en el siguiente sentido:

67. Luego de referirse al marco legal de la prohibición de doble militancia y a los antecedentes jurisprudenciales para la expedición de la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023, por la cual se restituyó la personería jurídica al partido NFD, estimó que la actuación de la demandada obedeció a la habilitación que la autoridad electoral autorizó a través de ese acto administrativo.

68. Sostuvo que Aura Elena Meza Fuertes adelantó, dentro del trámite señalado en la resolución, la reincorporación a NFD, para lo cual allegó las renunciaciones, solicitudes, certificaciones y declaraciones requeridas para ese fin, así como la declaración de parte practicada en la audiencia de pruebas.

69. Mencionó que NFD, a lo largo del proceso, convalidó su militancia o simpatía



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

a esa colectividad, por lo que permitió la posterior inscripción como candidata al concejo de Pueblo Nuevo.

70. Advirtió que los documentos aportados no fueron tachados de falsos en la primera instancia, de manera que gozan de validez, lo que se refuerza con la expedición del aval por parte de la agrupación política.

71. Aseguró que en la sentencia se implementaron requisitos adicionales a los establecidos por la autoridad electoral para la reincorporación a NFD, pues la demandada solo debía presentar la renuncia ante la colectividad a la que quería renunciar y, frente a la que pretendía su reincorporación, allegar los medios de prueba requeridos por esta.

72. Expresó que se invirtió la carga de la prueba en contra de la demandada, lo cual resulta desproporcionado, máxime si se tiene en cuenta que únicamente se valoraron las respuestas ofrecidas en el interrogatorio, que, además, correspondieron a preguntas que se asemejaban a un examen de memoria de los hechos y activistas políticos vigentes para la época en la que el partido NFD contaba con personería jurídica, pero se dejó de lado indagar acerca de las razones por las cuales simpatiza con esa colectividad, así como la cercanía de su padre con esa fuerza política mientras estuvo vigente y su compañía a diversos eventos de carácter proselitista.

73. Señaló que, si NFD consideraba que no cumplía los requisitos para su incorporación, era a ese partido a quien le correspondía determinarlo, de modo que no se le puede imputar a la demandada la omisión o extralimitación en la valoración de las pruebas aportadas para el efecto. Por consiguiente, solicitó que se revoque la sentencia apelada.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

74. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos por la demandada y por el Partido Nueva Fuerza Democrática contra la sentencia del 9 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, de conformidad con lo establecido en los artículos 150²¹ y 152 numeral 7, literal a) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²², en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080

²¹ ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. Artículo modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. 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. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

²² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. «Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Problema jurídico

75. Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida del 9 de julio de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que declaró la nulidad del acto de elección acusado.

76. Para el efecto, se deberá establecer si, como lo sostienen los recurrentes, el estudio de fondo debió limitarse a establecer si estaba incurso o no en la causal de doble militancia por no renunciar a la curul de concejal, en el término señalado en el artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011, toda vez que en la demanda no se cuestionaron los requisitos que debía acreditar para la reincorporación al partido NFD.

77. Asimismo, determinar si se encontraba en la situación excepcional señalada en la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, expedida por el CNE, para concluir si estaba habilitada para aspirar como candidata al concejo por el partido NFD, sin que incurriera en doble militancia.

78. Finalmente, si se invirtió la carga de la prueba, en quebranto de lo señalado en el artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 y si hubo una inadecuada valoración de los elementos de convicción allegados al proceso, que daban cuenta del cumplimiento de los requisitos para la reincorporación de la demandada a NFD, para efectos de inscribirse como candidata al Concejo Municipal de Pueblo Nuevo, con el aval de esa organización política y no incurrir en doble militancia por el hecho de que ostentaba una curul como concejal por el Partido Conservador Colombiano, para el periodo 2020-2023.

2.3. Generalidades de la causal de nulidad de doble militancia

79. La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas, para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos.

80. Sobre el particular, el artículo 107 de la Constitución Política dispone:

Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

(...)

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;



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

(...)

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (Énfasis de la sala)

81. Así mismo, el artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011 establece:

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. **Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.**

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

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



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

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

82. Conforme con lo anterior, es claro que la doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de esta Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así:²³

i) Los ciudadanos: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.”* (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).

ii) Quienes participen en consultas: *“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.”* (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: *“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”.* (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: *“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.”* (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).

v) Directivos de organizaciones políticas: *“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos”* (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).

83. De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigor de la

²³ Ver entre otras, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral, consagrada expresamente 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.²⁴

2.4. Del reconocimiento de la personería jurídica al partido Nueva Fuerza Democrática por parte del Consejo Nacional Electoral (Reiteración jurisprudencial)²⁵

84. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 1549 del 1° de marzo de 2023²⁶, restituyó la personería jurídica del Partido Nueva Fuerza Democrática con fundamento en los efectos *inter comunis* de la sentencia SU-257 de 2021, proferida por la Corte Constitucional.

85. Según advirtió la autoridad electoral, a partir de esa providencia se permitió que aquellas agrupaciones políticas que vieron limitada su actividad proselitista por cuenta de actos violentos se beneficiaran de las garantías y medidas restaurativas previstas en el fallo de unificación, cuando sus condiciones hayan sido «iguales o similares» a las analizadas con los supuestos vividos por el Nuevo Liberalismo. Sobre el particular, sostuvo expresamente lo siguiente:

De acuerdo con la regla fijada por la Corte Constitucional, esta autoridad está en la obligación de reconocer personería jurídica a las organizaciones políticas que, por cuenta de hechos de violencia [,] iguales o similares a los afrontados por el Nuevo Liberalismo, hayan visto afectada su actividad política. Para la Sala es claro que la Nueva Fuerza Democrática encaja en ese supuesto de hecho, y, por esta razón, ordenará el restablecimiento de la personería jurídica del partido político.

86. Ahora bien, en el mismo acto administrativo, el Consejo Nacional Electoral dispuso una excepción especial frente a los actos de doble militancia de aquellos militantes o simpatizantes que se reincorporaran al Partido Nueva Fuerza Democrática, en consideración a la restitución de su personería jurídica. Esa determinación fue objeto de aclaración por parte de la misma autoridad mediante Resoluciones 2776 del 12 de abril de 2023 y 4258 del 7 de junio de 2023.

²⁴ Al momento de su inscripción según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 2014.

²⁵ Entre otras, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 12 de septiembre de 2024. Exp. 41001-23-33-000-2023-00369-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 17 de octubre de 2024. Exp. 19001-23-33-000-2024-00003-02. M.P. Gloria María Gómez Montoya; Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 24 de octubre de 2024, exp. 47001-23-33-000-2023-00300-01, MP Omar Joaquín Barreto Suárez.

²⁶ Se pone de presente que la Sección Quinta, mediante sentencia del 19 de septiembre de 2024, declaró la nulidad de la Resolución 1549 de 2023, rad. Radicación 11001-03-28-000-2023-00034-00 (principal), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

87. Puntualmente, la autoridad electoral determinó lo siguiente:

ARTÍCULO SEXTO: OTORGAR a todos los simpatizantes y antiguos militantes (entiéndase quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021. Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin), de la Nueva Fuerza Democrática que deseen y se encuentren actualmente afiliados y afiliadas a otras agrupaciones políticas, el término de treinta (30) días hábiles²⁷, contados a partir de la notificación de esta resolución, para que presenten la correspondiente renuncia a esas colectividades y tramiten la reincorporación ante el partido político Nueva Fuerza Democrática, con arreglo a sus estatutos internos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas (fundadores del partido Nueva Fuerza Democrática, los integrantes de sus cuerpos directivos, los que hayan sido elegidos a corporaciones públicas como candidatos de la colectividad entre 1991 y 2006, y los “simpatizantes y antiguos militantes” (entiéndase por estos “quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021). Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin), que se reincorporen a la Nueva Fuerza Democrática dentro del plazo indicado en este artículo, no incurrirán en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1475 de 2011.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que tramiten la reincorporación ante la Nueva Fuerza Democrática, pero hubiesen sido elegidos en corporaciones públicas o cargos uninominales en representación de otras organizaciones políticas, no perderán la dignidad que ocupan.

88. Como se observa, el Consejo Nacional Electoral señaló expresamente que, aquellos antiguos militantes o simpatizantes que quisieran reincorporarse al Partido Nueva Fuerza Democrática lo podrían hacer dentro de los 30 días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo. Asimismo, se previó que quienes fueran reincorporados a dicha agrupación política dentro del plazo indicado no incurrirían en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 constitucional y 2.^o de la Ley 1475 de 2011.

2.5. Caso concreto

89. En este asunto, la Sala observa que con los recursos de apelación se cuestiona, por un lado, que la sentencia de primera instancia es incongruente con lo planteado en la demanda, pues no se controvertió la decisión de reincorporación de la demandada al Partido NFD, sino la incursión en la prohibición de doble militancia por no haber renunciado a la curul de concejal, que obtuvo con el aval del Partido Conservador Colombiano, con 12 meses de antelación a presentarse como candidata a esa misma corporación por otra colectividad política, como lo establece el artículo 2.^o de la Ley 1475 de 2011.

90. Por otro lado, se expuso que hubo una indebida valoración de las pruebas que acreditaban que NFD aceptó la reincorporación de Aura Elena Meza Fuertes por

²⁷ Conforme a la constancia aportada por el CNE quedó ejecutoriado el acto administrativo el 16 de junio de 2023, día hábil siguiente a la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

haber cumplido con las exigencias para ese propósito, de acuerdo con lo señalado en los estatutos de esa agrupación política, y, adicionalmente, que se invirtió la carga de la prueba en contra de la demandada, pues era al demandante a quien le correspondía demostrar que incurrió en la prohibición de doble militancia por no haber renunciado a la curul de concejal por el Partido Conservador Colombiano, dentro de los doce meses anteriores a la inscripción por una nueva agrupación política.

91. Para resolver las censuras, se encuentra que en la fijación del litigio, en auto del 5.º de marzo de 2023, se planteó que, para determinar si la demandada incurrió en la prohibición de doble militancia, era necesario establecer si la señora Aura Elena Fuertes Meza, al momento de su inscripción como concejal del municipio de Pueblo Nuevo, para el periodo 2024-2027, se encontraba incluida dentro del grupo de personas que podían reincorporarse al partido la Nueva Democrática en calidad de antiguos simpatizantes y militantes de dicha agrupación política, conforme con los términos establecidos en las Resoluciones 1549 de 1º de marzo de 2023, mediante la cual se restituye la personería jurídica al Partido Político Nueva Fuerza Democrática; 2776 de 12 de abril de 2023, aclaratoria de la primera, y 4258 del 7.º de junio de 2023, modificatoria del acto primigenio, al igual que en lo señalado en la sentencia SU- 257 de 2021 de la Corte Constitucional.

92. En ese orden, se advierte que, aunque en la demanda no se expuso ningún reproche en relación con la reintegración de la señora Meza Fuertes al Partido NFD, con ocasión de la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023, lo cierto es que, para el tribunal, con el fin de determinar la configuración de la conducta de doble militancia, se requería, previamente, valorar la circunstancia de que la reincorporación se hubiera llevado a cabo con el cumplimiento de las exigencias previstas en dicho acto administrativo, tal como lo delimitó en la fijación del litigio, decisión frente a la cual las partes no manifestaron reparos.

93. A partir de lo anterior, el juez de primera instancia, con fundamento en la declaración de la demandada, concluyó que, al momento de solicitar la reincorporación a NFD, no ostentaba la condición de simpatizante o militante antiguo, toda vez que no acreditó, en debida y legal forma, que mantuvo en el pasado una relación pública y directa con esa agrupación política, es decir, desde 1991 hasta julio de 2006, cuando perdió la personería jurídica, razón por la cual se incumplieron los requisitos fijados en la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023 y no se siguieron los lineamientos fijados en la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional.

94. En esa perspectiva, en criterio del tribunal, incurrió en doble militancia, pues no estaba exenta del deber de renunciar a la curul que ostentaba de concejal para el para el periodo 2020-2023, que obtuvo con el aval del Partido Conservador Colombiano, como lo prevé el artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011, para luego inscribirse como candidata a esa misma corporación con el aval del Partido NFD, para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

95. Sobre el particular, la sala advierte que el CNE señaló que la relación directa y públicamente reconocida de quien pretendía reintegrarse a la colectividad política



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

cuya personería jurídica fue restituida debía ser acreditada por el partido conforme con el procedimiento y los medios probatorios permitidos por la ley, de manera que se otorgó un amplio margen de libertad para el propósito indicado.

96. Es importante reiterar que antes de antes de la expedición de la Ley 1475 de 2011 no existía la obligación para las agrupaciones políticas de llevar registros de sus afiliados, de lo que se infiere que es necesario establecer, por cualquier medio de convicción válido, la militancia o simpatía del interesado a Partido NFD.

97. Así pues, se tiene que, con la contestación de la demanda, la señora Aura Elena Meza Fuertes, además de acreditar la renuncia al Partido Conservador Colombiano, el 14 de julio de 2023, a través de correo electrónico²⁸, enviado a las 2:37 pm, también demostró que diligenció el formulario «registro de militantes», en esa misma fecha, a las 6:02 pm, en el que declaró que es simpatizante de NFD y que comparte sus objetivos, valores y principios, consagrados en los estatutos del partido.

98. También indicó que, en cumplimiento de la Ley 1475 de 2011 sostuvo que: «con el fin de evitar incurrir en la prohibición de doble militancia política, manifiesto bajo la gravedad de juramento que al momento de inscribirme ya no pertenezco actualmente a ningún partido político ni he sido afiliada recientemente a alguno».

99. Igualmente, obra en el expediente el formulario de inscripción para aspirantes a ser candidatos a las elecciones regionales del 29 de octubre de 2023, por el Partido Nueva Fuerza Democrática, diligenciado por la demandada, enviado el 17 de julio de 2023, a las 6:02 pm²⁹, es decir que, para el momento de la inscripción, ya había renunciado previamente al Partido Conservador Colombiano.

100. Aparece una comunicación dirigida a la secretaria general del Concejo del municipio de Pueblo Nuevo, en la que puso en conocimiento su renuncia como militante al Partido Conservador Colombiano y su reintegro y el aval recibido por el Partido Nueva Fuerza Democrática. Para el efecto, invocó obrar de conformidad con lo establecido en el artículo 6.º de la Resolución 1549 de 1.º de marzo de 2023, en cuanto a los términos de su renuncia y la razón de su permanencia en la curul dentro de la corporación, toda vez que el tránsito de colectividad no le representa perder la dignidad que ocupa. Dicha comunicación tiene recibido de fecha 21 de julio de 2023 a las 3:25 pm.³⁰

101. Asimismo, una «declaración jurada», presentada ante la Notaría Única del Círculo de Planeta Rica el 4 de septiembre de 2023, en la que manifestó la voluntad de pertenecer a la organización del partido desde el diligenciamiento del formulario y conocer y aceptar el estatuto³¹.

102. De acuerdo con las pruebas allegadas, las cuales no fueron tachadas, la sala concluye que, para el Partido NFD la demandada acreditó la relación directa y públicamente reconocida con esa agrupación, es decir, le reconoció la condición de

²⁸ Páginas 122 a 124 del escrito de contestación de la demandada.

²⁹ Folio 10 del documento 19 «pruebas&anexoscontestacióndemandanuevafuerza», que obra en la carpeta 01 principal del expediente digital.

³⁰ Folio 11 *ibidem*.

³¹ Folios 17 a 19 *ibidem*.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

simpatizante, razón por la que fue aceptada su reincorporación en los términos señalados en el acto administrativo de restitución de la personería jurídica y, en forma posterior, le otorgó el aval para inscribirse como candidata al concejo para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

103. En relación con la posibilidad de retornar al Partido NFD y la forma de demostrar la afinidad ideológica con esa colectividad, esta sala en un asunto similar al que se discute en esta ocasión, indicó lo siguiente³²:

De cualquier forma, debe aclararse que, la posibilidad de retornar a NFD por los ciudadanos que compartían su ideario político, es un asunto que competía verificar y validar al propio partido. Luego, aun cuando el CNE precisó que debía demostrarse una relación directa y públicamente reconocida, no calificó la actividad probatoria para ello, pues señaló que podría acreditarse ante la colectividad con los medios probatorios permitidos en la ley.

Nótese que, en el ordenamiento jurídico, antes del año 2011 con la expedición de la Ley 1475, no existía un registro de afiliados a este tipo de agrupaciones políticas. Solo fue con la expedición de dicha regulación estatutaria, que se empezó a llevar un control sobre los militantes de cada colectividad ante el Consejo Nacional Electoral³³. Si Nueva Fuerza Democrática aceptó las declaraciones rendidas por el señor Yhoan Andrés Zuluaga, bajo los postulados de la buena fe, era a esa colectividad a quien le correspondía valorar tales afirmaciones.

104. De conformidad con lo expuesto, para la sala es claro que, tal como se advirtió en los recursos de apelación y por el ministerio público, el juez de primera instancia no hizo un análisis integral y ponderado, y según las reglas de la sana crítica, de los elementos de juicio obrantes en el proceso que demostraban el cumplimiento de la demandada de los requisitos fijados por la autoridad electoral para formar parte nuevamente de las filas del Partido NFD, pues se centró en las respuestas dadas en el interrogatorio y omitió el contenido de los documentos presentados ante el partido para demostrar su afinidad con la ideología y principios de este. Con todo, en la declaración se refirió a la afinidad que tenía con la ideología del partido desde muy joven, por el hecho de que su padre era simpatizante de este.

105. Además, le atribuyó a la demandada el deber de acreditar que ostentaba la condición de simpatizante del Partido NFD, lo que denota una clara inversión de la carga de la prueba, en los términos del artículo 167 del Código General del Proceso, pues, era a la parte actora a quien le correspondía demostrar que Aura Elena Meza Fuertes no renunció a la colectividad a la que pertenecía, para estructurar la modalidad de doble militancia de miembros de corporaciones públicas que fue la

³² Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, del 20 de junio de 2024, radicado:63001-23-33-000-2024-00007-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra, reiterada en sentencia del 17 de octubre de 2024, radicado 19001-23-33-000-2024-00003-02 (acumulado), MP Gloria María Gómez Montoya.

³³ Ley 1475 de 2011. Artículo 3°. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

endilgada.

106. En ese contexto, el juez de primera instancia debía verificar si la demandada incurrió en la prohibición de doble militancia de miembro de corporaciones, esto es por no renunciar a la curul de concejal obtenida con el aval del Partido Conservador Colombiano, con la antelación señalada en el artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011.

107. Se debe reiterar como lo expuso esta sala de decisión en reciente pronunciamiento en un caso parecido al que se debate en esta ocasión, que «la posibilidad de retornar a NFD por los ciudadanos que compartían su ideario político, es un asunto que competía verificar y validar al propio partido. Luego, aun cuando el CNE precisó que debía demostrarse una relación directa y públicamente reconocida, no calificó la actividad probatoria para ello, pues señaló que podría acreditarse ante la colectividad con los medios probatorios permitidos en la ley»³⁴

108. Bajo los anteriores lineamientos, se pone de manifiesto que «la condición de simpatizante solo puede demostrarse a partir del fuero interno de quien la alega»³⁵.

109. La sala encuentra que la demandada se inscribió al Concejo Municipal de Pueblo Nuevo con el aval del Partido NFD con fundamento en lo dispuesto por el CNE en la Resolución 1549 del 1.º de marzo de 2023³⁶, para lo cual adelantó el trámite pertinente para la reincorporación y, en esa medida, no estaba en la obligación de renunciar a su curul de concejal en representación del Partido Conservador Colombiano, en el término señalado en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011. Por consiguiente, no incurrió en la prohibición de doble militancia.

110. En sentencia del 19 de septiembre de 2024³⁷, la Sección Quinta declaró la nulidad de la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, con efectos *ex nunc*, toda vez que no hubo una relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia alegados para la motivación de la decisión y la pérdida de la personería jurídica de la colectividad Nueva Fuerza Democrática. No obstante, el fallo no es aplicable al caso que se analiza, en razón a que se modularon sus efectos hacia el futuro, con el fin de proteger los derechos adquiridos por los candidatos avalados por el Partido NFD en las elecciones 2023.

111. Lo anterior implica que prosperan los cargos propuestos en los recursos de apelación, razón por la cual se revocará la sentencia apelada del 9 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, para, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

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,

³⁴ Sentencia del 10 de octubre de 2024, exp. 05001-23-33-000-2023-01247-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Radicado 11001-03-28-000-2023-00034-00, 00028-00, 00040-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Rubén Darío Bula Pastrana
Demandada: Aura Elena Meza Fuertes
– concejal de Pueblo Nuevo (Córdoba)
Rad. 23001-23-33-000-2024-00003-01

III. FALLA:

PRIMERO: Revócase la sentencia del 9 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que había declarado la nulidad de la elección de Aura Elena Meza Fuertes como concejal del municipio de Pueblo Nuevo y, en su lugar, **deniéganse** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de este fallo.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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