

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero Ponente (E): Alberto Yepes Barreiro

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013)

Radicación Número: 11001 03 21 000 2013 00037 00

Actor: Elmer Ramiro Silva Rodríguez

**Demandado: Marco Tulio Ruiz Riaño – Gobernador del
Casanare**

Fallo Electoral

Agotadas las etapas procesales y audiencias que exige el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., procede la Sala a consignar las razones por las cuales decidió negar las pretensiones de la demanda electoral presentada por el señor Elmer Ramiro Silva Rodríguez contra la elección de Marco Tulio Ruiz Riaño como gobernador del Casanare, período 2013-2015, en los términos de los artículos 179, último inciso y 187 del C.P.A.C.A.

I. ANTECEDENTES

1. Fijación del litigio y cargos

En la primera parte de la audiencia inicial, se saneó el proceso, se decidieron las excepciones previas, se verificó y estableció la competencia de la Sección para fallar el proceso de la referencia y se **fijó el litigio** de la siguiente manera:

1.1. Hechos

- Se convocaron para el 16 de junio de 2013 elecciones atípicas para elegir gobernador de Casanare con ocasión de la destitución de quien fuera elegido popularmente.
- Para las elecciones mencionadas se inscribieron como candidatos los señores Jorge Eliecer Prieto Riveros por el Partido Verde; José Alirio Guzmán Guzmán por la coalición entre los partidos Cambio Radical y La U; Arcadio Benítez Ortiz por el Partido Polo Democrático Alternativo; y Marco Tulio Ruíz Riaño por el Movimiento Político AFROVIDES, este último quien resultó elegido, **todos los cuales diligenciaron y suscribieron el formulario que para los efectos suministró la Registraduría Nacional del Estado Civil**. Se indica también que sólo uno de ellos, el candidato Guzmán Guzmán, saneó su inscripción mediante memorial adicional.
- El documento E-6 con el que se realizaron las referidas inscripciones carecía de la casilla *“inscriptores”*.
- Por lo anterior, el candidato José Alirio Guzmán Guzmán, a través de su apoderado especial, presentó reclamación a la Comisión Escrutadora Departamental, con fundamento en el numeral 9^{o1} del artículo 192 del

¹ Indica la norma: El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos

Código Electoral, por considerar que se estaban computando votos a favor de candidatos que no estaban legalmente inscritos toda vez que en el formulario relevante no habían plasmado su firma los inscriptores.

- El 19 de junio de 2013 los delegados del Consejo Nacional Electoral rechazaron *in limine* la reclamación elevada. A juicio del actor, el referido acto administrativo fue equivocado e inmotivado, además, respecto de él le indicaron que no procedía recurso alguno.
- Para el demandante *“la totalidad de los candidatos supuestamente inscritos para aspirar a la gobernación de Casanare en los comicios de 16 de junio de 2013, ACEPTARON su candidatura sin tener legalmente INSCRIPTORES”*².

1.2 Cargos de nulidad

Los cargos fueron sintetizados de la siguiente manera:

Nulidad por indebida inscripción de candidatos a las elecciones atípicas de Gobernador de Casanare, período 2013-2015. El artículo 108 de la Constitución Política permite la inscripción de candidatos por los partidos que tengan reconocida personería jurídica pero, a juicio del ciudadano demandante, esta no es automática, toda vez que no basta solo el aval, ni la autorización para que el representante legal, o su delegado, la haga, **sino que requiere que dicha inscripción sea formalizada como lo determina el artículo 93 del Código Electoral³, es decir, que así como se presume, bajo la gravedad del juramento, que el candidato con su firma acepta la candidatura, de igual manera debe entenderse dicho requisito para los inscriptores, no bastando solo su identificación sino que es necesaria su firma.**

electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales: (...) 9. “Cuando las listas de candidatos no se hayan inscrito o modificado en la oportunidad legal o cuando los candidatos no hubieren expresado su aceptación y prestando el juramento correspondiente dentro de los términos señalados por la Ley para la inscripción o para la modificación, según el caso”.

² Folio 3 del expediente.

³ El referido artículo dispone: *“En la solicitud de inscripción debe hacerse mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe una candidatura o lista de candidatos, y los inscriptores harán ante el respectivo funcionario electoral, bajo juramento, la declaración de que son afiliados a ese partido o movimiento político. Para los candidatos tal juramento se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura”.*

Por consiguiente, para el demandante, cuando la Delegación Departamental del Estado Civil en Casanare proporcionó a los aspirantes a la Gobernación el formulario E-6 GO, sin incluir en el mismo la casilla para identificación y firma de los inscriptores autorizados para tal efecto por los partidos o movimientos políticos, incurrió en una irregularidad que conlleva que los candidatos no se encontraran legalmente inscritos porque, repite, no contaban con inscriptores.

La irregularidad mencionada solo fue subsanada por el candidato José Alirio Guzmán Guzmán, quien fuere su poderdante dentro del procedimiento electoral, que remitió a la Delegación Departamental de Casanare las pruebas de los delegados de los partidos de coalición donde manifestaban su voluntad de inscribir al mencionado señor a las elecciones atípicas de Gobernador de Casanare, período 2013-2015.

Violación al debido proceso y el derecho de contradicción. A juicio del actor, los delegados del Consejo Nacional Electoral en la Comisión Escrutadora Departamental, al proferir un auto de trámite y desechar de plano la reclamación que, con fundamento en el numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral, fuera presentada el 16 de junio de 2013 hicieron primar sus intereses personales y su criterio subjetivo sobre el interés general, situación que se ve agravada por el hecho de no conceder frente a la decisión adoptada recurso de apelación, impidiendo así que el Consejo Nacional Electoral conociera del mismo y procediera a revocarlo por abierta oposición a la Constitución y la Ley ya que se sumaron votos a favor del candidato Marco Tulio Ruíz Riaño que no estaba inscrito.

1.3. Pretensiones

- En su primera pretensión solicitó al juez electoral declarar nulo el acto administrativo contenido en el Formulario E-26 GO del 19 de junio de

2013, por el cual se declaró al señor Marco Tulio Ruíz Riaño como Gobernador de Casanare, período 2013-2015.

- En las restantes seis pretensiones elevadas⁴ solicitó además: (ii) la nulidad de la credencial asignada al actual gobernador, (iii) la nulidad del acta general de escrutinio, (iv) la nulidad de las actas parciales, (v) la exclusión del cómputo de votos para los candidatos, a su juicio, no inscritos, (vi) la práctica de un nuevo escrutinio y (vii) la declaratoria de elección del nuevo gobernador y expedición de su correspondiente credencial.

2. Contestaciones de la demanda

Demandado – señor Marco Tulio Ruiz Riaño. El demandado se inscribió cumpliendo lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011 y la sentencia C-490 de 2011, normativa que realmente era la aplicable al procedimiento electoral, porque: (i) el movimiento político AFROVIDES verificó el cumplimiento de requisitos y calidades para el cargo, y la inexistencia de causales de inhabilidad o incompatibilidades; (ii) la Constitución dispone que la inscripción de candidatos por partidos y movimientos políticos se efectuará con el aval del representante legal de la colectividad, o su delegado, hecho que también se dio en el presente caso; y (iii) la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó los requisitos formales de la inscripción, suscribiendo el Registrador delegado el formulario respectivo, y procedió a publicar el listado de candidaturas aceptadas.

Los delegados de la Registraduría del departamento de Casanare respondieron, al que hoy funge como demandante, que verificados los documentos contentivos de las inscripciones de candidatos a las elecciones atípicas para Gobernación éstas cumplían con los preceptos de la Ley 1475 de 2011, y que por consiguiente, hasta que no se produjera una decisión judicial en contrario todas las inscripciones eran válidas.

⁴ Para un total de 8.

El demandante confunde la inscripción de candidatos a elecciones populares cuando se realizan por partidos o movimientos políticos con las que se llevan a cabo por un número significativo de ciudadanos, último caso en el cual sí se requiere la firma de los inscriptores, pero en el primero, repite, solo se exige el aval respectivo.

Los delegados del Consejo Nacional Electoral en la Comisión Escrutadora Departamental rechazaron la reclamación elevada, también por el aquí demandante en representación del candidato Jose Alirio Guzmán Guzmán, porque (i) la Registraduría Nacional del Estado Civil es la que avala el proceso de inscripción, y (ii) no se configuraba la causal de reclamación contemplada en el numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral, ya que la inscripción del candidato Marco Tulio Ruiz Riaño se realizó en la oportunidad legal y con la aceptación del candidato.

No se presenta ninguna de las causales de nulidad alegadas por el demandante puesto que (i) la inscripción a las elecciones atípicas se hizo con fundamento en la Ley 1475 de 2011, norma vigente para la época, por tanto no se infringió el ordenamiento superior en que debe fundarse el acto de elección; (ii) no hay falsa motivación ni violación del debido proceso ni del derecho de contradicción porque los Delegados del Consejo Nacional Electoral contestaron de fondo la reclamación elevada, y procedieron a su rechazo *in limine* en razón que la misma no correspondía al numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral ya que todas las inscripciones a la Gobernación de Casanare se hallaban realizadas en tiempo y con el cumplimiento de los requisitos de ley; (iii) los delegados del Consejo Nacional Electoral contaban con toda la competencia para decidir la reclamación presentada y no concedieron recurso de apelación contra la decisión que adoptaron, repite, porque la causal de reclamación no se presentó.

Registraduría Nacional del Estado Civil. La elección demandada no es nula por el hecho de que en el formato de inscripción no se destinaron casillas para la rúbrica de los “*inscriptores*”, como si se entendiera que fueran una serie de ciudadanos. Señaló que el actor olvida que según el artículo 108 de la Constitución Política la inscripción a un cargo de elección popular

cuando es realizada por un partido o movimiento político se requiere el aval del mismo, nunca un determinado número de firmas, siendo por tanto los inscriptores válidos los primeramente mencionados.

Agregó que la inscripción válida de candidatos a elección populares no requiere de declaraciones extraproceso de ciudadanos o “*inscriptores*”, de lo que se deduce no existía nada que sanear frente a las mismas, y por ende no podía sostenerse que el señor José Alirio Guzmán Guzmán fuera el único candidato que realizó legalmente su inscripción a las elecciones atípicas para Gobernador de Casanare.

Por último indicó que la entidad verificó los requisitos formales para la inscripción, entre los cuales no se halla la firma de inscriptores, y procedió a publicar la lista de candidaturas aceptadas, teniendo entonces en ese momento el demandante la oportunidad de oponerse a las mismas pero no lo hizo.

Consejo Nacional Electoral. La inscripción de candidatos efectuada por la Registraduría Nacional del Estado Civil acató el procedimiento establecido en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, procediéndose a verificar los requisitos formales de la misma y al hallarlos cumplidos suscribió el formulario respectivo.

No se violaron los derechos de igualdad y debido proceso porque a todos los candidatos, incluido el señor José Alirio Guzmán Guzmán, se les aceptaron sus candidaturas a la Gobernación de Casanare, además dicha aceptación o el rechazo de las candidaturas se somete al control público al momento de la divulgación, no existiendo otro filtro más que la constatación sobre posibles inhabilidades.

La inscripción de candidatos a elecciones populares no puede sanearse como lo sostiene el actor ni mucho menos controvertirse con posterioridad a las elecciones.

Los delegados del Consejo Nacional Electoral no trasgredieron el debido proceso ni el derecho de contradicción del actor al rechazar *in limine* la reclamación elevada con fundamento en el numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral, porque los candidatos a las elecciones atípicas de Gobernador de Casanare se inscribieron en la oportunidad legal y, la Registraduría Nacional del Estado Civil aceptó, respetando el procedimiento establecido, la inscripción de las candidaturas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Acto demandado

Se discute la legalidad del acto administrativo contenido en el Formulario E-26 GO del 19 de junio de 2013, por el cual se declaró al señor Marco Tulio Ruíz Riaño como Gobernador de Casanare, período 2013-2015.

2. Problema jurídico

Como se dejó establecido en la audiencia inicial los problemas jurídicos que deben ser definidos por la Sala, y frente a los cuales se fijó el litigio, son:

Primero, si el hecho de carecer el Formulario E - 6, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de una casilla para la firma del inscriptor, compromete la debida inscripción de los candidatos y, por tanto, la nulidad la elección.

Y, segundo, si existió violación del derecho de defensa y contradicción cuando los Delegados del Consejo Nacional Electoral, en la Comisión Escrutadora Departamental, rechazaron in limine la reclamación basada en el numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral.

3. Requisitos que deben acreditarse por el candidato de un partido o movimiento político para que su inscripción sea válida para un cargo de elección popular, unipersonal o de Corporaciones Públicas.

El artículo 108 de la Constitución Política señala en su inciso tercero que *“los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue”*.

Por otra parte, el artículo 93 del Código Electoral dispone que *“en la solicitud de inscripción debe hacerse mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe una candidatura o lista de candidatos, y los inscriptores harán ante el respectivo funcionario electoral, bajo juramento, la declaración de que son afiliados a ese partido o movimiento político. Para los candidatos tal juramento se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura”*.

La norma antes mencionada debe ser leída de la mano de lo ordenado por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, porque en ella, al contrario de lo contenido en el Código Electoral, de forma clara se consagra que:

“ARTÍCULO 9o. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En efecto, la norma del Código Electoral, Decreto 2241 de 1986, da cuenta de una realidad en cuanto a la inscripción que dista mucho de la actual por cuanto, para esa época, no se exigía el requisito del aval.

Por consiguiente, para efectos de inscripción de candidatos por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica el artículo 93 del Código Electoral fue derogado de forma tácita por la Ley 130 de 1994, la cual a tono con el artículo 108 de la Constitución Política no exige, en principio, requisitos formales para la inscripción más allá del aval del respectivo partido o movimiento político otorgado a través del representante legal de la colectividad, o su delegado.

Posteriormente, se expide la Ley Estatutaria 1475 de 2011, donde respecto de la inscripción de candidatos se ordenó lo siguiente:

“ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS. <Aparte subrayado de este inciso CONDICIONALMENTE exequible> 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. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

<Inciso 3. INEXEQUIBLE>

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente

para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.” (Negrilla fuera de texto).

La Ley 1475 de 2011 fue objeto de control constitucional previo⁵, y respecto del artículo 28 antes transcrito, se consideró lo siguiente:

“90. Observa la Corte que, de manera general, el artículo 28 del Proyecto tiene como propósito desarrollar el derecho de postulación de los partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos. Para el efecto, establece una diferencia entre los requisitos de inscripción para los candidatos de los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica, y aquellos postulados por grupos significativos de ciudadanos. Respecto de los primeros exige como presupuesto previo a la inscripción, la verificación de calidades y requisitos de los candidatos, así como la constatación sobre la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades. En tanto que en relación con la inscripción de candidatos apoyados por grupos significativos de ciudadanos contempla, ya no requisitos sustanciales, sino un procedimiento para la inscripción. Introduce asimismo esta norma un porcentaje mínimo del 30%, “de uno de los géneros”, en la conformación de listas de las cuales se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular. Y contempla la inscripción ante la autoridad electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de los comités independientes organizados para promover el voto en blanco, extendiendo a sus promotores los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales.

Esta manera de regular la inscripción y elaboración de listas y candidatos suscita varias observaciones. En primer lugar, la regulación disímil, para partidos y movimientos políticos con personería jurídica (inciso primero)

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 de 23 de junio de 2011. Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

por un lado, y para grupos significativos de ciudadanos (inciso cuarto) por el otro, se refiere a ámbitos distintos. Mientras que respecto de los primeros se reiteran exigencias sustanciales relativas a la necesidad de verificar las calidades, los requisitos y la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos; en relación con los segundos se diseña un procedimiento orientado a establecer una cierta vocería de la organización ciudadana a través de un comité inscriptor. En segundo lugar, observa la Corte que la regulación resulta parcial, en la medida que no incluye requisitos para la inscripción de candidatos y listas de todas las agrupaciones a quienes la Constitución reconoce el derecho de postulación.

(...)

... la verificación de los requisitos positivos de elegibilidad, así como aquellos negativos para acceder a la función pública, debe ser efectuada en relación con todos aquellos ciudadanos que aspiren a cargos uninominales, o a corporaciones públicas de elección popular, independientemente de que su postulación esté respaldada por un partido o movimiento político, con o sin personería jurídica, un grupo social o un grupo significativo de ciudadanos. La verificación de requisitos de elegibilidad, de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a la función pública, promueve el cumplimiento de valiosos principios y valores constitucionales como son los de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, creando un escenario propicio para que las decisiones públicas sean objetivas, se orienten al adecuado cumplimiento de los fines del Estado, aseguren la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, y la realización del interés general,⁶ al margen de intereses personales o particulares.

(...)

La referencia explícita que el artículo 108 C.P. hace a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, como

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-348 de 2004. A su vez, los criterios expuestos en dicho fallo se apoyan en las Sentencias C-380 de 1997, C-200 de 2001 y C-1212 de 2001, entre otras.

depositarios del derecho de postulación, no excluye a los partidos y movimientos políticos que no cuenten con tal reconocimiento, toda vez que, como ya lo sostuvo la Corte en aparte anterior de esta sentencia a propósito del análisis de la prohibición de doble militancia (fundamento jurídico 22.1), tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. **La mención expresa que hace el inciso tercero del precepto constitucional (Art. 108) a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, tiene el propósito de subrayar que en su caso, la inscripción de candidatos a elecciones requiere el aval del respectivo representante legal o su delegado.**

(...)

Para el análisis de esta norma, es preciso recordar que la Constitución consagró el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a inscribir candidatos para las elecciones, sin requisito adicional distinto al aval del representante legal de esa colectividad, o de su delegado (Art. 108, inc. 3º). Y estableció así mismo, que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos (Art. 108, inc. 4º C.P), sin que respecto de estos la Norma Superior hubiese previsto requisitos para la inscripción, de modo que corresponde al legislador proveer a su regulación.

De manera que **la propia Constitución demarcó un régimen diferencial para el ejercicio del derecho de postulación por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, frente a otras agrupaciones como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. Los primeros pueden presentar sus candidatos contando con el aval del representante legal de la agrupación o su delegado**, en tanto que en relación con los movimientos sociales o los grupos significativos de ciudadanos, la ley puede establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las inscripciones, siempre y cuando se trate de exigencias que sean “razonables, de acuerdo a los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado, y que no obstaculicen el

libre ejercicio de los derechos políticos”⁷, de tal manera que no vulneren el principio de igualdad.”

La Corte Constitucional finaliza diciendo: *“para el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la propia Constitución dispone que su inscripción se efectuará con el aval de su representante legal, o del delegado de éste (Art. 108, inciso 4º C.P.). En tanto que para los grupos significativos de ciudadanos que no cuenten con personería jurídica, el legislador estatutario previó el procedimiento descrito en el inciso cuarto analizado”* [artículo 28 Ley 1475 de 2011].

De lo expuesto hasta el momento se puede concluir que:

- Existen requisitos sustanciales y requisitos formales que deben cumplirse para la inscripción de candidatos a elecciones populares para cargos unipersonales o para Corporaciones Públicas.
- Los requisitos sustanciales, los cuales corresponden a verificación de calidades y requisitos de los candidatos, así como la constatación sobre la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, es una carga que debe cumplir el partido, el movimiento político, el grupo social o el grupo significativo de ciudadanos que inscribe.
- El requisito formal que desde la Constitución Política (artículo 108) se impone para la inscripción de candidatos por partidos o movimientos políticos con personería jurídica es el aval⁸, el cual debe ir suscrito por el

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089/94 ya citada.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: REINALDO CHAVARRO BURITICÁ. Sentencia de 12 de octubre de 2001. Radicación número: 25000-23-24-000-2000-0787-01(2652). Actor: CIRO ALFONSO GALVIS Y GLORIA INÉS GUZMÁN. Demandado: CONCEJAL DE BOGOTÁ. *“El aval de candidatos a elecciones populares, es institución constitucional establecida en el artículo 108 de la Constitución de 1991 y consiste en la garantía que un partido o movimiento político expide a un candidato, para dar fe de su pertenencia al partido y que, en tal condición, goza del reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, honestidad y decoro al punto que puede presentar su candidatura a consideración del electorado. Constituye, por tanto, para el partido, un mecanismo de consolidación de su autoridad y disciplina, en la medida en que tiene la potestad de autorizar y convalidar las aspiraciones de sus integrantes frente al electorado y, de otra, el compromiso de su responsabilidad ante sus miembros a quienes asegura la pertenencia del candidato a sus filas y la condición ética del mismo.*

respectivo representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue.

De manera que la potestad de los partidos y movimientos políticos de inscribir candidaturas a cargos públicos de elección popular se materializa y perfecciona con la expedición del aval a favor de los respectivos candidatos.

Es necesario recordar que el aval cumple una triple finalidad: i) mecanismo de inscripción de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos; ii) garantía para esos partidos y movimientos políticos en el sentido de que las personas que se inscriben a nombre de uno de ellos en realidad hacen parte de su organización; y, iii) asegurar que la persona que se inscribe a nombre de un partido o movimiento político reúne las condiciones éticas para desempeñarse con pulcritud y responsabilidad⁹.

Ahora es preciso determinar a quién corresponde la verificación de los requisitos formales, y si para el caso específico de candidatos a gobernación que se presentan por un partido o movimiento político con personería jurídica se exigen otros adicionales al aval.

La autoridad ante la cual se realiza la inscripción de candidatos es la Registraduría Nacional del Estado Civil, encargada de toda la organización logística del proceso electoral.

El ordenamiento jurídico nacional lo ha regulado en sus diferentes aspectos, así: La Ley 130 de 1994, en su artículo 9° lo establece como requisito necesario para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular. El aval entonces se otorga por escrito, suscrito por el representante legal del partido o movimiento político, o por quien él delegue y debe ser presentado al momento de la inscripción de los candidatos ante la autoridad electoral respectiva quien dejará constancia del mismo en el acta de inscripción".

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA.

Para la inscripción de candidatos a gobernaciones, además del aval respectivo cuando la misma se lleva a cabo por un partido o movimiento político, se impone la presentación del programa de gobierno (artículo 259¹⁰ de la Constitución Política).

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 131 de 1994, la cual en sus artículos 1º y 3º ordenó:

“ARTÍCULO 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”

“ARTÍCULO 3o. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.”

Por tanto, y atendiendo lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011¹¹, es obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil la

¹⁰ ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

¹¹ ARTÍCULO 32. ACEPTACIÓN O RECHAZO DE INSCRIPCIONES. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.

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.

verificación de los requisitos formales al momento de la inscripción, y en caso de no materializarse, poner dicha situación en conocimiento del candidato, no pudiendo suscribir el formulario de inscripción hasta que ellos no se cumplan.

En cuanto corresponde al *formulario de solicitud para la inscripción de candidato y constancia de aceptación de candidatura*¹² esta Corporación¹³ ha sostenido lo siguiente:

“Ahora bien, del acto de inscripción de candidatos a cargos públicos de elección popular debe hacer parte el correspondiente aval expedido por el representante legal del partido o movimiento político, o por su delegado. Ese es el documento que de acuerdo con el artículo 108 de la Carta Política debe expedir el correspondiente partido o movimiento político para los efectos de la inscripción de candidaturas y, por tanto, el único exigible al representante legal o al delegado de éste para los efectos de validez del acto de inscripción.

En este sentido, no es requisito esencial que la solicitud de inscripción de candidatos a nombre de un partido o movimiento político que se debe llevar a cabo ante la correspondiente dependencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil se realice por el representante legal del partido o movimiento político, o por el delegado por éste, pues, como ya se anotó, la falta de diligenciamiento del "Acta de solicitud de inscripción y constancia de aceptación de candidatos" por parte del representante legal del partido o movimiento político, o del delegado por éste, no invalida la inscripción, si se cumple con la exigencia Constitucional y legal de allegar al acto de inscripción el correspondiente aval expedido, eso sí, por el representante legal o el delegado por éste.

Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

¹² Formulario E-6

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA.

De lo anterior se torna en evidente que tanto el aval como la inscripción son dos actos con finalidades diferentes, tal como se ilustró en la jurisprudencia de 17 de noviembre de 2005¹⁴, en la que claramente se identifican y diferencian, ya que por una parte el aval al cumplir con la triple finalidad mencionada de ninguna forma se equipara con la inscripción del candidato que es un acto de trámite y para el cual la ley no exige mayores requisitos.”

Se reitera pues que la inscripción de una candidatura a gobernador no requiere la suscripción del formulario E-6 por el representante legal del partido o movimiento político con personería jurídica, o su delegado, pues dicha voluntad queda expuesta en el aval que se expide a favor del respectivo candidato.

En efecto, recientemente sobre el particular la Sección Indicó: ***“entonces, no es condición sine qua non que la solicitud de inscripción de candidatos se realice por el representante legal del partido o movimiento político o por su delegado, siempre y cuando se observe con la exigencia constitucional y legal de aportar el respectivo aval, este sí, expedido por el representante legal o el delegado por este”***¹⁵

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA. Sentencia de 17 de noviembre de 2005. Radicación No. 15001 23 31 000 2003 03193 01. Demandante: Rosa Elena Moreno Orjuela. Demandado: Benigno Hernán Díaz Cárdenas. En esta providencia se sostuvo: ***“El artículo 108 de la Constitución Política al establecer que la inscripción de candidatos a elecciones la pueden hacer los partidos y movimientos políticos sin requisito adicional alguno y, a renglón seguido, al prescribir que esa inscripción debe ser avalada por el representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue, está erigiendo como único requisito constitucional para la inscripción de candidaturas el otorgamiento del aval por quien tiene la facultad Constitucional para ello. Pero, en manera alguna el precepto prescribe que dicha inscripción debe realizarla personalmente éste. Y ello tampoco se deduce del contenido del artículo 3° del Reglamento 01 de 2003.***

Por el contrario, la redacción de los citados artículos 3° y 4° lo que da a entender es que, de un lado, el aval debe ser presentado ante los respectivos Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, de otro, que ese aval lo debe otorgar el representante legal del partido o movimiento político o su delegado. Esas normas armonizan en su integridad con los incisos tercero y cuarto del artículo 108 de la Carta Política.”

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA.

Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Sentencia del 5 de septiembre de 2013. Radicación No. 76001-23-31-000-2012-00007-01. Radicado Interno No. 2012-00007. Demandante: Sergio David Becerra. Demandado: Jorge Eliecer Valencia Montenegro.

Cosa diferente es que el formulario E-6 no lleve la firma del candidato avalado pues la ley si impone que éste suscriba el mencionado formulario ya que así, bajo la gravedad del juramento, expresa su voluntad de aceptar la candidatura a la cual ha sido postulado (artículo 93 del Código Electoral), ello considerando que la inscripción es un acto voluntario mediante el cual el candidato adquiere un compromiso político y jurídico con la sociedad.

Entonces, como se desprende de la providencia transcrita el acto de inscripción es un acto de trámite o preparatorio que permite a un ciudadano participar en las elecciones para un respectivo cargo de elección popular, y viabiliza así la configuración del acto administrativo definitivo que corresponde al que declara la elección. Por tanto, la inscripción no puede ser atacada de forma directa ante esta jurisdicción, lo que no es óbice para que se expongan las irregularidades que en la misma se presentaron y que puedan afectar la legalidad de elección.

4. Caso concreto

La Sala procederá a verificar, en el caso concreto, si se presentan los supuestos fácticos necesarios para que se configuren las irregularidades en la inscripción de Marco Tulio Ruiz Riaño, como candidato al cargo de Gobernador del Departamento de Casanare, planteadas por el demandante. Al respecto, obran en el expediente las siguientes pruebas:

- Copia de la certificación emitida por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral donde se indicó que el Movimiento Político AFROVIDES tiene reconocida personería jurídica mediante Resolución 1854 de 23 de agosto de 2010, y quien figuraba como su representante legal era el señor Sixto Manuel García Mejía (folios 60 y 259). El documento mencionado fue allegado por el demandante y el Consejo Nacional Electoral.
- Copia del aval que el señor Sixto Manuel García Mejía, en su condición de representante legal del movimiento político AFROVIDES, le otorgó al señor Marco Tulio Ruiz Riaño, como candidato a la Gobernación de

Casanare, período 2013-2015 (folios 58, 189 y 260), el cual fue aportado por el demandante, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

- Copia del documento por medio del cual el señor Sixto Manuel García Mejía delegó en el señor José Rodolfo Pérez Suárez la facultad de inscribir a Marco Tulio Ruíz Riaño como candidato único que representaría a ese movimiento político para el cargo de Gobernador de Casanare en las elecciones atípicas que se llevaron a cabo el 16 de junio de 2013 (folio 59)
- Copia auténtica del formulario E-6 GO, mediante el cual el Movimiento Político AFROVIDES inscribió la candidatura del señor Marco Tulio Ruiz Riaño a la Gobernación de Casanare, el 03 de mayo de 2013 (folio 322).

Este documento se encuentra suscrito por el candidato, declarando así, bajo la gravedad del juramento, que cumple con las condiciones y requisitos para el cargo, no se halla incurso en inhabilidad o incompatibilidad alguna, y que acepta la candidatura.

En dicho formulario igualmente la Delegada del Registrador Nacional aceptó la solicitud de inscripción porque se aportaron el aval respectivo, suscrito por la persona autorizada para ello, y el programa de gobierno.

- Copia auténtica de la lista definitiva de candidatos a Gobernador (formulario E-8 GO) donde figura el señor Marco Tulio Ruíz Riaño (folio 329)
- Copia auténtica del Acta General de Escrutinio de Votos de la Comisión Escrutadora Departamental suscrita el 19 de junio de 2013, la cual contiene la declaratoria de elección del señor Marco Tulio Ruiz Riaño como Gobernador de ese Departamento, período 2013 - 2015 (folio 337-347).
- Copia auténtica del formulario E-24 GO (Acta de escrutinio de votos), de los folios 332 a 334.

- Copia auténtica del formulario E-26 GO (folio 335 y 336), donde se declara la elección como Gobernador para el Departamento de Casanare del señor Marco Tulio Ruiz Riaño, por el movimiento político AFROVIDES.

De los anteriores elementos probatorios se desprende, contrario a lo expresado por el demandante, que:

- La inscripción del demandado se hizo con observancia de lo dispuesto en las Leyes 130 de 1994, 131 de 1994 y 1475 de 2011, ya que el señor Marco Tulio Ruiz Riaño contaba con: (i) el aval que le otorgó el representante legal del Movimiento Político AFROVIDES, que fuera presentado ante el Registrador Delegado del Departamento de Casanare (folio 57), (ii) autorización de inscripción (folio 58) y (iii) el correspondiente programa de gobierno.
- El hecho de que el *"Formulario de solicitud para la inscripción de candidato y constancia de aceptación de candidatura"* - Formulario E-6 GO-, hubiere sido suscrito por el representante legal del movimiento político AFROVIDES, o su delegado, no constituye irregularidad en el acto de inscripción, pues en ésta aparece el aval debidamente otorgado por parte del delegado del representante legal de ese movimiento político. Y mediante ese documento no queda duda alguna de que el señor Ruiz Riaño fue inscrito por el movimiento Político AFROVIDES como candidato al cargo de Gobernador de Casanare, período 2013-2015.
- Además, el documento obrante a folio 58 del expediente, da cuenta de la autorización que existía por parte del representante legal de AFROVIDES, para que el señor José Rodolfo Pérez Suarez, fungiera como inscriptor del candidato que, posteriormente, fuera elegido y demandado.

Por lo tanto, el cargo elevado por el accionante respecto a que el candidato, Marco Tulio Ruiz Riaño, declarado electo Gobernador de Casanare, periodo 2013-2015, no está llamado a prosperar.

En cuanto al cargo elevado por el actor concerniente a la supuesta violación del derecho de defensa y contradicción porque los Delegados del Consejo Nacional Electoral en la Comisión Escrutadora Departamental rechazaron *in limine* la reclamación basada en el numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral, tampoco está llamado a prosperar, porque:

- Como lo sostuvo en su oportunidad dicha comisión escrutadora (folios 24 y 25 del expediente), la causal invocada no se cumplía, siendo inexistente, en razón, como quedó previamente probado, que la inscripción del señor Marco Tulio Ruiz Riaño, como de los demás candidatos a la Gobernación de Casanare en elecciones atípicas del 16 de junio de 2013, se hicieron en los términos de ley y cumplieron con los requisitos y condiciones para ello.
- Que al haberse realizado las inscripciones por partidos y movimientos políticos con personería jurídica solo se requería del aval de los mismos para la inscripción sin necesidad de que los “*inscriptores*” procedieran a suscribir el Formulario E-6 GO, no siendo esta situación necesaria para que se llevara a cabo la inscripción de la candidatura respectiva.

Por tanto, es claro que no se vulneró derecho de defensa ni contradicción del demandante, pues la decisión que decidió rechazar su “reclamación” estuvo suficientemente motivada y en ella se expusieron las razones por las cuales concluyeron que los hechos que fundaban la “reclamación” del hoy demandante, no se ajustaban a los presupuestos de la causal del numeral 9 del artículo 192 del Código Electoral, toda vez que dicha norma no hace referencia a la ausencia de firma del “*inscriptor*”, sino a la del **candidato** o a la inscripción extemporánea, asuntos ajenos al debate.

Así las cosas, para esta Sala no cabe duda que no había lugar a tramitar una “reclamación” fundada en una causal inexistente, si se compara con los términos del artículo 192 del Código Electoral.

En cualquier caso, como se ha repetido en esta providencia, las inscripciones para candidatos a elecciones populares cuando son realizadas por un partido o movimiento político con personería jurídica solo requieren, como requisito formal, el aval respectivo, excepto, como se expuso, si corresponden a gobernadores o alcaldes donde la Constitución y la Ley imponen allegar además el programa de gobierno.

Siendo así las cosas las pretensiones de la demanda serán despachadas de forma desfavorable.

III. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

LA PRESENTE SENTENCIA FUE PROFERIDA Y NOTIFICADA EN AUDIENCIA CELEBRADA EN LA FECHA.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

ALBERTO YEPES BARREIRO