

0555

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011)

Ref.: Expediente 110010328000200500008-01  
Demandante: Antonio Álvarez Lleras Camacho  
Demandado: Consejo Nacional Electoral

Se decide en única instancia la demanda de nulidad incoada contra la Resolución No. 2275 de 13 de septiembre de 2004, proferida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se resuelve una impugnación contra los pronunciamientos números 001 y 002 de marzo de 2004, proferidos por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano.

ANTECEDENTES

I. LA DEMANDA

a) Pretensiones:

El demandante, en su condición de Director Ejecutivo del Partido Cambio Radical Colombiano, solicitó por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad, se declare la nulidad de la Resolución de la referencia.

b) Hechos.

Mediante oficio de 4 de febrero de 2004 el representante legal del Partido Cambio Radical Colombiano solicitó a su Consejo de Control Ético y Veedor evaluar si los concejales elegidos en Bogotá D. C., por ese partido, María Susana González Roncancio y Juan Gilberto Sánchez, violaron los estatutos, el código de ética o la

Constitución Política durante la elección de la mesa directiva para el primer periodo legal de la corporación.

Mediante Pronunciamiento No. 1 el Consejo mencionado resolvió la queja contra el Concejal María Susana González Roncancio, a quien suspendió el derecho a votar durante un mes de sesiones en las comisiones permanentes o accidentales y mediante Pronunciamiento No. 2 resolvió la queja contra el Concejal Juan Gilberto Sánchez, a quien amonestó por escrito.

Los concejales apelaron los pronunciamientos descritos ante el Comité Central del Partido, quien confirmó la sanción impuesta al Concejal Juan Gilberto Sánchez.

Los sancionados presentaron ante el Consejo Nacional Electoral una impugnación contra los pronunciamientos anotados y contra la Resolución No. 2004/43 del Comité Central del Partido Cambio Radical Colombiano.

La impugnación fue decidida mediante Resolución 2275 de 13 de septiembre de 2004, acusada, que revocó los pronunciamientos.

### c) Normas violadas y concepto de violación.

El demandante citó como violado el artículo 108 constitucional que establece que los estatutos de los partidos y movimientos políticos "podrán establecer sanciones por inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido".

A su juicio, la norma comentada no facultó al Legislador para regular los estatutos de los partidos, como sí lo hizo con el régimen de bancadas y por ello los órganos estatales no pueden desconocer estatutos como los del Partido Cambio Radical Colombiano, reconocidos por Resolución 516 de 12 de febrero de 2004, cuyo artículo 8º está conforme con el artículo 108 superior.

Agregó que el Consejo Nacional Electoral violó el principio del debido proceso, de acuerdo con el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes.

acto que se  
régimen de  
El actor af  
profirieron c  
ello no pod  
artículo 6 st  
artículo 265  
movimiento.  
El acto acu  
obligatoried  
ibidem que  
estudiar la  
dentro de l  
consejos "p  
relación cor  
contemplada  
afiliado infri  
(...) 4) Cuar  
moral, la hc  
realice el có  
Aseguró que  
Radical Col  
Estatutos, pi  
516 de 12 de  
Apoyó su ar  
frente a la r  
para revocar  
condiciones  
Finalmente,  
establece c  
procedimien

timer periodo

acto que se le impute, porque **para sustentar la resolución demandada invocó el régimen de bancadas que no había sido expedido por el Congreso.**

oja contra la

El actor afirmó, por otra parte, que las sanciones impuestas por el partido se profirieron de acuerdo con sus estatutos y con el artículo 39 de la Ley 130/94 y por ello no podían ser revocadas. Al hacerlo, el Consejo Nacional Electoral violó el artículo 6 superior porque se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 265-5 ibídem para *"Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos"*

echo a votar

idenciales; y

uan Gilberto

Central de

ncez.

El acto acusado violó igualmente el artículo 7 de la Ley 130/94 que establece la obligatoriedad de los estatutos de los partidos y movimientos políticos; el artículo 41 ibídem que autoriza la creación de los Consejos de Control Ético y los faculta para estudiar la conducta de sus miembros cuando actúen como servidores públicos o dentro de la organización política; y el artículo 44 ibídem que faculta a dichos consejos *"para pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan, además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos: 1) Cuando el miembro afiliado infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político (...) 4) Cuando la conducta del miembro o afiliado no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político (...)"*

mpugnación

004/4/3 del

otiembre de

ece que los

ones por la

ncadas, las

pérdida de

del periodo

Aseguró que revocar los pronunciamientos 001 y 002 de 2004 del Partido Cambio Radical Colombiano es un acto equivalente a la declaración de nulidad de sus Estatutos, protegidos tanto por el artículo 7 de la Ley 130/94 como por la Resolución 516 de 12 de febrero de 2004 del Consejo Nacional Electoral.

statutos de

os órganos

io Radical

yo artículo

Apoyó su argumento en el salvamento de voto de uno de los Magistrados del CNE frente a la resolución demandada, quien afirmó que dicho órgano no está facultado para revocar las sanciones de las colectividades políticas porque sólo ellas están en condiciones de valorar éticamente la conducta de sus militantes.

oceso, de

istentes al

Finalmente, consideró violado el artículo 8º de los Estatutos del Partido que establece que *"de conformidad con las disposiciones sustantivas y los procedimientos del Código de Ética del Partido, quienes incumplan los deberes"*

podrán ser sancionados", disposición que se justifica porque pretende preservar la moralidad al interior del partido. Para sustentar esta acusación citó en extenso el salvamento de voto señalado previamente (fs. 87 a 99).

## II. LA CONTESTACIÓN.

2.1. El Presidente del Consejo Nacional Electoral contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones aduciendo que profirió el acto acusado en el ejercicio de las competencias que le confieren los artículos 265-5 constitucional y el artículo 7 de la Ley 130/94.

Para justificar la revocatoria de las sanciones que el Partido Cambio Radical Colombiano le había impuesto a dos de sus concejales en Bogotá D. C., aseguró que la conducta que se les imputó – la violación del régimen de bancadas - era atípica porque tanto el artículo 108 superior como el artículo 7 literal d) de los Estatutos establecen que las decisiones de bancada deben efectuarse en forma democrática y como la bancada no tomó ninguna decisión democráticamente en torno a la elección de mesa directiva los concejales sancionados no pudieron desconocerla. Además se les imputó la violación de un acuerdo tácito de lealtad que no está descrito en la ley ni en los estatutos como objeto de sanción.

Además, las sanciones revocadas violaron el derecho al debido proceso y a la igualdad de los concejales investigados porque a pesar de que se les imputaron las mismas conductas se les impusieron sanciones diferentes.

Aclaró que la resolución demandada se fundó en el artículo 108 constitucional modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2003 - y en los estatutos del partido y en las normas que obligan a los ciudadanos elegidos por un mismo partido a actuar con las bancadas, disponen que las decisiones de éstas se deben tomar democráticamente y permiten a los partidos sancionar su incumplimiento.

En apoyo de sus argumentos transcribió apartes de la sentencia C- 089 de 1995 donde la Corte Constitucional se refirió al alcance de la Ley 130/94 y precisó que compete al Consejo Nacional Electoral velar porque las normas estatutarias de los partidos y su actividad se sujeten a la Constitución y a la ley (fs. 135 a 146).

2.2. La Co  
María Susar  
legal y se op

Cuestionó l  
septiembre c  
hechos en

proferirlos p  
facultó a lo  
desarrollado

procedimien  
febrero de 2

no en derec  
tanto, no pri  
carga de la

Adujo, por  
imponer sa  
bancadas n

podido viola  
elección de

Los actos r  
impuso san  
cargos, lo c

hecho debe  
La comuni  
principio de

distrital y n  
que éstas s

Manifestó  
impugnació  
en los artíc

2.2. La Concejal del Distrito Capital de Bogotá sancionada por el acto acusado, María Susana González Roncancio contestó la demanda dentro de la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones.

Cuestionó los actos revocados mediante la Resolución No. 2275 de 13 de septiembre de 2004 del Consejo Nacional Electoral aduciendo la **inexistencia de los hechos** en que se fundamentaron y la ilegalidad del procedimiento seguido para proferirlos pues no podía adelantarse dado que el Acto Legislativo No. 1 de 2003 que facultó a los Partidos Políticos para sancionar a sus miembros no había sido desarrollado legalmente. Además, violaron su derecho al debido proceso porque el procedimiento seguido en su contra se inició en virtud de comunicación de 4 de febrero de 2004 que autorizó al Consejo de Control Ético a actuar *"en conciencia y no en derecho, con la meta superior de preservar la moral de la colectividad y por tanto, no prima la presunción de inocencia, ni se aplicará la duda a favor del reo, ni la carga de la prueba recae exclusivamente en la parte acusadora"*.

Adujo, por otra parte, que el Consejo de Control Ético no es competente para imponer sanciones con efectos jurídicos frente a terceros; que el régimen de bancadas no estaba previsto en la ley y que si lo hubiera estado tampoco hubiera podido violarlo porque la bancada no tomó ninguna decisión vinculante en torno a la elección de la mesa directiva para el primer periodo del Concejo Distrital de Bogotá.

Los actos revocados por la resolución demandada también están viciados porque les impuso sanciones diferentes a los concejales a pesar de que les imputó los mismos cargos, lo cual desconoce el brocardo jurídico según el cual iguales situaciones de hecho debe decidirse con la misma disposición.

La comunicación de 7 de mayo utilizada para notificarle la sanción vulneró el principio de *no reformatio in pejus* porque le impedía participar de las convenciones distrital y nacional del partido previstas para el 15 de mayo y el 12 de junio, pese a que éstas sanciones no fueron impuestas por los actos notificados.

Manifestó que el Consejo Nacional Electoral sí es competente para decidir la impugnación presentada contra los pronunciamientos 001 de 2004 con fundamento en los artículos 265 superior y 7º de la Ley 130/94.

Adujo que el artículo 41 de la Ley 130/94 facultó a los Consejo de Control Ético los Partidos y Movimientos Políticos para imponer sanciones en los casos previstos, pero que esa facultad debe ejercerse de acuerdo con la constitución y la ley, lo que no ocurrió en su caso por las razones expuestas previamente (fs. 127 y 134).

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de 5 de agosto de 2005 se admitió la demanda (fs. 106 y 107); el auto se notificó por estado a las partes (f. 107 reverso), personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 110) y al Presidente del Consejo Nacional Electoral (f. 113); así como a los Concejales de Bogotá María Susana González Roncancio y Juan Sánchez Avendaño (fs. 117 y 118, respectivamente). El proceso se fijó en lista por término de ley (fs. 120 y 150) y por auto de 23 de marzo de 2007 se prescindió del término probatorio y se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que alegaran de conclusión (f. 155).

### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante no presentó alegato de conclusión.

El Consejo Nacional Electoral presentó alegato en el que reiteró, en lo sustancial, los hechos y razones que expuso en la contestación de la demanda (fs. 163 a 167).

### V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda porque considera que, contrario a lo manifestado por el actor, el Consejo Nacional Electoral sí era competente para decidir la impugnación contra las decisiones de los Partidos Políticos.

Agregó que el artículo 265 superior le asigna al CNE la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos políticos y movimientos políticos, y el artículo 7º de la Ley 130/94 lo faculta para resolver las impugnaciones que cualquier ciudadano presente contra las decisiones de las autoridades de dichos partidos y movimientos que contravengan la Constitución o la ley.

Luego de e  
funda en la  
constitución  
actuarán e  
deberán at

Aseguró q  
130/94 por  
establezca  
al Consejo  
Constituci

6.1. Los ac

El demanc  
septiembre  
autentica c  
el siguiente

195

Luego de examinar el contenido de la resolución demandada concluyó que no se funda en la ley de bancadas, como afirmó el demandante, sino en el artículo 108 constitucional que establece que los miembros de las corporaciones públicas actuarán en ellas como bancadas conforme a los términos señalados en la ley y deberán atender las decisiones que tomen democráticamente.

Aseguró que la resolución cuestionada no violó los artículos 7, 41 y 42 de la Ley 130/94 porque si bien dichas normas permiten que los Estatutos de los Partidos establezcan las sanciones y los procedimientos aplicables a sus miembros, compete al Consejo controlar que dichas sanciones y procedimientos se ajusten a la Constitución y a la Ley (fs. 169-180).

y Juan

## VI. CONSIDERACIONES

sta por el

indió del

Público

### 6.1. Los actos acusados.

El demandante pretende se declare la nulidad de la Resolución 2275 de 13 de septiembre de 2004, proferida por el Presidente del Consejo Nacional Electoral, copia autentica de la cual obra a folios 1 y siguientes del cuaderno principal y cuyo texto es el siguiente:

#### **Resolución No. 2275 de 2004**

13 de septiembre

*Por medio de la cual se resuelve la impugnación contra los pronunciamientos Nos. 001 y 002 de marzo 2 de 2004, proferidos por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano y confirmadas mediante Resolución 2004/04/03 del Comité Central de dicho partido"*

#### **El Consejo Nacional Electoral,**

*En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los artículos 265 numeral 5 de la Constitución Política y 7 de la Ley 130 de 1994, procede a resolver la impugnación presentada contra los pronunciamientos 001 y 002 de marzo 2 de 2004, proferidos por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano, los cuales fueron confirmados mediante Resolución 2004/04/03 del Comité Central de dicho partido"*

*(...) Los Pronunciamiento Nos. 01 y 02 del Consejo de Control Ético.*

*En los mencionados pronunciamientos se reseñan las posibles normas transgredidas por los Concejales María Susana González Roncancio - Pronunciamiento No. 01 -...y por el Concejal Juan Sánchez Avendaño - Pronunciamiento No. 02-...en los siguientes términos:*

a) El numeral I del Código de Ética de esta organización,

"...Actuar con independencia frente a los sectores políticos tradicionales y frente a los grupos de interés..."

El artículo cuarto de los estatutos del partido que señala:

"La organización interna del partido es democrática..."

El artículo 7 literal d):

"Actuar como bancada, esto es, asumiendo posiciones acordadas democráticamente con los demás integrantes del partido que formen parte de la corporación pública..."

El párrafo de este artículo:

"Dan lugar a la objeción de conciencia los asuntos religiosos o de moral civil, siempre que se sustenten en valores y principios preexistentes".

b) El artículo 108 de la Constitución Nacional por inobservancia de los miembros de la bancada a las directrices del partido".

#### **Pronunciamiento 01 (...)**

...El representante legal del Partido...presenta...evaluación ética de la conducta observada por la Concejal durante el evento de elección de mesa directiva para el primero periodo de la corporación para determinar si ha incurrido en alguna transgresión del Código de Ética a los estatutos o a las normas constitucionales.

...señala...como motivo de su solicitud el hecho de que la Concejal votó en la elección en coalición o coincidencia con las bancadas del Partido Liberal Colombiano y Polo Democrático, desconociendo la decisión mayoritaria de cuatro restantes concejales del Partido Cambio radical (...).

#### **Considerandos. (...)**

#### **Decisión.**

**Primero.** Suspéndase el derecho al voto en el seno del Concejo Distrital de Bogotá a la Concejal Susana González Roncancio, elegida como tal por el Partido Cambio Radical, previas la extensión del aval y la aceptación por ella de los Estatutos y del Código de Ética del Partido. Tal suspensión se extiende por un periodo de un mes hábil de sesiones y comprende las votaciones que se lleven a cabo, tanto en sesiones plenarias como en la comisión permanente y accidentales a las cuales pueda pertenecer..."

#### **Pronunciamiento 02. (...)**

...El representante legal del Partido...presenta...evaluación ética de la conducta observada por el Concejal durante el evento de elección de mesa directiva para el primero periodo de la corporación para determinar si ha incurrido en alguna transgresión del Código de Ética a los estatutos o a las normas constitucionales.

...señala...como motivo de su solicitud el hecho de que la Concejal votó en la elección en coalición o coincidencia con las bancadas del Partido Liberal Colombiano y Polo Democrático, desconociendo la decisión mayoritaria de cuatro restantes concejales del Partido Cambio radical (...).

**Considerandos (...)****Decisión.**

**Primero.** Amonestar por escrito la (sic) Concejal de Bogotá D. C. Juan Sánchez Avendaño, elegido como tal por el Partido Cambio Radical para el periodo 2004-2007, previas la extensión del aval y la aceptación por él de los Estatutos y del Código de Ética del Partido....".

**II. La apelación.**

Los pronunciamientos anteriores fueron apelados por los sancionados y la apelación fue resuelta por el Comité Central del Partido Cambio Radical mediante resolución 2004/04/03 que confirmó la sanción impuesta.

**III. Las impugnaciones interpuestas y el objeto de las mismas (...).****IV. El Objeto de las impugnaciones presentadas.**

Los impugnantes coinciden al exponer las razones de su inconformidad con la sanción que les fue impuesta en los siguientes argumentos:

1. Inexistencia de los hechos fundamento de los cargos.
2. Ilegalidad del procedimiento por violación del artículo 6 de la Ley 130 de 1994 en concordancia con el artículo 29 constitucional.
3. Falta de competencia del Consejo de Control Ético para imponer sanciones "con efectos jurídicos frente a terceros".
4. Falta de reglamentación legal de las bancadas.

La impugnación presentada por la doctora María Susana González Roncancio aduce además. Violación del principio de la no reformatio in pejus.

**Consideraciones.**

Competencia del Consejo Nacional Electoral y oportunidad de la interposición del recurso (...)

**Régimen de bancadas (...)****Antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003**

(...)

Las conductas sancionables, dijo la H. Corte Constitucional en la sentencia C-597 de 6 de noviembre de 1996 "deben estar descritas en norma previa".

Conforme a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y bajo el entendimiento de la similitud entre el proceso disciplinario de los servidores públicos y el régimen sancionatorio por violación al régimen de bancadas de los partidos y movimientos políticos ha de concluirse que toda conducta sancionable debe estar descrita en una norma previa y la sanción debe estar predeterminada.

En el caso en examen resulta que la sanción está predeterminada en la Constitución Política, artículo 108; en los Estatutos y en el Código de Ética del Partido Cambio Radical, pero la conducta sancionable que es el resultado de la violación a la decisión democráticamente adoptada por la Bancada, no está descrita simple y llanamente porque no existe un acuerdo expreso, real e inequívoco, adoptado democráticamente en su interior que hubiese determinado

una posición de bancada y por lo mismo no puede imputársele a los concejales sancionados una conducta negativa u omisiva frente a una decisión que, se reitera, no se adoptó democráticamente por el grupo de los 6 concejales pertenecientes al partido.

En consecuencia, esta Corporación procederá a revocar la sanción impuesta, bajo el entendido que no existió una decisión democráticamente adoptada por las bancadas del Partido Cambio Radical y por lo mismo no puede predicarse una conducta negativa u omisiva de una decisión que nunca fue democráticamente adoptada.

La Corporación se abstiene de estudiar los demás argumentos expuestos por los impugnantes habida cuenta de la prosperidad de lo que bien podría llamarse "la inexistencia de la conducta punible".

Conforme a lo expuesto el Consejo Nacional Electoral

**RESUELVE.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Revocar los pronunciamientos 01 y 02 de marzo de 2004, proferidos por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano y confirmados mediante Resolución 2004/04/03, originarios del Comité Central y mediante los cuales fueron sancionados los concejales SUSANA GONZÁLEZ RONCANCIO y JUAN GILBERTO SÁNCHEZ AVENDAÑO.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar personalmente (...)

**ARTÍCULO TERCERO.** Comuníquese (...)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL"**

**6.2. Los cargos de la demanda.**

**6.2.1. Falta de competencia.**

El demandante afirmó que el Consejo Nacional Electoral - CNE - no tenía competencia para revocar la sanción que el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano impuso a dos concejales del Distrito Capital de Bogotá por no acoger una decisión de su bancada sobre la elección de mesa directiva del primer periodo legal.

Para sustentar esta acusación manifestó que el artículo 265-5 superior sólo facultó al CNE para "...velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos...", y el artículo 108 ibídem, modificado por el Acto

Legisla  
político  
parte d  
expulsi  
conceja

A su ju  
Elector  
fundad  
del mis

Para c  
decisic  
invocó  
Básicc  
financi

197

Legislativo No. 1 de 2003, establecía que los estatutos de los partidos y movimientos políticos "podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido".

A su juicio, las normas constitucionales comentadas le impedían al Consejo Nacional Electoral desconocer las decisiones del Partido Cambio Radical Colombiano, fundadas en sus estatutos, reconocidos por Resolución 516 de 12 de febrero de 2004 del mismo CNE.

Para demostrar el carácter vinculante de los estatutos de los partidos y de las decisiones que los Consejos de Control Ético profieran con fundamento en ellos, invocó las siguientes disposiciones de la Ley 130/94, "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones":<sup>1</sup>

**"Artículo 7. Obligatoriedad de los estatutos.** La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirán por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.

(...)

#### TÍTULO IX.

#### DEL CONTROL ÉTICO

**Artículo 41. Consejos de control ético.** Con el propósito de colaborar permanentemente en la consolidación de la moral pública, los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crearán Consejos de Control Ético.

Dichos Consejos tendrán como atribución esencial examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración

pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva.<sup>2</sup>

**Artículo 44. Ética político-partidista.** Corresponde a los Consejos de Control Ético de los partidos y movimientos, pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos:

1) Cuando el miembro afiliado infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político.

(...)

4) Cuando la conducta del miembro o afiliado no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político. (...)"

### 6.2.1.1. Estudio del cargo.

La acusación de falta de competencia del Consejo Nacional Electoral para revocar las sanciones impuestas por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical Colombiano no tiene vocación de prosperidad por las siguientes razones:

En primer lugar, porque si bien el artículo 265 constitucional no establece explícitamente que el Consejo Nacional Electoral está facultado para decidir las impugnaciones presentadas contra los actos de los partidos y movimientos políticos que sancionen a sus miembros por la violación de sus normas estatutarias, sí facultó a dicho Consejo en su numeral 5 para **"Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos"**.

En cumplimiento de la función enunciada debe darle cumplimiento a la Ley 130 de 23 de marzo de 1994 - Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos - cuyo artículo 7, dispone que **"cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las"**

<sup>2</sup> Mediante Sentencia C-089/94 de 3 de marzo de 1994, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 348/93 Senado y 11/92 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política y declaró **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** el artículo 41 del mismo, 'bajo el entendimiento de que el examen de la conducta y la actividad de un servidor público, sólo debe fundamentarse en las causales previstas en la Constitución y las leyes

autorid

normas

De acu

Consejo

cláusula

Consejo

esas m

Como l

pueden

explícit

proferid

La cons

Constitu

del pro

conteni

Aunque

para no

Elector

de los

**autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas".**

De acuerdo con la norma comentada, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral, dentro del término que ella prevé, entre otras: **1) las cláusulas estatutarias que violen la constitución, la ley o las disposiciones de dicho Consejo; 2) cualquier decisión de las autoridades de los partidos que violen esas mismas normas.**

Como la disposición legal comentada no distingue entre el tipo de decisiones que pueden ser impugnadas ante el Consejo Nacional Electoral y no excluye implícita o explícitamente ninguna, debe entenderse que son impugnables las decisiones proferidas por los Consejos de Control Ético.

La constitucionalidad de esta norma está fuera de toda duda en vista de que la Corte Constitucional la declaró exequible al efectuar el examen previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, promulgado posteriormente como Ley 130/94, contenido en la sentencia C- 089 de 1994, donde expresó:

*"2.2.9 El artículo 7 del proyecto expresa que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Agrega que dentro de los veinte días siguientes a su adopción, cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral, las normas estatutarias contrarias a la Constitución, la ley o las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, y también podrá hacerlo respecto de las decisiones tomadas por las autoridades de los partidos y movimientos que contravengan las mismas normas. En la parte final del mismo artículo, la posibilidad de impugnación se extiende a las designaciones de directivos de los partidos y movimientos por violación grave de sus respectivos estatutos.*

*(...) Dado que los estatutos internos de los partidos y movimientos no pueden contrariar las normas superiores - Constitución, ley y disposiciones del Consejo Nacional Electoral -, ni las decisiones de sus autoridades, todas las normas anteriores, la impugnación de los preceptos estatutarios u ordinarios que lleguen a contradecirles ante el Consejo Nacional Electoral, se aviene a la Constitución. El artículo examinado estructura un medio expedito enderezado a excluir del ordenamiento los estatutos o las decisiones contrarias a la Constitución o la ley. La competencia del Consejo Nacional Electoral consistente en velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos (CP art. 265), tiene naturaleza policiva y conduce a la aplicación de las sanciones que consagra la ley (Proyecto arts. 8 y 39-a).*

Aunque las razones anteriores, que esta Sala comparte, constituyen motivo suficiente para negar prosperidad al cargo de falta de competencia del Consejo Nacional Electoral para proferir el acto acusado, conviene anotar que **la libertad y autonomía de los partidos y movimientos políticos para dictarse sus estatutos y tomar**

decisiones conforme a ellos, aducida por el demandante en apoyo de la acusación enunciada, **no es absoluta**, porque deben sujetarse a la Constitución y la Ley que respeta los derechos humanos, como expresamente lo dispone el artículo 6º de la Ley 130/94 en los siguientes términos:

*"Artículo 6º. Principio de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política..." (Las negrillas y subrayas son de la Sala)*

La sujeción a la ley por parte de los partidos y movimientos políticos se extiende a las funciones de los Consejos de Control Ético instituidos por el artículo 41 de la Ley 130/92, cuyo inciso segundo dispone:

*"...tendrán como atribución esencial examinar al interior del respectivo partido o movimiento político **la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos** que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva".*

No sobra agregar que los Consejos de Control Ético de los partidos y movimientos políticos tampoco tienen completa libertad para examinar todo tipo de conductas de quienes desempeñen funciones en las corporaciones de elección popular, - como en el caso de los concejales de Bogotá a los que se refiere la resolución demandada.

Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994 comentada previamente al declarar la exequibilidad condicionada del inciso transcrito del artículo 41 señalado en los siguientes términos:

*"...Ahora bien, dado que la ley se ocupa de determinar objetivamente la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (CP art. 124), la exequibilidad del segundo inciso del artículo analizado se debe entender condicionada a que el examen de su conducta y actividad sólo se podrá hacer a la luz de la Constitución y del respectivo régimen legal.*

De acuerdo con el criterio expuesto, los Consejos enunciados no pueden ejercer funciones de control disciplinario respecto cualquier conducta o actividades de quienes tienen la función de servidores públicos, sino únicamente por aquéllas que resultan reprochables a la luz del régimen constitucional y legal que le resulte aplicable.

Los argun  
partidos y  
sujetos a  
ciudadanc  
competen

6.2.2. Se  
El Conse  
acuerdo  
que se l  
régimen

La acusa  
Nacional  
por la se  
el Congr  
974 de 2  
de las c  
de Banc

Pero, pa  
Cambio  
marzo d  
constitu  
de 2003  
disposic

<sup>3</sup> Diario C

<sup>4</sup> El acto  
2003.

Los argumentos anteriores demuestran de modo fehaciente que las decisiones de los partidos y movimientos políticos, incluidas las de sus Consejos de Control Ético están sujetos a la Constitución y a la Ley y que en el evento de que las vulneren los ciudadanos podrán impugnarlas ante el Consejo Nacional Electoral, quien tiene competencia para estudiar su legalidad y revocarlas.

### 6.2.2. Segundo cargo. Violación del debido proceso

El Consejo Nacional Electoral violó la garantía prevista en el artículo 29 superior de acuerdo con la cual nadie ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le impute, porque **para sustentar la resolución demandada invocó el régimen de bancadas que no había sido expedido por el Congreso.**

La acusación en estudio no tiene vocación de prosperidad porque el Consejo Nacional Electoral no fundamentó el acto acusado en el **régimen legal** de bancadas, por la sencilla razón de que cuando dicho acto se expidió (13 de septiembre de 2004) el Congreso no había proferido dicho régimen y solo vino a hacerlo mediante la Ley 974 de 2005, "*Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*".<sup>3</sup>

Pero, para decidir la impugnación contra las sanciones impuestas por el Partido Cambio Radical Colombiano mediante los Pronunciamientos Nos. 01 y 02 de 2 de marzo de 2004, la resolución demandada sí invocó como fundamento el artículo 108 constitucional, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 3 de julio de 2003, "*Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*",<sup>4</sup> cuyo texto era el siguiente:

*"Artículo 2º. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:*

*(...)*

<sup>3</sup> Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

<sup>4</sup> El acto Legislativo No. 1 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.<sup>5</sup>

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º (...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º (...)

Si bien es cierto que la norma constitucional transcrita permite que los estatutos de los partidos y movimientos políticos establezcan sanciones aplicables a los miembros de sus bancadas que no observen sus directrices, no es menos cierto que establece una doble condición para que el deber de actuar como bancadas sea exigible:

<sup>5</sup> Posteriormente, el artículo 108 constitucional fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2001, el cual es actualmente vigente y cuyo es el siguiente: - - El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerla con votación inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso. - También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes de la organización política. - Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada por los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. - También los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. - Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral sin perjuicio del debido proceso. - Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido, Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas. - Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido. Los Partidos y Movimientos Políticos que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de una inscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción. - Parágrafo Transitorio. Por las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8º. -

a) Que a  
supone la  
b) Que la  
Para rev  
Colombia  
violaron e  
su banca  
Constitu  
El demar  
según el  
sanciona  
éstas se  
Tampoco  
demanda  
Colombia  
elección  
Para den  
las decis  
constitu  
se adopt  
El Cons  
impuesta  
en que  
entonces  
para que  
los term  
La parte  
habrán d

- a) Que actúen como bancada en los términos que señale la ley; lo cual supone la necesidad de la expedición de la ley correspondiente;
- b) Que las decisiones de dichas bancadas se adopten democráticamente.

Para revocar las sanciones impuestas a los concejales del Partido Cambio Radical Colombiano, la resolución demandada expresó que los concejales sancionados no violaron el artículo 108 constitucional porque se constató que la presunta decisión de su bancada no se adoptó democráticamente, como lo exige el artículo 108 de la Constitución Política.

El demandante no desvirtuó el argumento jurídico del Consejo Nacional Electoral según el cual, por mandato del artículo 108 superior, un partido político sólo puede sancionar a sus concejales por desconocer las decisiones de su bancada cuando éstas se hayan adoptado democráticamente.

Tampoco cuestionó, y menos aún desvirtuó, el fundamento fáctico de la resolución demandada según el cual, la bancada de concejales del Partido Cambio Radical Colombiano no había adoptado democráticamente ninguna decisión acerca de la elección de la mesa directiva que debieran haber acogido.

Para demostrar que los concejales sancionados no violaron su deber de acogerse a las decisiones de su bancada, el acto acusado invocó atinadamente el artículo 108 constitucional que condicionaba la exigencia de dicho deber a que tales decisiones se adoptaran democráticamente.

El Consejo Nacional Electoral también hubiera podido revocar las sanciones impuestas a los concejales con un segundo argumento que no utilizó, consistente en que al no haber ley que reglamentara el funcionamiento de las bancadas, entonces no se cumplía la segunda condición prevista en el artículo 108 superior para que éstas pudieran exigir acatamiento a sus dictados, esto es, que actuaran en los términos previstos en la ley.

La parte demandante no desvirtuó la legalidad de los actos acusados y por ello habrán de negarse las pretensiones de la demanda.

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

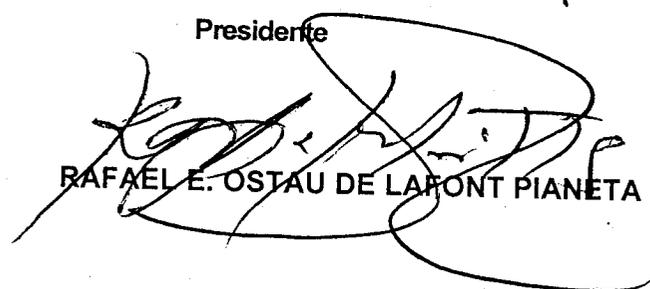
**FALLA:**

**Primero.** Deniéganse las pretensiones de la demanda.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

  
MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
Presidente

  
RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

  
MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

  
MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO