



FALLO

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2019-00090-00 (Principal)
11001-03-28-000-2019-00085-00
Demandante: GONZALO RAMOS ROJAS y otros
Demandado: **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, Gobernador del
departamento de Casanare, periodo 2020-2023
Temas: Niega pretensiones -inhabilidad creada por partido político-

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, se profiere fallo de única instancia, dentro del medio de control electoral iniciado contra la elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, Gobernador del departamento de Casanare, periodo 2020-2023.

ANTECEDENTES

I.- LA DEMANDA

1.1. Pretensiones de las demandas acumuladas

Los demandantes coinciden en solicitar que se declare la nulidad del acto de elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023 contenido en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019, expedido por la Comisión Escrutadora Departamental.

1.2. Soporte fáctico

Como fundamentos fácticos, en síntesis, para lo concerniente al debate, la parte actora, en los expedientes acumulados, expuso:





1. El 18 de julio de 2017, el CNE mediante Resolución No. 1746 registró la reforma de los Estatutos del Partido Político Centro Democrático.

El 29 de julio de 2019, el Partido Político Centro Democrático concedió aval al señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, para que participara como candidato de esa colectividad a la Gobernación del Casanare en las elecciones de octubre de 2019.

2. Ante el CNE el 6 de septiembre de 2019, se solicitó la revocatoria de la inscripción de **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como candidato a la Gobernación del Casanare por el Partido Político Centro Democrático, la cual fue denegada mediante Resolución No. 6459 de 23 de octubre de 2019.

3. El 9 de noviembre de 2019, se declaró la elección de **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del Casanare por el Partido Político Centro Democrático, período 2020-2023.

4. Mediante Resolución No. 024 de 2017, el Partido Político Centro Democrático, reglamentó, en su artículo 13, lo relacionado con la presentación de renunciaciones, inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés aplicables a algunos miembros de esa colectividad.

5. El señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** contrajo matrimonio con **Cielo Barrera Rodríguez**, hermana de **Josué Alirio Barrera Rodríguez** quien fuera Gobernador del departamento del Casanare, periodo 2016-2019.

6. Por lo anterior, los demandantes consideran que el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución No. 024 de 2017, expedida por el Partido Político Centro Democrático, está incurso en la causal de inhabilidad, por: “Ser cónyuge o compañero permanente, o encontrarse hasta el cuarto (4) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero (1) civil, al mismo cargo de elección popular, por el partido Centro Democrático. (...)”.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los cargos de nulidad formulados contra el acto de elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023 contenido en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019, de la Comisión Escrutadora Departamental, se pueden agrupar de la siguiente manera:

Vulneración del ordenamiento jurídico, infracción de norma superior, constitucional o legal y de las normas propias del Partido Político Centro Democrático, en armonía con la causal señalada en el artículo 275.5 del CPACA.





Esto con ocasión de la presunta incursión del demandado en la causal de inhabilidad estatutaria del Centro Democrático -artículo 13 de la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017-, que prevé:

“Art. 13. INHABILIDADES PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO. Las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular en representación del partido son:

1. Ser cónyuge o compañero permanente, o encontrarse hasta el cuarto (4) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero (1) civil, al mismo cargo de elección popular, por el partido Centro Democrático. (...)”.

Lo anterior porque a pesar de que el demandado **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** contrajo matrimonio con **Cielo Barrera Rodríguez**, hermana del ex gobernador del Casanare **Josué Alirio Barrera Rodríguez**, el Partido Político Centro Democrático le otorgó aval para que inscribiera su candidatura a nombre de esa colectividad para la Gobernación del Casanare, situación que consideran:

“i) Vulnera los artículos 107 y 108 de la Constitución Política que otorga autonomía a los partidos políticos.

ii) Desconoce que, además, del régimen de inhabilidades a que refiere la Constitución Política en sus artículos 126 y 303, y las legales de la Ley 617 de 2000, en el artículo 30 y Ley 1475 de 2011, artículo 28, también debe prevalecer la inhabilidad estatutaria por “el efecto útil que persigue” referidos al equilibrio de la contienda electoral, igualdad entre candidatos, evitar nepotismo y la finalidad de las inhabilidades.

iii) No pueden prevalecer los derechos de los candidatos respecto de las garantías del electorado.

iv) Infracción a la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23”.

Como fundamento de lo anterior, en las demandas se expone que no se puede premiar el actuar del gobernador que, siendo conocedor de las reglas impuestas por su partido político, ahora, simplemente pretende desconocer su contenido, a pesar de que consideran que la incursión en la causal de inhabilidad que se le endilga resulta evidente.

Afirmaron que no se pudo desconocer el carácter vinculante y obligatorio que contienen los estatutos de las colectividades políticas, de conformidad con lo señalado en los artículos 7º de la Ley 130 de 1994 y 4º y 10º de la Ley 1475 de 2011 como también en lo concluido por la Corte Constitucional en las sentencias C-089 de 1994 y 490 de 2011 y en respeto a la “teoría de la intangibilidad del reglamento”.

Sostuvieron que los estatutos de colectividades políticas deben ser acatados y precisaron que Ley 617 de 2000 “...establece unos mínimos (...) y los partidos políticos dada su autonomía constitucional pueden establecer un mayor grado siempre y cuando no



superen el régimen establecido para los Congresistas...”, así las cosas, afirmaron que en este caso la inhabilidad contenida en la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017, no resulta más lesiva que la legalmente fijada para los congresistas, lo que deviene en que su establecimiento no contradice el ordenamiento jurídico, por el contrario la consideran “...razonable y proporcional”.

Indiciaron que, en su criterio, el contenido de la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017, coincide con la prohibición de que trata el artículo 126 Constitucional, que pretenden evitar el nepotismo y que el parentesco afecte el derecho a la igualdad que debe primar entre los candidatos a cargos de elección popular.

Expusieron que la vulneración de dicha norma Constitucional en el presente proceso se presentó a raíz de que el entonces “...gobernador en ejercicio durante toda la campaña electoral siguió rigiendo la administración departamental del Casanare -hasta muy pocos días antes de las fechas de las elecciones, inaugurando obras, etc.-, a donde logró imponer a su cuñado como su sucesor, en una abierta violación a la prohibición de prácticas de nepotismo y a la prohibición establecida por el partido que avaló a los dos cuñados, el actual y el entrante”.

Finalmente, se expuso que el acto electoral “...vulnera la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23 que establece como derechos políticos: `b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores’, (...)”.

1.4. Trámite del Proceso

En el expediente 11001-03-28-000-2019-00090-00, por auto de 16 de enero de 2020, se admitió la demanda, lo mismo sucedió en el No.11001-03-28-000-2019-00085-00, mediante proveído de 6 de febrero del mismo, con la diferencia que en esa oportunidad la Sala denegó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección demandado solicitada por el demandante.

Luego, en providencia de 17 de julio de 2020, se decretó la acumulación de los procesos: 11001-03-28-000-2019-00085-00 promovido por **GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ**, y 11001-03-28-000-2019-00090-00 adelantado por **GONZALO RAMOS ROJAS, EDWIN GABRIEL DIAZ y LIZETH YAZMÍN VALENCIA BALBUENA**.

1.5. Contestaciones

1.5.1. Del demandado

Para oponerse a la pretensión de los demandantes, de anular su acto de elección como Gobernador de Casanare, su apoderado judicial indicó que el señor **SALOMÓN**





ANDRÉS SANABRIA CHACÓN, no se encuentra inmerso en ninguna de las causales de inhabilidad contenidas en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000¹.

Recordó que la tesis de los demandantes es que el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, está incurso en la causal de inhabilidad contenida en el artículo 13 de la Resolución 024 de 2017, dictada por la Dirección Nacional del Partido Centro Democrático, porque contrajo matrimonio con **Cielo Barrera Rodríguez**, hermana de **Josué Alirio Barrera Rodríguez** quien fuera gobernador del departamento del Casanare, periodo 2016-2019.

Expuso que la Resolución 024 de 2017, dictada por la Dirección Nacional del Partido Centro Democrático, "...carece de validez y eficacia al consagrar disposiciones contrarias a la Constitución y a las leyes de la República".

Señaló que prueba de lo anterior, es que dicha colectividad política revocó el artículo 13 de la Resolución 024 de 2017, contentivo de las "...inhabilidades para ocupar cargos de elección popular en representación del partido", como da cuenta la Resolución 049 de 2019.

Destacó que debe tenerse en consideración que la Resolución 024 de 2017 del Partido Centro Democrático, no tiene carácter de acto administrativo lo que impide que el juez de lo contencioso analice su contenido y legalidad.

Se refirió a la protección constitucional que tienen las colectividades políticas y a su autonomía para regularse, pero resaltó que la misma está limitada al respeto del ordenamiento jurídico.

Aludió a las inhabilidades e incompatibilidades, las que concluyó se tratan de restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho al acceso y al ejercicio de cargos o funciones públicas y cuya interpretación debe ser restrictiva, esto para concluir que el régimen aplicable al demandado es el establecido por la Ley 617 de 2000, artículo 30, la cual no contiene los elementos fácticos aludidos por el actor.

Explicó que entre el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, y el exgobernador **Josué Alirio Barrera Rodríguez** existe una relación de parentesco por afinidad en segundo grado el cual no se enmarca en las circunstancias prohibitivas del artículo 30 de la Ley 617 de 2000.

¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.



De acuerdo con lo expuesto, sostuvo que las causales de inhabilidad contenidas en el artículo 13 de la Resolución 024 no le resultan oponibles a su defendido, siendo las únicas prohibiciones que tiene por obligación atender, las contenidas en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, y resaltó que ninguna de ellas se ven afectadas por su parentesco de afinidad con el entonces gobernador, pues no encuadra dentro del primer grado de afinidad como lo señala dicha disposición legal.

Aseveró que cuando el Partido Centro Democrático advirtió la incongruencia entre el artículo 13 de la Resolución 024 y el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, procedió a su derogatoria como da cuenta la Resolución 049 de 2019.

En conclusión, en su criterio, el aval concedido al señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** y su acto de elección como gobernador, carecen de vicio alguno y acoger la tesis del actor impone dar aplicación a una disposición interna del Centro Democrático que contraía mandatos superiores.

A título de excepciones de mérito propuso las siguientes: inconstitucionalidad de la Resolución 024 de 2017 por su incongruencia con la normativa aplicable y de ausencia de causal de inhabilidad respecto de las establecidas en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000.

1.5.2. Del CNE

Su apoderado judicial afirmó que estaba en oposición a la prosperidad de las pretensiones de la parte actora.

Informó que los argumentos expuestos en las demandas, fueron invocados en sede administrativa como fundamento de petición de revocatoria de inscripción, la que fue denegada mediante Resolución 6459 de 2019, porque esa corporación no encontró probado que el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** estuviera incurso en causal alguna que lo inhabilitara para ser gobernador, además, en dicho acto administrativo expuso que resultaba inconstitucional el contenido del artículo 13 de la Resolución 24 de 2017 del Partido Centro Democrático, al superar la inhabilidad contenida en el artículo 30.5 de la Ley 617 de 2000. En este orden de ideas, solicitó denegar las súplicas de la demanda.

1.5.3. Del Partido Político Centro Democrático

Solicitó no acceder a las pretensiones anulatorias al considerar que devienen improcedentes porque el demandado no incurre en ninguna causal que le prohíba ser Gobernador del Casanare.

Para fundar su petición propuso las siguientes excepciones de mérito:



i) “Inexistencia de causal de inhabilidad legal por parentesco de afinidad respecto del ingeniero Salomón Sanabria Chacón para ser electo Gobernador de Casanare”.

Precisó que, para el caso concreto, el ordenamiento jurídico prevé en la Ley 617 de 2000, artículo 30, las causales de inhabilidad aplicables a los gobernadores.

A su vez que la situación fáctica expuesta por la parte actora, no encuadra en ninguna de las causales contenidas en el mentado artículo 30 de la Ley 617 de 2000.

ii) “Ineptitud sustancial de la demanda por ineficacia e inaplicabilidad del artículo 13 de la Resolución No. 024 de 2017 expedida por el Partido Centro Democrático”.

Los demandantes señalan que el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, está incurso en la causal de inhabilidad de que trata el artículo 13 de la Resolución 024 de 2017, expedida por el Partido Centro Democrático, sin embargo, considera el CNE que se trata de una disposición “ineficaz e inaplicable” porque como ya quedó expuesto las inhabilidades para ser gobernador están contenidas, únicamente, en la Ley 617 de 2000.

iii) “Errónea e indebida interpretación del régimen de inhabilidades aplicable al caso de elección de gobernadores”.

Expuso que los demandantes pretenden extender el régimen de inhabilidades aplicables a los aspirantes al cargo de gobernador, sin advertir que el mismo recae de manera exclusiva en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, además, buscan, con la implementación de un sistema más lesivo, que el legal vigente, infringir el principio de interpretación restrictiva para exigir un grado de parentesco diferente que el impuesto por el ordenamiento.

iv) “Ineptitud sustantiva de la demanda por no existir norma superior infringida”.

En este sentido insistió que la resolución de la cual se derivada la inhabilidad de la que se acusa al demandado no es una “norma superior”, por tanto, considera inexistente el cargo que se endilga al acto electoral demandado.

Para finalizar su intervención, expuso que no es procedente aplicar una causal de inhabilidad que no esté contendida en la Constitución Política o en la ley, al ser estas prohibiciones taxativas y de interpretación restringida y, agregó que la situación fáctica a la que aluden los demandantes tampoco en cuadra en las condiciones exigidas por el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, todo lo cual sirve de fundamento para solicitar que se nieguen las pretensiones anulatorias.

1.6. Intervenciones de terceros

1.6.1. Impugnadora DIANA CAROLINA GUARÍN CORTÉS

Precisó que coadyuvaba las excepciones formuladas por el demandado, al compartir la postura según la cual la Resolución No. 024 de 2017 contraría la Constitución Política, la ley y el derecho fundamental de elegir y ser elegido, al imponer causales de inhabilidad y superar las exigencias legalmente establecidas.

Agregó que debe tener en consideración que la Resolución 049 de 2019 revocó la 024 de 2017, lo que deriva que esta última disposición perdió sus efectos jurídicos.

En lo demás, sostuvo que el demandado no está incurso en inhabilidad de origen legal o constitucional alguna, lo que deriva en el fracaso de las pretensiones de la parte actora.

II. AUDIENCIA INICIAL

Con auto de 11 de agosto de 2020, se fijó como fecha para la audiencia inicial el 20 del mismo mes y año.

Dicha audiencia se surtió como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC y se fijó el litigio de la siguiente manera:

“Determinar si la declaratoria de la elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023, contenida en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental, **se encuentra viciado de nulidad, de acuerdo con la causal establecida en el artículo 137 del CPACA por haber sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse y en armonía con la causal señalada en el artículo 275.5 de esa misma codificación.**

Lo anterior con fundamento en la presunta incursión del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** en la causal de inhabilidad de origen estatutario contenida en el artículo 13 de la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017 del Partido Político Centro Democrático, ‘por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de renuncias e inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses aplicables a algunos miembros del partido Centro Democrático y se dictan otras disposiciones’, situación que impedía que fuera avalado e inscrito como candidato por esa colectividad política.

Igualmente, definir si las inhabilidades estatutarias tienen consecuencias jurídicas en la elección que se acusa de ilegal”.

Finalmente, se decretaron y negaron las pruebas a las que hubo lugar.



III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante providencia del 29 de octubre de 2020 la Magistrada Ponente corrió traslado por el término común de 10 días a las partes y al Ministerio Público, oportunidad en la cual se presentaron los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente, en la forma que a continuación sintetiza la Sala:

3.1. De los demandantes del Rad. No. 11001-03-28-000-2019-00090-00

El 17 de noviembre de 2020², el señor Gonzalo Ramos Rojas presentó alegatos de conclusión donde precisó que la inhabilidad estatutaria creada por el partido político Centro Democrático en el artículo 13 de la Resolución 024 de 2017, está contenida en el sistema de fuentes del artículo 230 de la Constitución Política y, por ende, hace parte del ordenamiento jurídico, estableciendo un principio democrático en el que se basó su escogencia como candidato.

Manifestó que la Resolución 024 de 2017, que desarrolla el artículo 23 del Estatuto del partido Centro Democrático, establece en su artículo 13 como inhabilidad para ocupar cargos de elección popular en representación del partido, **encontrarse hasta el segundo (2) grado de afinidad, al mismo cargo de elección popular, por el partido Centro Democrático** y al ser un reglamento de la citada colectividad, opera sobre él la teoría de la intangibilidad del reglamento establecida por el Consejo de Estado, “...consiste en que los Reglamentos, que son actos administrativos generales, que tienen vocación de permanencia en el tiempo, y que se aplican a un número (indeterminado) de personas o supuestos, no pueden, mientras están vigentes, dejar de aplicarse a un caso concreto -o aplicarse de manera diferente a lo que disponen-, porque en tal evento se estarían derogando -para un caso singular-, alterando su principio interno que dispone que rige de manera idéntica, siempre.”

Mencionó que el demandado desde el 10 de diciembre de 2018 conocía de la inhabilidad estatutaria y solicitó su modificación o derogatoria³, y sólo hasta el 24 de octubre de 2019, se revocó el artículo 13 de la citada resolución, empero, es lo cierto que el aval, la inscripción y la campaña electoral del accionado fueron conferidas violentando los estatutos del partido, al tiempo que la reforma a los estatutos se realizó desconociendo los parámetros establecidos para tal fin⁴.

De igual forma, consideró que el referente que establece el umbral de las inhabilidades o el máximo permitido está consignado en la Ley 1475 de 2011, artículo 29, parágrafo 3º, en el sentido de que ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los

² Actuación 75 en el sistema de gestión judicial SAMAI.

³ Cuaderno Original 2 folio 164. Solicitud elevada a la Directora Nacional del Partido Centro Democrático.

⁴ Estatutos Centro Democrático. Art., 110.



servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política, el cual señala, en su artículo 179.6, que “No podrán ser congresistas: Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha”; es decir, que los estatutos del Partido Centro Democrático están en consonancia con la Constitución Política al establecer para sus militantes, candidatos y directivos, la misma inhabilidad, es decir, hasta el segundo grado de afinidad (cuñado).

Consideró que el derecho fundamental a ser elegido en cabeza del demandado **SALOMÓN SANABRIA CHACÓN** en ningún momento se vulneró, pues siempre tuvo la posibilidad de presentarse por el partido Centro Democrático a otro cargo de elección popular diferente a la Gobernación del Casanare, por lo que privilegiar el derecho del candidato desconoce el precedente judicial del Consejo de Estado en el que se ha dado prevalencia al principio *pro electoratem*.

Recalcó que la violación flagrante de los estatutos que la misma colectividad política creó en clave de la autonomía de los partidos y movimiento políticos, transgrede no sólo el principio de legalidad por vía de la intangibilidad del reglamento, toda vez que “[l]a imperatividad de los estatutos es una obligada consecuencia de la libertad de organización que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos. Adoptada libremente la norma interna que ha de regirlos, se sigue como consecuencia inexorable la obligatoriedad de sus mandatos”⁵; sino que, además, vulnera postulados de estirpe constitucional, entre ellos, la seguridad jurídica, la buena fe y en especial, que un cambio súbito en las reglas de juego o en la manera en que se interpretan las normas, resulta contrario a la confianza legítima de sus destinatarios, en este caso el electorado.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó declarar la nulidad de la elección demandada.

3.2. Del demandante del Rad. No. 11001-03-28-000-2019-00085-00

El doctor **Guillermo Francisco Reyes González**, mediante escrito radicado el 17 de noviembre de 2020⁶, reiteró los fundamentos de la demanda con respecto a la inhabilidad del demandado. Señaló que el señor **SALOMÓN SANABRIA CHACÓN** es esposo de **Cielo Barrera**, hermana del exgobernador **Josué Alirio Barrera**, y por ende su cuñado, -segundo grado de afinidad-, lo que se encuadra en la prohibición contemplada en el numeral 1º del artículo 13 de la Resolución 024 de 2017.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-089/94. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C.: 03 de marzo de 1994. P. 64.

⁶ Actuación 71 en el sistema de gestión judicial SAMAI.



Consideró que desde el otorgamiento del aval por parte de la Directora Nacional del Partido Centro Democrático para la inscripción de la candidatura del señor **SALOMÓN SANABRIA CHACÓN** ante los Registradores Departamentales del Casanare, se incurrió en violación a la norma estatutaria de esa organización política, y en una flagrante violación a los principios de igualdad, transparencia y moralidad que favorecieron su elección como Gobernador del Casanare.

En cuanto a los hechos en los que las partes no están de acuerdo precisó que:

- 1) En relación con la vigencia y aplicación de la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017⁷, para el caso del aval concedido por el Partido Centro Democrático al demandado **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** y la posterior inscripción de su candidatura a la Gobernación del Casanare, señaló que si bien la norma que ampliaba o extendía la causal de inhabilidad por parentesco fue derogada antes de las elecciones, la misma sí se encontraba vigente para el momento en que el aval fue expedido por el Partido Centro Democrático;
- 2) Respecto a los efectos jurídicos de las inhabilidades contenidas en la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017, en el acto declaratorio de la elección del demandado **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, se reafirma lo señalado en precedencia, en cuanto a que las inhabilidades que se establecen en los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos sí tienen vigencia y aplicabilidad para sus militantes y,
- 3) El aval concedido por el Centro Democrático al señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** y la inscripción de su candidatura devienen ilegales y ello vicia la el acto de su elección como Gobernador del Casanare.

3.3. Del Partido Político Centro Democrático

En oficio allegado el 11 de noviembre de 2020⁸ el apoderado del partido Centro Democrático reiteró lo señalado en la contestación de la demanda y solicitó negar las pretensiones de la demanda.

Precisó que es menester señalar que la Resolución No. 024 de 2017, expedida por el Partido Centro Democrático, no puede ser considerada como la norma que establece de manera imperante el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, menos cuando el numeral 1º del artículo 13 impuso mayores restricciones que las establecidas en la Ley 617 de 2000 en materia de inhabilidades para ser Gobernador, lo cual hace que

⁷ “Por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de renunciaciones e inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses aplicables a algunos miembros del partido Centro Democrático y se dictan otras disposiciones”,

⁸ Actuación 68 en el sistema de gestión judicial SAMAI.



la misma sea ineficaz e inaplicable, tal como la organización política lo reconoció al revocar el artículo 13 mencionado, mediante la Resolución No. 049 del 24 de 2019.

Manifestó que, entre el Gobernador **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** y el ex Gobernador del departamento de Casanare, no existe parentesco por afinidad en el primer grado, sino que se encuentran en el segundo grado, dada la condición de cuñados, situación que en nada se enmarca en la causal que la Ley 617 de 2000 establece en el artículo 30, numeral 5.

3.4. Del Consejo Nacional Electoral –CNE-

Mediante memorial presentado el 10 de noviembre de 2020⁹ el apoderado judicial del CNE precisó que de los hechos y de las pretensiones de la demanda, así como de las pruebas aportadas dentro del presente proceso, se concluye que el demandante no cumplió con la carga procesal necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad del acto electoral demandado, por cuanto de lo expresado no se vislumbra causal que genere la nulidad del mismo.

Indicó que frente a los hechos descritos por la parte demandante, los mismos fueron conocidos en sede administrativa ante el Consejo Nacional Electoral en el trámite de revocatoria de inscripción de la candidatura que se solicitó en contra del demandado señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, inscrito por el partido Centro Democrático, que culminó con la **Resolución No. 6459 del 23 de octubre de 2019**, donde se resolvió negar la solicitud por no encontrarse configurada la causal de inhabilidad endilgada.

Finalizó, reiterando lo señalado en la contestación de la demanda en lo referente a que las pretensiones formuladas no tienen vocación de prosperidad, por cuanto las inhabilidades son de naturaleza taxativa y restrictiva, razón por la cual considera que no procede una aplicación analógica ni extensiva de las mismas como lo pretenden los demandantes.

3.5 Del demandado

El apoderado del demandado fundamentó los alegatos de conclusión¹⁰ en que el régimen de inhabilidades aplicable al Gobernador **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, es el establecido en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, norma que no contempla la presunta causal que quiere hacer valer el actor, por el hecho de que el demandado es cuñado del exgobernador del mismo departamento, **Josué Alirio Barrera Rodríguez**.

⁹ Actuación 67 en el sistema de gestión judicial SAMAI.

¹⁰ Escrito recibo vía correo electrónico el 17 de noviembre de 2020, actuación 70 en el sistema de gestión judicial SAMAI.





Manifestó que la Resolución 024 de 2017 del Partido Centro Democrático deviene ineficaz, pues fue revocada por el mismo partido, además, es contraria al régimen de inhabilidades establecido en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000, por lo que es una normativa que claramente contrariaba los mandatos constitucionales y legales, pues ni en virtud de su autonomía, ni en aras del deber de cumplimiento de sus estatutos, podía el partido, como tampoco puede hacerlo ninguna autoridad ni particular, contrariar la normativa constitucional o legal.

Adicionalmente, indicó que, según los estatutos, ni la Dirección Nacional del Centro Democrático, ni su directora, tienen facultades para crear inhabilidades para cargos de elección popular. Lo anterior demuestra que, contrario a lo que sostiene el accionante, no existía ninguna “inhabilidad estatutaria”, pues esta se incluyó en forma inexplicable y arbitraria, en contra de los mismos estatutos, en una norma interna emitida por su directora (Resolución N° 024 del 11 de septiembre de 2017).

Ahora bien, en lo que se refiere a la causal específica de inhabilidad por parentesco que invoca el demandante, el numeral 5° de la Ley 617 de 2000 establece que la inhabilidad corresponde a la relación de suegros, yernos y nueras, padrastrós e hijastros, con el candidato, siempre que el pariente ejerza como funcionario, autoridad civil, política, administrativa o militar en el mismo departamento.

Por su parte, la prohibición que señala el numeral 1° del artículo 13 de la Resolución N° 024 del 11 de septiembre de 2017, **amplia la inhabilidad por parentesco al “segundo grado de afinidad”**, esto es, la extiende a los cuñados que es lo que se alega en este caso.

Precisó que de haberse acogido la norma interna del Partido Centro Democrático como condición para otorgar el aval, derivaría en **trato discriminatorio y desigual** al señor **SANABRIA CHACÓN**, pues la prohibición para acceder al cargo de elección popular, operaría solo para este y no para los demás candidatos, que hipotéticamente hubieran podido tener vínculos de parentesco en segundo grado de afinidad con funcionarios que ejercían autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento.

Recalcó que **las restricciones en materia de inhabilidades, calidades o incompatibilidades que internamente adopten los partidos y movimientos políticos**, para otorgar avales e inscribir candidatos a cargos de elección popular en las entidades territoriales, **no son oponibles a las que consagra el artículo 30 de la Ley 617 de 2000**.

Culminó señalando que los argumentos que dieron origen al actual debate jurídico se desvirtúan debido a la falta de correspondencia de las normas puestas como

vulneradas, con los mandatos constitucionales, jurisprudenciales y legales que señalan la taxatividad de las causales de inhabilidad, en el caso concreto, siendo aplicable únicamente el numeral 5º del artículo 30 de la Ley 617 de 2000.

3.6. Concepto del Ministerio Público

Solicitó negar las pretensiones de la demanda, para lo cual comenzó su exposición aludiendo a los antecedentes y cargos de las demandas acumuladas y a la fijación del litigio establecida en la audiencia inicial.

Se refirió al aval como requisito para la inscripción de candidatos, para lo cual aludió a lo expuesto en el concepto que rindió para pronunciarse respecto de la cautelar deprecada por la parte actora, para concluir que este requisito -el aval-, según lo determinado por esta Sala Electoral, tiene tres finalidades, a saber, es: “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 responsabilidad**”.

A lo cual agregó, que incluso ya “...**se admitió que las irregularidades en el otorgamiento del aval pueden ser aducidas como causales de nulidad del acto electoral**, bajo la causal de no cumplir los requisitos constitucionales o legales de elegibilidad, siempre y cuando ellas incidan en la validez del acto electoral”.

Luego, señaló que la Ley 617 de 2000, estableció un régimen de inhabilidades para los candidatos que se quieran inscribir para ejercer el cargo de gobernador y destacando la causal contenida en el artículo 30 numeral 5º¹¹.

Expuso que, si bien la Ley 1475 de 2011 no cambió la normativa relacionada con las inhabilidades y las incompatibilidades, sí dispone, en el parágrafo 3º del artículo 29¹², que “...ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”.

¹¹ **Artículo 30. DE LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES.** No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:
(...)

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

¹² La Corte Constitucional mediante sentencia C-490 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este parágrafo.



Lo anterior, para destacar que la facultad del Congreso para definir las inhabilidades e incompatibilidades tendría como límite los máximos temporales y fácticos señalados por el Constituyente.

Así las cosas, arribó al caso concreto para manifestar que, en criterio de la parte actora, el demandado incurre en la causal de anulación contenida en el artículo 275.5 del CPACA porque fue avalado e inscrito por el partido Centro Democrático como candidato para la Gobernación de Casanare, período 2020-2023, a pesar de ser cuñado del gobernador en ejercicio, a quien también ese partido había avalado; es decir, “...estaba incurso en la inhabilidad de la Resolución 024 de 11 de septiembre de 2017, expedida por la directora del partido Centro Democrático y, por tanto, no podía recibir el aval de dicho partido”.

Afirmó que su postura es que la Resolución No. 024 de 11 de septiembre de 2017, “...no tiene el alcance de ser parte de los estatutos del partido, esto es, que se trata de una disposición interna, más no, de un precepto estatutario”.

Expuso como fundamento de su conclusión que “...si bien el artículo 13 y, en general toda la regulación que lo contenía -Resolución 024 de 2017-, iba encaminada a determinar los requisitos, mecanismos y procedimientos para la selección de los candidatos en cuanto a las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses cuando aspiran a representar a la colectividad en cargos de elección; **la misma no tiene la categoría y/o naturaleza de una disposición estatutaria del partido**” (Negrilla fuera de texto original).

Indicó que su conclusión encuentra apoyo en las razones que tuvo la colectividad política para determinar que dicha resolución deviene “...`ineficaz’ por ser abiertamente ilegal e inconstitucional, por lo cual, fue revocada” pero, además manifestó que “...no se podía considerar parte de los estatutos, por cuanto siguiendo el principio general que *‘en derecho las cosas se deshacen como se hacen’*, la revocatoria de esa norma hubiera implicado la aprobación de la Convención Nacional del Partido”.

En este orden de ideas, determinó que la inhabilidad de la que trata la Resolución 024 de 11 de septiembre de 2017, “...no hace parte de los estatutos del partido Centro democrático, la misma no resultaba de obligatoria observancia para los candidatos inscritos por el partido centro democrático para ocupar cargos de elección popular”.

Sumado a lo anterior, precisó que el segundo grado de afinidad existente entre el demandado y el gobernador del Casanare para el período 2016-2019, **Josué Alirio Barrera Rodríguez** “...no se sanciona con inhabilidad, según lo dispuesto en el artículo 30, numeral 5 de la Ley 617 de 2007, pues la inhabilidad es para el vínculo en el grado de primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento”.



Según lo expuso, el demandando tampoco está incurso en ninguna de las causales consagradas en el artículo 30, numeral 5 de la Ley 617 de 2000, aplicables al cargo de gobernador para el cual fue elegido.

Por otra parte, señaló que el acto de elección tampoco incurre en expedición irregular, ni desconocimiento de normas en que debió fundarse porque no omitió lo regulado en los Estatutos del Partido Político Centro Democrático.

Como fundamento de lo anterior, sostuvo que “...la lectura integral y sistemática de los artículos 23, 25 y el inciso segundo del artículo 121 de los Estatutos del Partido Político Centro Democrático, sumado a la posición de la dirección general de la asociación política, resulta explícito que **las inhabilidades, incompatibilidades y el régimen de conflicto de intereses aplicables** a quienes se inscriban por partido Centro Democrático como candidatos a cargos de elección popular con el aval del Partido o que ejercieren funciones públicas en representación del mismo, **son las consagradas en la Constitución y la Ley**”.

Además, insistió que el artículo 13 de la Resolución 024 de 2017 no tenía la condición de ser una norma de los Estatutos del Partido Centro; por tanto, “...debido a su incompatibilidad con la Constitución, la propia colectividad decidió no aplicarlo por vulnerar la Constitución y la Ley, en aplicación, entiende el Ministerio Público, del principio de supremacía de la norma constitucional”.

Para finalizar, resaltó que es importante que la Sección Quinta “...determine si a partir de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, **estos gozan de la facultad para establecer causas estatutarias de origen diferente y superior a las inhabilidades constitucionales y legales, para conceder los avales**”.

Lo anterior al considerar que es necesario, para esa agencia, “...clarificar y solventar de forma definitiva, sí, los partidos y/o movimientos políticos en el marco de su autonomía pueden imponer condiciones diversas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, para otorgar avales para ocupar aspirar a ocupar cargos de elección popular”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Acto demandado

Los demandantes requieren que se declare la nulidad del acto de elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023 contenido en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019, expedido por la Comisión Escrutadora Departamental.

2. Problema jurídico





El litigio se fijó en “...determinar si la declaratoria de la elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023, contenida en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental, **se encuentra viciado de nulidad, de acuerdo con la causal establecida en el artículo 137 del CPACA por haber sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse y en armonía con la causal señalada en el artículo 275.5 de esa misma codificación.**

Lo anterior con fundamento en la presunta incursión del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN** en la causal de inhabilidad de origen estatutario contenida en el artículo 13 de la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017 del Partido Político Centro Democrático, ‘por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de renunciaciones e inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses aplicables a algunos miembros del partido Centro Democrático y se dictan otras disposiciones’, situación que impedía que fuera avalado e inscrito como candidato por esa colectividad política.

Igualmente, definir si las inhabilidades estatutarias tienen consecuencias jurídicas en la elección que se acusa de ilegal”.

Para resolver la anterior problemática, la Sala se referirá a las: **i)** inhabilidades de origen estatutario; **ii)** al caso concreto, a las inhabilidades legales para el cargo de gobernador y; **iii)** a la resolución de las excepciones.

2.1. De las excepciones de mérito

La defensa del demandado y el Partido Político Centro Democrático, formularon las siguientes:

“Inexistencia de causal de inhabilidad legal por parentesco de afinidad respecto del Ingeniero Salomón Sanabria Chacón para ser electo Gobernador de Casanare”

“Errónea e indebida interpretación del régimen de inhabilidades aplicable al caso de elección de Gobernadores”.

“Ineptitud sustantiva de la demanda por no existir norma superior infringida”.

“Ausencia de causal de inhabilidad aplicable al ingeniero (...) en tanto no se encontraba bajo ninguno de los supuestos inhabilitantes para el cargo de gobernador contenidos en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000”.

En la medida que los anteriores medios exceptivos elevados aluden a circunstancias relacionadas con el fondo de la controversia, la Sala abordará su análisis de manera conjunta con la resolución de la fijación del litigio.

Empero, respecto de la excepción que alude a la presunta inconstitucionalidad de la Resolución No. 024 de 2017 del Partido Político Centro Democrático, la Sala hará el



pronunciamiento a que haya lugar luego de abordar y definir el debate planteado por las partes.

2.2. De las inhabilidades estatutarias

En este orden de ideas es claro que en este caso lo primero que se debe dilucidar es si las inhabilidades de origen estatutario tienen la entidad jurídica suficiente para anular la elección del demandando como gobernador del departamento del Casanare.

Debe advertirse que la señora Procuradora Judicial realizó un estudio respecto de la naturaleza jurídica que debería darse a la Resolución 024 del 11 de septiembre de 2017 del Partido Político Centro Democrático, del que concluye que no se trata de un acto que guarde relación con los estatutos de dicha colectividad política.

Sin embargo, considera este juez electoral que la controversia no se ciñe sobre la naturaleza jurídica de dicha resolución y tampoco respecto de si tiene o no la entidad de ser considerarla como reforma de los estatutos sino que el debate de legalidad recae sobre el acto de elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, en los términos en los cuales se fijó el litigio en la audiencia inicial, para lo cual resultará suficiente con advertir que este aspecto -si la resolución 024 de 2017 contiene una inhabilidad que impedía que el demandado fuera avalado e inscrito como candidato por esa colectividad política -, en ningún momento fue cuestionado por las partes desde la óptica de si podía o no hacer parte de los Estatutos del Centro Democrático, partiendo de la manera en la cual fue expedida e incluso revocada.

Por el contrario, las partes en sus pronunciamientos aceptaron que dicha resolución, en lo que interesa al presente trámite electoral, contiene una inhabilidad de origen estatutaria y ese trato se le otorgará para resolver el problema jurídico fijado en la audiencia inicial.

Así las cosas, la Sala debe referirse al valor jurídico y los alcances de los estatutos y demás reglas que al interior de una colectividad política se expidan para reglamentar el ingreso, la permanencia y demás exigencias establecidas para sus integrantes y demás ciudadanos.

Resulta conveniente destacar que esta Sala Electoral en un caso similar al presente, concluyó:

“El valor o rango normativo de las normas internas de los partidos no es el de una norma de índole legal o constitucional de forma que su desconocimiento no tiene la virtualidad de configurar la causal consagrada en el numeral quinto del artículo



223¹³ del C.C.A.¹⁴ Además, **los estatutos** de un partido político no tienen prevalencia frente a la Constitución ni a la Ley y, por ende, **sus disposiciones no se aplican preferentemente frente a la normativa superior que fija el régimen de inhabilidades** para los diputados¹⁵; por consiguiente las normas dictadas por las propias organizaciones políticas no son vinculantes de manera general a todos los ciudadanos.¹⁶

Como lo ha dicho en reiteradas oportunidades esta Corporación, las causales de **inhabilidad constituyen limitaciones al derecho constitucional fundamental a ser elegido, garantizado por el artículo 40 de la Constitución Política**, y la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado ha establecido que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de la manera que garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos, **deben estar consagradas expresamente en constitución o en la ley** y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre, con la finalidad enunciada, en forma restrictiva¹⁷.

Resulta pertinente dicho pronunciamiento en la medida que pone de presente dos aspectos de gran relevancia, el primero según el cual en la medida que las inhabilidades limitan el derecho constitucional a ser elegido, **deben estar contenidos expresamente en la Constitución Política o en la ley**, lo que impone que no hay lugar a que los estatutos o normas internas de agrupaciones políticas impongan o extiendan prohibiciones diferentes a las de rango legal o constitucional **y mucho menos que se tengan en cuenta como causal de nulidad electoral**.

Valga señalar que esta misma tesis, según la cual las normas internas de una colectividad política no podrán crear inhabilidad alguna, por tratarse de una limitante

¹³ **ARTÍCULO 223. CAUSALES DE NULIDAD.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Modificado por el artículo 17 de la Ley 62 de 1988, el nuevo texto es el siguiente:> Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos:
1. Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia.
2. Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación.
3. Cuando aparezca que las actas han sufrido alteraciones sustanciales en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la corporación que las expiden.
4. Cuando los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema del cuociente electoral adoptado en la Constitución Política y leyes de la República.
5. Cuando se computen votos a favor de candidatos que no reúnen las calidades constitucionales o legales para ser electos.
6. Cuando los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges o parientes de los candidatos de elección popular en el segundo grado de consanguinidad o afinidad o en el primero civil. En este evento no se anulará el acta de escrutinio sino los votos del candidato o los candidatos en cuya elección o escrutinio se haya violado esta disposición.

¹⁴ Sección Quinta, sentencia de 13 de diciembre de 2012, rad. 41001-23-31-000-2012-00038-01.

¹⁵ Sección Primera, sentencia de 24 de mayo de 2012, rad. 44001-23-31-000-2011-00173-01(PI)

¹⁶ En ese mismo sentido también puede consultarse sentencia de la Sala Plena de 28 de noviembre de 1995, Rad. AC-3138

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de enero de 2013, Rad. No. 08001-23-31-000-2011-01483-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo, actor: Jaime Rafael Rondón Barrios

de origen legal y constitucional, exclusivamente, así se expuso en la sentencia de 13 de diciembre de 2012:

“...en consideración a lo exigido por el artículo 299 superior el régimen de inhabilidades de los diputados **será fijado por la ley** y no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. Con sujeción a lo anterior, **menos aún podrá una norma dictada para el fuero interior de un partido político establecer inhabilidad alguna**” (Negrilla fuera de texto original).

Ahora, en fallo más reciente del 8 de agosto de 2019¹⁸, ratificó la tesis según la cual **las inhabilidades de origen estatutario carecen de la entidad suficiente para ser considerada causal de nulidad electoral**, así:

“...las normas estatutarias de los partidos, herramientas fundamentales para el buen desempeño del colegiado partidista, de sus directivos, militantes, adeptos y en general constituye la declaración programática vinculante para el colegiado, dada la importancia que para la democracia del país constituyen los partidos y movimientos políticos, al punto que dichos estatutos deben ser registrados ante el CNE, como máximo órgano electoral administrativo, conforme a las voces de la Ley 1475 de 2011, en su artículo 3º y en la que respecto de la inscripción de candidatos indica en el artículo 28, **incluye los estatutos** para indicar que la escogencia de los respectivos candidatos debe hacerse mediante procedimientos democráticos fijados en aquellos, **pero no por ello, tienen la virtud de convertirse en fuentes de mandatos generales de obligatoria observancia para el conglomerado ni para la administración pública y menos pasibles de determinar eventos o conductas constitutivas de inhabilidad conocibles por el juez de la nulidad electoral**. Muy seguramente, el incumplimiento a los Estatutos del corporativo político tenga su propia sanción al interior del partido, pero no constituye fundamento equivalente a la carga argumentativa que sea acompaña a la invocación normativa y al concepto de violación del acto administrativo o electoral y, **menos cuando está de por medio una causal de inhabilidad, que itera la Sala no puede tener integración ni creación estatutaria partidista o del movimiento**.

Menos aún, precisamente por **la taxatividad de las causales de inhabilidad, podría concebirse un hecho constitutivo de inhabilidad de origen estatutario partidista**, pues **sería darle la connotación de autoridad o funcionario público a quien carece de tal calidad**, se refiere la Sala al partido o movimiento político” (Negrilla fuera de texto).

En conclusión, la Sala en pacífica y reiterada jurisprudencia ha sostenido que **las inhabilidades tienen origen exclusivo en la ley y en la Constitución Política**, sus causales deben estar expresamente consagradas y los partidos políticos que en sus normas internas impongan causales inhabilitantes, diferente a las constitucionales o legales, no podrán ser tenidas en consideración como causales de nulidad electoral.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 11001-03-28-000-2018-00124-00 (2018-00094-00 Y 2018-00097-00), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, actor: Alexandra Fonrodona Montoya y otros



Conviene precisar que quien incurra en conductas prohibidas por su colectividad, podrá ser sometidos a las consecuencias que para el efecto se tenga previstas, claro siempre y cuando no se traten de las mismas -inhabilidades- ya fijadas legal y constitucionalmente, pero se debe agregar que en esta última hipótesis para alegar la nulidad del acto de elección se tendrá que acudir a la Constitución o a la ley donde estén expresamente establecidas y no limitarse al contenido de la norma interna del partido político para su estructuración como causal de nulidad electoral.

2.3. Caso concreto

2.3.1. De las pruebas allegadas a los expedientes acumulados

Las pruebas relevantes para resolver la problemática fijada en la audiencia inicial, son:

- Aval concedido, el 25 de julio de 2019, por la Directora General del Partido Centro Democrático según el cual "...otorga reconocimiento de aval al candidato a la GOBERNACIÓN, del departamento del Casanare, con ocasión de los comicios a celebrarse el próximo 27 de octubre de 2019, para el periodo constitucional 2020-2023 a **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**...".
- Solicitud para la inscripción de candidato y constancia de aceptación de candidatura del demandado a la gobernación de Casanare, por el partido Centro Democrático, que data del 26 de julio de 2019.
- Resolución No. 6459 de 23 de octubre de 2019, del Consejo Nacional Electoral "por medio de la cual se NIEGA LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN de la candidatura de SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN a la GOBERNACIÓN de CASANARE, avalado por el PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO para las elecciones del 27 de octubre de 2019; se RECHAZA por EXTEMPORÁNEA la impugnación del aval otorgado al señalado candidato por la misma colectividad política...".
- Estatutos del Partido Centro Democrático.
- Resolución No. 024 de 11 de septiembre de 2017 "por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de renunciaciones e inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicables a algunos miembros del partido Centro Democrático y se dictan otras disposiciones".
- Resolución No. 049 de 24 de octubre de 2019 "por medio de la cual se revoca un artículo de la Resolución No. 024 del 11 de septiembre de 2017, y se dictan otras decisiones".

- Registro Civil de Matrimonio que data de 5 de marzo de 2008, entre Mary Cielo Barrera Rodríguez y Salomón Andrés Sanabria Chacón.
- Registro Civil de Nacimiento de Mary Cielo Barrera Rodríguez.
- Registro Civil de Nacimiento de Josué Alirio Barrera Rodríguez.

2.3.2. Del asunto a resolver

Como se dijo, la parte actora solicitó la nulidad de la elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, aduciendo que está inhabilitado para ser Gobernador del Casanare por el Partido Político Centro Democrático, período 2020-2023, por estar inmerso en la causal de nulidad contenida en el artículo 13 de la Resolución No. 024 de 2017¹⁹, dictada por la dirección nacional de dicha colectividad política, lo que impedía su inscripción como candidato y su posterior elección, según el cual:

“INHABILIDADES PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO. Las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular en representación del partido son:

1. Ser cónyuge o compañero permanente, o encontrarse hasta el cuarto (4) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero civil, al mismo cargo de elección popular por el partido centro democrático.

(...)”.

Lo anterior, porque como está probado en el expediente, mediante los registros de matrimonio y de nacimiento allegados, que el demandado **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, es el esposo de **Mary Cielo Barrera Rodríguez** quien a su vez es la hermana de **Josué Alirio Barrera Rodríguez**, quien fuera Gobernador del departamento del Casanare, periodo 2016-2019.

Al respecto, recuerda la Sala que las inhabilidades para ejercer el cargo de gobernador, están contenidas en el artículo 30 de la Ley 617 de 2000:

“DE LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

¹⁹ “Por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de renunciaciones e inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicables a algunos miembros del partido Centro Democrático y se dictan otras disposiciones”.



2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.
3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.
4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.
5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.
6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.
7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197²⁰ de la Constitución Nacional”.

Realizando un parangón entre la causal alegada por el demandante, contenida en el artículo 13 de la Resolución No. 024 de 2017 del Partido Político Centro Democrático

²⁰ **ARTÍCULO 197** <Artículo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 2 de 2015> No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ~~Miembro de la Comisión de Aforados~~ o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.





y las expresamente estipuladas por la Ley 617 de 2000, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- i) Como ya se anticipó es tesis constante y pacífica de esta Sala Electoral que **las causales de inhabilidad de origen estatutario no tienen la entidad suficiente para constituirse en causal de nulidad electoral** y la desatención de estas normas internas del partido político tendrán las consecuencias previstas en su regulación, **pero no un impacto anulatorio en el acto de elección acusado de ilegal.**
- ii) La inhabilidad que se enrostra al demandado y sirve de fundamento a la pretensión anulatoria, **no tiene causal igual de origen legal**, como da cuenta la anterior transcripción.

El demandado expuso que la causal legal prohibitiva que podría guardar alguna relación con el fundamento de la demanda es la contenida en el numeral 5º del artículo 30 de la Ley 617 de 2000.

No obstante, como se advierte en los argumentos de defensa del acusado es clara la diferencia fáctica y normativa según se observa en el siguiente cuadro comparativo:

Resolución No. 024 de 2017 del Partido Político Centro Democrático artículo 13	Ley 617 de 2000, artículo 30, numeral 5º
“INHABILIDADES PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO. Las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular en representación del partido son: 1. Ser cónyuge o compañero permanente, o encontrarse hasta el cuarto (4) grado de consanguinidad, <u>segundo (2) de afinidad</u> o primero civil, al mismo cargo de elección popular por el partido centro democrático” (Negrilla y subraya fuera de texto original). (...)” (Negrilla y subraya fuera de texto original).	“5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, <u>primero de afinidad o único civil</u>, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento” (Negrilla y subraya fuera de texto original).

Al respecto, son múltiples las diferencias existentes entre las causales de inhabilidad -estatutaria y legal-, siendo de las más relevantes la relacionada con el grado de parentesco de afinidad que se exige entre una y otra.

En efecto, resulta de mayor rango de aplicación la causal de inhabilidad estatutaria porque alude a un parentesco de afinidad **hasta el segundo grado**, mientras que la contenida en la Ley 617 de 2000, se limita al primer grado de afinidad.





Lo anterior, resulta relevante porque incluso si se pudiera adecuar la conducta endilgada al demandado, dado su grado de afinidad con el saliente gobernador de Casanare, sería procedente concluir que la hipótesis fijada por la causal de orden legal no permitiría la prosperidad de la tesis formulada en la demanda, pues debe tenerse en consideración que el parentesco por afinidad existente entre el demandado y el exgobernador **Josué Alirio Barrera Rodríguez, se configura en el grado segundo de afinidad y la norma legal prevé que la configura hasta el primer grado únicamente.**

Valga señalar para mayor claridad que el artículo 47 del Código Civil define el concepto de parentesco de afinidad, así:

“Afinidad legítima es la que existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos de su marido o mujer. La línea o grado de afinidad legítima de una persona con un consanguíneo de su marido o mujer, se califica por la línea o grado de consanguinidad legítima de dicho marido o mujer con el dicho consanguíneo. Así un varón está en primer grado de afinidad legítima, en la línea recta, con los hijos habidos por su mujer en anterior matrimonio; en segundo grado de afinidad legítima, en la línea transversal, con los hermanos legítimos de su mujer”.

Así las cosas, es claro que el parentesco que alega la parte actora existente entre el demandado y el exgobernador atiende al segundo grado y no al primero, como lo exige el artículo 30.5 de la Ley 617 de 2000, lo que en todo caso demuestra su imposible configuración en los términos solicitados en las demandas acumuladas.

Sumado a lo anterior, la Sala encuentra que en la demanda 2019-0085, se indica que la inhabilidad contenida en la Resolución No 024 de 2017 atiende los mismos postulados del artículo 126 de la Constitución Política y evitan que se presenta la figura del nepotismo, la que señala se presente en este asunto.

Frente a lo anterior, lo primero que se advierte es que la normativa interna y la constitucional contienen elementos estructuradores absolutamente diferentes, como pasa a demostrarse:

Resolución No. 024 de 2017 del Partido Político Centro Democrático artículo 13	Constitución Política Artículo 126
“INHABILIDADES PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO. Las inhabilidades para ocupar cargos de elección popular en representación del partido son: 1. Ser cónyuge o compañero permanente, o encontrarse hasta el cuarto (4) grado de consanguinidad, segundo (2) de afinidad o primero civil, al mismo cargo de elección popular	“Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en





por el partido centro democrático” (Negrilla y subraya fuera de texto original).	su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior”. (Negrilla y subraya fuera de texto original).
(...)” (Negrilla y subraya fuera de texto original).	

La mera lectura de cada una de las anteriores disposiciones, deja en evidencia sus diferencias, basta con señalar la que emerge entre los sujetos a quien tiene como destinatarios.

Adviértase, que mientras la resolución refiere a la inhabilidad para ocupar cargos de elección popular **en cabeza de quien actúe en representación del partido**, la norma constitucional fija como sujeto **de la prohibición a los “servidores públicos”**.

No sobra señalar, que con la demanda se adujo que la norma constitucional podría verse vulnerada por el acto de elección que se acusa, en la medida que el señor **Josué Alirio Barrera Rodríguez**, desde su cargo de “...gobernador en ejercicio durante toda la campaña electoral siguió rigiendo la administración departamental del Casanare -hasta muy pocos días antes de las fechas de las elecciones, inaugurando obras, etc.-, a donde **logró imponer a su** cuñado como su sucesor, en una abierta violación a la prohibición de prácticas de nepotismo y a la prohibición establecida por el partido que avaló a los dos cuñados, el actual y el entrante”.

Sin embargo, se recuerda que la causa adelantada contra el señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, se refiere a su presunta incursión en la causal contenida en la Resolución 024 de 2017 del Partido Centro Democrático y no la actuación del entonces gobernador **Barrera Rodríguez**, para “imponer” al demandado como su “sucesor”, lo cual además se considera una afirmación carente de sustento probatorio pues para tal efecto el actor se limitó a referir a la transcripción de nota periodista publicada el 9 de octubre de 2019, por el periodista **Jorge Gómez Pinilla**.

Sin embargo, debe recordarse que los artículos periodísticos a la hora de ser valorados como pruebas, tienen el carácter de documentos, pero, por sí solos, su contenido es solo representativo y no dan cuenta de la ocurrencia de un hecho²¹, lo que impone que deben ser analizados en conjunto con los demás medios probatorios que en el presente caso son inexistentes.

De igual manera, se citó como vulnerado el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pero se omitió precisar cómo el acto electoral atenta contra dicha disposición, más allá de la presunta incursión del demandado en la inhabilidad ya comentada, lo cual resulta insuficiente para señalar que esta norma convencional se encuentra violentada por el acto acusado.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 11001-03-28-000-2018-00032-00, providencia del 31 de octubre de 2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



En conclusión, la Sala encuentra que la inhabilidad alegada por los demandantes al estar contenida en una norma interna del Partido Político Centro Democrático, no tiene la entidad de causal de nulidad de electoral.

Sumado a lo anterior, como se demostró las circunstancias fácticas expuestas por la parte actora no encuadran en ninguna de las causales de inhabilidad legalmente estipuladas para ejercer el cargo de Gobernador del Casanare.

En este orden de ideas, la Sala debe mencionar que la defensa del demandado expuso que el Partido Centro Democrático mediante la Resolución No. 049 de 24 de octubre de 2019²², decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR integralmente el artículo 13 de la Resolución No. 024 del 11 de septiembre de 2017...

(...)

ARTÍCULO TERCERO: VIGENCIA Y PUBLICIDAD. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición...”.

Lo anterior, para demostrar que la inhabilidad de que trata el artículo 13 de la Resolución No. 024 de 2017 del Partido Político Centro Democrático “...carece de validez y eficacia al consagrar disposiciones contrarias a la Constitución y las leyes de la República...” y solicita a título de excepción de mérito la inconstitucionalidad de dicha resolución.

No obstante lo anterior, esta Sala considera que en razón de la conclusión según la cual la causal de inhabilidad creada por el Partido Político Centro Democrático, no puede incidir en la legalidad del acto de elección del demandado, porque su origen no es legal ni constitucional, resulta innecesario entrar a resolver la presunta inconstitucionalidad de la Resolución 024 de 2017, la que valga anotar ya no está vigente en razón de su derogatoria según se advierte en la Resolución 049 de 2019 del Partido Centro Democrático, pues se insiste en lo que concierne a este proceso electoral es claro que carece aplicación respecto de la situación del gobernador demandado.

Valga señalar que resolver aspectos relacionados con la inconstitucionalidad, ineficacia o inaplicación de la vigencia de la Resolución 024 de 2017, resultarían imperioso solo en la hipótesis de aceptar que la causal de inhabilidad que se contiene y se alega en contra del demandado, pudiera ser aplicada en su caso, lo cual como ya

²² “Por medio de la cual se revoca un artículo de la Resolución No. 024 del 11 de septiembre de 2017, y se dictan otras decisiones”.



se explicó con suficiencia no sucede en esta oportunidad y lo cual demuestra que este juez de lo contencioso no debe referirse a esos aspectos.

En mérito de 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,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas de nulidad electoral ejercidas por el señor **GONZALO RAMOS ROJAS** y otros, contra el acto de elección del señor **SALOMÓN ANDRÉS SANABRIA CHACÓN**, como Gobernador del departamento del Casanare, período 2020-2023 contenido en el formulario E-26 GOB de 9 de noviembre de 2019, de la Comisión Escrutadora Departamental.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

