



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017).

Radicación número: 25001-23-41-000-2015-02758 01

Actor: WISTON ARMANDO GONZÁLEZ BUSTOS

Demandado: ACTO DE ELECCIÓN DE VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS COMO EDIL DE LA LOCALIDAD 18 DE BOGOTÁ D.C.

Asunto: Sentencia de segunda instancia.- Revoca sentencia apelada que declaró la nulidad de elección.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Consejo Nacional Electoral y del Partido Centro Democrático, contra la sentencia del 25 de agosto de 2016, mediante el cual Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub sección B, declaró en lo pertinente la nulidad del acto de elección de Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para el período 2016-2019.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Wiston Armando González Bustos, a través de apoderado judicial, presentó demanda¹ en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en la cual elevó las siguientes pretensiones.

¹ Folios 1 a 12 del cuaderno No. 1.

1.1 Pretensiones

1.1.1 Que se declare la nulidad del formulario E-26 JAL, del 29 de octubre de 2015, en cuanto declaró la elección a favor del señor Víctor Julio Parada Galvis, como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019, por las causales 3 y 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

1.1.2 Que se ordene a la Registraduría Nacional de Estado Civil que modifique el acto electoral por medio del cual declaró la elección de ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe para el período 2016-2019, e incluya al ciudadano Wiston Armando González Bustos como edil electo por el Partido Centro Democrático.

1.2 Hechos

1.2.1 El 19 de abril de 2015 el Partido Centro Democrático realizó consultas internas para efectos de escoger candidatos para ediles de las localidades de Bogotá.

1.2.2 En la consulta interna del Partido Centro Democrático participaron quince precandidatos, aspirantes a integrar la lista de once candidatos a ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe. El primer lugar en la consulta lo obtuvo Rubén Darío Herrera Hernández y el segundo lugar, Wiston Armando González Bustos.

1.2.3 El representante legal del Partido Centro Democrático facultó a Francisco Santos Calderón para otorgar los avales a los candidatos a ediles de Bogotá.

1.2.4 El 19 de septiembre de 2015 se publicó boletín según el cual el partido inscribió como primer lugar de la lista cerrada de candidatos a ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para las elecciones del 25 de octubre de 2015 a Víctor Julio Parada Galvis, quien no participó en la consulta interna.

1.2.5 En las elecciones del 25 de octubre de 2015 el Partido Centro Democrático obtuvo un total de 10.364 votos, razón por la cual –según el acto de elección demandado- le correspondieron dos curules. Las mismas fueron asignadas a quienes ocuparon los dos primeros lugares de la lista cerrada, es decir, Víctor Julio Parada Galvis y Rubén Darío Herrera Hernández.

1.2.6 La elección así declarada de Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019 es nula porque se omitió lo establecido en los artículos 40 y 107 de la Constitución Política, en particular por haberse desconocido el resultado de la consulta interna, y porque los estatutos

internos del Partido Centro Democrático no pueden estar por encima de la Constitución.

2. Actuaciones procesales relevantes

2.1 De la admisión de la demanda

Mediante auto del 25 de enero de 2016², el Magistrado conductor del proceso admitió la demanda al considerar que cumplía con los requisitos formales y de oportunidad; por lo anterior, ordenó las notificaciones de rigor. Allí mismo negó la suspensión provisional solicitada.

2.2 Contestación de la demanda por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Por medio de escrito radicado el 4 de abril de 2016³, a través de apoderada judicial, la entidad contestó la demanda solicitando su desvinculación del presente medio de control. Para ello propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva al señalar que los hechos enunciados por el demandante no tenían relación con las facultades y funciones que la Constitución y la ley le asignan.

2.3 Contestación de la demanda por parte del señor Víctor Julio Parada Galvis

Por medio de escrito radicado el 14 de abril de 2016⁴, a través de apoderado judicial, el demandado contestó la demanda argumentando que no es cierto que se hubiera desconocido el resultado de la consulta interna realizada, porque *“era de amplio conocimiento que el Partido se reservaba la decisión sobre la persona que ocuparía este primer renglón en las listas no preferentes, y que del resultado se dispondría del segundo lugar en adelante”*. Lo anterior –dijo- en cumplimiento de los estatutos del partido.

Agregó que dentro de nuestro ordenamiento constitucional y legal el aval es un acto potestativo de la respectiva organización política, y que esta tiene autonomía reconocida por la Constitución para establecer su régimen interno a través de los estatutos.

Señaló que de acuerdo con el contenido expreso de los estatutos de Partido Centro Democrático (art. 29), las cabezas de lista son definidas por las direcciones territoriales correspondientes y el resto de la lista (del segundo puesto en adelante) se define de forma distinta; agregó que quienes son integrantes del partido y participan en los procedimientos de selección de candidatos firman un documento de aceptación expresa de los estatutos y decisiones del partido.

² Folios 34 a 41 del cuaderno No. 1.

³ Folios 53 a 72 del cuaderno No.1.

⁴ Folios 121 a 130 del cuaderno No. 1.

2.4 Contestación de la demanda por parte del Consejo Nacional Electoral⁵

La apoderada del CNE presentó escrito a través del cual formuló la excepción de falta de legitimación por pasiva, argumentando que el acto demandado fue expedido por un órgano autónomo e independiente que no depende jerárquica ni funcionalmente del ese consejo, como es la Comisión Escrutadora Auxiliar de Rafael Uribe Uribe.

Por otra parte, expresó que las pretensiones deben ser negadas porque la Constitución y la ley le otorgaron autonomía regulatoria a los partidos políticos, y de acuerdo con expresa disposición de los estatutos del Partido Centro Democrático, la consulta interna decide la conformación y el orden de la lista de candidatos **del segundo puesto en adelante**, reservando la designación del primer puesto de la lista de candidatos a ediles a los comités municipales del partido.

2.5 Contestación de la demanda por parte del Partido Centro Democrático⁶

El apoderado del Partido Centro Democrático explicó que el segundo puesto ocupado por el demandante en la consulta interna realizada por ese partido para la conformación de la lista definitiva de candidatos a ediles para las elecciones del 25 de octubre de 2015 le daba derecho a ocupar el tercer puesto o escaño en dicha lista definitiva, porque así lo dispone expresamente los estatutos del partido, la misma ley establece la obligatoriedad de tales estatutos y, además, fue aceptado en forma expresa y por escrito por quienes participaron en las consultas, entre ellos el aquí demandante.

Enfatizó en que, de acuerdo con lo establecido en los artículo 5 y 6 de la Ley 1475 de 2011, las consultas internas son aquellas en las que solo participan los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados y se rigen por lo establecido en los estatutos, de manera que las normas estatutarias que señalan que las listas a corporaciones públicas que someterá el Partido Centro Democrático a consulta interna escogerá a los candidatos del segundo puesto en adelante y dejan el primer renglón a criterio potestativo del partido, son perfectamente válidas y aplicables; y, además, se acompañan con lo establecido en el artículo 107 constitucional, puesto que el resultado de la consulta se acató.

Así mismo se lo indicó el partido a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en comunicación del 19 de marzo de 2015, cuando informó sobre la consulta interna que se realizó un mes después.

Finalmente señaló que si la intención del demandante era solicitar la modificación del lugar que le correspondía en la lista de candidatos debió de

⁵ Folios 166 a 174 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 245 a 265 del cuaderno No. 1.

acudir a los canales internos de control establecidos en los estatutos del partido y en la resolución No. 037 del 12 de junio de 2015, *“sobre la base de que los partidos se gobiernan por los principios de libre organización y obligatoriedad de los estatutos, establecidos en la Ley 130 de 1994”*. No obstante no realizó ninguna solicitud ni manifestó inconformidad al respecto.

2.6 De la Audiencia inicial⁷

En la audiencia inicial⁸ celebrada el 22 de junio de 2016, el Magistrado conductor del proceso, luego de constatar la presencia de las partes, estableció que en el proceso no se encontró causal que invalide lo actuado, razón por la cual procedió a i) resolver las excepciones previas presentadas, ii) hacer la fijación del litigio y iii) decretar las pruebas.

En lo referente al cargo formulado en la demanda por violación del numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 (falsedad o alteración de datos electorales), se dispuso su rechazo por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 161, numeral 6, de la misma ley.

En cuanto al litigio, éste se fijó en determinar si en la expedición del acto de elección –formulario E-26 JAL- del 29 de octubre de 2015 por parte de la comisión escrutadora, *“se incurrió en infracción de las normas en que debía fundarse como son los artículos 40 y 107 de la Constitución Política; artículo 10 de la Ley 130 de 1994, artículos 5 y 7 de la Ley 1475 de 2011, el numeral 5º del artículo 275 del C.P.A.C.A., y la no aplicación de las sentencias C-089 de 1994 y C-490 de 2011”*.

Al momento del decreto de las pruebas se tuvieron como tales los documentos allegados con los escritos de demanda y su contestación; en virtud de lo anterior el *a quo* decidió que no habiendo más pruebas por practicar se prescindía del período probatorio y, en consecuencia, ordenó que se corriera traslado por el término de diez (10) días para alegar por escrito.

2.7 De los alegatos de conclusión del Consejo Nacional Electoral⁹

En escrito allegado el 23 de junio de 2016, el apoderado judicial del CNE insistió en los argumentos expuestos en su escrito de contestación para sostener que de las normas constitucionales y legales se extrae que *“las consultas internas se rigen por las disposiciones establecidas en los estatutos de los partidos políticos. Y en los Estatutos del Partido Centro Democrático, artículo 29, se consagró expresamente que los Comités Municipales del Partido definirán la cabeza de lista al Concejo y también definen la cabeza de lista a las Juntas Administradoras Locales”*.

⁷ Mediante auto del 10 de junio de 2016, el Magistrado Ponente convocó a las partes con sus respectivos apoderados con el fin de celebrar audiencia inicial el 22 de junio del año en curso a las 11:30 am. Folio 389 a 397 del cuaderno No. 1.

⁸ Artículo 283 en concordancia con el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, Folios 331 a 344 del cuaderno No.2.

⁹ Folios 410 a 413 del cuaderno No. 1.

2.8 De los alegatos de conclusión de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁰

Mediante escrito presentado el 1º de julio de 2016, el apoderado judicial de la entidad presentó alegatos de conclusión insistiendo en que esa entidad ninguna injerencia tiene en el trámite de consultas internas, ni de avales, ni de verificación de condiciones de fondo, ni de inscripción o revocación de inscripción de candidatos a juntas administradoras locales, ni respecto de los resultados. Por lo tanto, solicitó “*absolver de toda responsabilidad*” a esa entidad.

2.9 De los alegatos de conclusión del demandante¹¹

Mediante escrito presentado el 6 de julio de 2016, el apoderado judicial del demandante presentó alegatos de conclusión argumentando que no se puede aceptar que las consultas internas de los partidos se rigen por los estatutos, como tampoco se puede aceptar que el Partido Centro Democrático de acuerdo con esos estatutos acató la obligatoriedad del resultado de la consulta interna, y tampoco se puede aceptar que con el otorgamiento del aval fueron aceptadas las condiciones de la candidatura, porque la Constitución es norma de normas y, por lo tanto, las disposiciones constitucionales prevalecen.

Aseveró que está claro que tales estatutos no son democráticos y, además, que los mismos no hacen referencia a consultas internas o populares para la escogencia de candidatos a corporaciones públicas, puesto que el artículo 29 se refiere -no a consultas internas- sino a resultados de protocolos de calificación, de acuerdo con los cuales la dirección municipal presenta listas de precandidatos a consideración de la convención municipal. Por lo tanto, los estatutos del partido no regulan estas consultas internas y han de aplicarse las normas legales que establecen como obligatorio su resultado.

2.10 Concepto del Ministerio Público¹²

Mediante escrito del 7 de julio de 2016, la Procuradora Décima Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conceptuó que no se evidencia nulidad del acto electoral contenido en el formulario E-26 JAL, por medio del cual se declaró la elección como ediles por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019 de los ciudadanos Víctor Julio Parada Galvis y Rubén Darío Herrera Hernández, porque se cumplió con la normatividad vigente y con los estatutos del partido.

2.11 De los alegatos de conclusión del demandado y del Partido Centro Democrático¹³

¹⁰ Folios 414 a 431 del cuaderno No. 1.

¹¹ Folios 432 a 436 del cuaderno No. 1.

¹² Folios 444 a 454 del cuaderno No. 1.

¹³ Folios 455 a 469 del cuaderno No. 1.

En escrito del 7 de julio de 2016, el apoderado judicial del demandado y del Partido Centro Democrático solicitó que se niegue la prosperidad de las pretensiones de la demanda exponiendo, en términos generales, los mismos argumentos presentados en el escrito de contestación.

Trajo a colación ahora el contenido del artículo 6 de la Ley 1475 de 2011 para resaltar que las consultas internas de los partidos políticos se rigen por las disposiciones estatutarias del respectivo partido, e insistir en que de acuerdo con esos estatutos se llevó a cabo la consulta interna para conformar la lista de candidatos a ediles, del segundo puesto en adelante, reservándose la designación del primer escaño a las direcciones municipales.

2.12 De la sentencia impugnada¹⁴

El 25 de agosto de 2016 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad parcial del acto de elección contenido en el formulación E-26 JAL – lista definitiva de candidatos – Junta Administradora Local para la localidad Rafael Uribe Uribe del Partido Centro Democrático, respecto de la inscripción y elección de Víctor Julio Parada Galvis como edil de dicha localidad.

Como consecuencia de lo anterior, el tribunal de instancia ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral cancelar la credencial otorgada a Víctor Julio Parada Galvis como edil de la mencionada localidad, y proceder a asignar la curul *“conforme a la normatividad legal especial que regula la materia”*.

El tribunal de primera instancia consideró que cuando las organizaciones políticas optan por el mecanismo de consulta interna para escoger sus candidatos, el resultado de la consulta es obligatorio, en los términos de lo dispuesto en el artículo 107 constitucional. En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 reitera la obligatoriedad del resultado de la consulta e impone a los partidos y movimientos políticos, coaliciones, promotores y precandidatos que participaron en la consulta la prohibición de inscribir o apoyar *“candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo”*, previendo allí mismo la norma la consecuencia jurídica por la violación de esa prohibición y es que *“será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción que se apoye, diferente al elegido en la consulta”*.

El *a quo* estudió también las normas de los estatutos del Partido Centro Democrático invocadas por el demandado y demás intervinientes opositores a la prosperidad de las pretensiones, para señalar que los argumentos que sobre ellas se edifican no son de recibo porque, por un lado, las que se refieren a las consultas internas nada dicen sobre los resultados y su obligatoriedad; y, por el otro, las que hacen alusión a la conformación de

¹⁴ Folios 471 a 505 del cuaderno No. 1.

listas de candidatos a concejos municipales y juntas administradoras locales, donde se establece que la definición de la cabeza de lista es potestad de las direcciones municipales con aval de la Dirección Nacional, no se refiere a consultas internas sino a los eventos en los cuales la elaboración de listas obedezca a *“los resultados del protocolo de calificación”*.

Con fundamento en el artículo 107 de la Carta Política y lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 (que revisó la constitucionalidad del entonces proyecto de ley estatutaria que se convirtió luego en la Ley 1475 de 2011), decidió inaplicar por inconstitucional el artículo 29 de los estatutos del Partido Cambio Radical, al entender que dicha cláusula provoca el desconocimiento de los resultados de las consultas internas en dicho partido.

2.13 De los recursos de apelación

2.13.1 El 6 de septiembre de 2016¹⁵ la apoderada del CNE presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando su revocación. Como sustento insistió en que de acuerdo con la autonomía que la Constitución le reconoce a las organizaciones políticas, el Partido Centro Democrático estableció en sus estatutos las reglas de conformación de las listas de candidatos a corporaciones públicas a través de mecanismos democráticos respecto del segundo puesto de la respectiva lista en adelante, unas veces por convención territorial y sucedáneamente por vía de consultas internas, dejando la función de designar el primer renglón de la lista a la potestad exclusiva de la dirección municipal correspondiente.

Indicó que así quedó establecido expresamente en el escrito de convocatoria a tales consultas. Por tanto, el primer renglón de la lista no se sometió a la decisión de la consulta interna, de manera que los resultados de dicha consulta fueron plenamente respetados.

2.13.2 El 6 de septiembre de 2016¹⁶ el apoderado judicial de Víctor Julio Parada Galvis y del Partido Centro Democrático formuló recurso de apelación, solicitando la revocación integral de la sentencia de primera instancia.

Expuso como sustento de su solicitud que es necesario distinguir entre las diferentes clases de consultas para aplicar a cada cual las reglas correspondientes. Precisó que las consultas internas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1475 de 2011, se rigen por lo dispuesto en los estatutos del respectivo partido, lo que la misma ley reitera en el artículo siguiente (6).

Por lo tanto, el Partido Centro Democrático aplicó en la consulta interna en cuestión las reglas previstas en sus estatutos de acuerdo con las cuales (art.

¹⁵ Folios 514 a 519 del cuaderno No. 1.

¹⁶ Folios 522 a 541 del cuaderno No. 1.

32) el partido puede cambiar el proceso de selección de candidatos a través de convenciones por el de consultas internas, y (art. 29) se puede reservar la definición de las cabezas de lista para hacerlo en forma potestativa.

Conforme a estas reglas de los estatutos que fijan un sistema mixto de selección de candidatos, el partido expidió la resolución No. 020 del 12 de marzo de 2015, a través de la cual reiteró que la potestad para definir las cabezas de lista para concejos municipales y juntas administradoras locales se mantiene en las direcciones municipales correspondientes; lo que es concordante con la comunicación que para efectos de realización de las consultas internas el partido envió a la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisando que tales consultas tenían por objeto determinar la conformación de listas de candidatos del segundo puesto en adelante.

Reiteró que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 130 de 1994, la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se rige por lo establecido en sus propios estatutos, y que existe un término de veinte (20) días para que cualquier ciudadano impugne cláusulas estatutarias y decisiones de las autoridades de los partidos ante el CNE, siendo de competencia de las propias organizaciones políticas la resolución de controversias internas.

Insistió también en que así como el aval y su revocación no constituyen una especie de actuación administrativa (tanto que la revocación se puede dar aun sin el consentimiento del candidato), la inscripción electoral no es un acto administrativo porque no proviene de una voluntad administrativa unívoca de autoridad pública ni tiene carácter definitorio. Por lo tanto, siendo una decisión política potestativa de las directivas del partido que se rige exclusivamente por sus propios estatutos, no puede haber causas legales para su revocatoria, ni le son aplicables las reglas del debido proceso, ni se puede hablar de vulneración de derechos fundamentales. Todo lo cual tiene sustento adicional en el artículo 108 constitucional, de acuerdo con el cual *“en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos”*.

2.14 Mediante auto del 9 de septiembre de 2016¹⁷ el tribunal de origen concedió los recursos de apelación formulados contra la sentencia de primera instancia.

2.15 La apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó escrito de apelación el 13 de septiembre de 2016¹⁸, pero el tribunal de primera instancia lo rechazó mediante auto de la misma fecha¹⁹, al considerar que el recurso fue formulado en forma extemporánea puesto que habiendo sido notificada la sentencia el 1° de septiembre de 2016, el término para apelar corrió hasta el 8 de septiembre siguiente.

¹⁷ Folio 543 del cuaderno No. 1.

¹⁸ Folios 544 a 562 del cuaderno No. 1.

¹⁹ Folios 566 y 567 del cuaderno No. 1.

2.16 Del trámite en segunda instancia

En auto del 14 de octubre de 2016²⁰ la Magistrada ponente admitió el recurso de apelación presentado por los apoderados del CNE, por un lado, y del demandado y el Partido Centro Democrático, por el otro, y ordenó que se corrieran los traslados de rigor. Durante el traslado se presentaron las siguientes intervenciones:

2.16.1 La Registraduría Nacional del Estado Civil²¹. La apoderada judicial de la entidad manifestó su inconformidad con el fallo de primera instancia insistiendo en los argumentos presentados en este proceso con anterioridad. Agregó que el otorgamiento del aval es potestad exclusiva de los partidos, que la inscripción es un acto de trámite que no requiere formalidad adicional al previo aval y que a la registraduría no le corresponde hacer un control de fondo sino formal de dicha inscripción, tanto así que la denegación de inscripción está contemplada como delito en la ley penal sustantiva.

2.16.2 El señor Wiston Armando González Bustos²². El apoderado judicial del demandante presentó alegatos en segunda instancia solicitando que se confirme íntegramente la sentencia de primera instancia. Insistió en que i) todo el ordenamiento constitucional se estructura en el aseguramiento de la democracia y en el respeto a la participación democrática, ii) el partido desconoció los resultados de la consulta interna y iii) los estatutos del partido no pueden estar por encima de la Constitución Política de Colombia.

2.16.3 El apoderado del demandado y del Partido Centro Democrático²³. En su escrito de alegatos de segunda instancia insistió, en muy similares términos, en los argumentos plasmados como sustento del recurso de apelación.

2.16.4 Del representante judicial del Consejo Nacional Electoral²⁴. En su escrito de alegatos de segunda instancia reiteró los argumentos plasmados como sustento del recurso de apelación.

2.16.5 Concepto del Ministerio Público²⁵. El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, en escrito del 17 de noviembre de 2016, solicitó la confirmación de la sentencia apelada que declaró la nulidad parcial del acto de elección de Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019.

Expresó el señor agente del ministerio público que la autonomía de los partidos no es absoluta, que los estatutos de los partidos siendo normas subordinadas no pueden contravenir el ordenamiento positivo superior

²⁰ Folios 601 y 602 del cuaderno No. 2.

²¹ Folios 617 a 635 del cuaderno No. 2.

²² Folios 636 a 639 del cuaderno No. 2.

²³ Folios 640 a 658 del cuaderno No. 2.

²⁴ Folios 660 a 665 del cuaderno No. 2.

²⁵ Folios 666 a 680 del cuaderno No. 2.

representado en la Constitución y las leyes y que, por lo tanto, el respeto por el resultado de las consultas internas obliga por igual a los partidos y a los candidatos que en ellas hayan participado.

Trajo a colación las consideraciones plasmadas en la sentencia C-490 de 2011 y la decisión antecedente de la Sección Quinta del 4 de agosto de 2016²⁶, en el caso similar de una concejal del municipio de Itagüí, Antioquia, cuya elección se declaró nula también por haberse desconocido el resultado de una consulta interna en el mismo partido.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado tiene competencia para conocer de los recursos de apelación presentados contra el fallo del 25 de agosto de 2016 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en los artículos 150 y 152.8 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con lo normado en el Acuerdo No. 55 de 2003 expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico a ser definido por la Sala consiste en determinar si el acto de elección del señor Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019 debe ser anulado por incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, en los términos de lo dispuesto en el artículo 275-5 de la Ley 1437 de 2011, porque fue inscrito como candidato en el primer escaño de la lista sin haber participado en la consulta interna que para el efecto realizó previamente el partido, siendo que el artículo 107 de la Constitución Política establece que el resultado de las consultas será obligatorio, y los artículos 10 de la Ley 130 de 1994 y 7 de la Ley 1475 de 2011 desarrollan los términos de dicha obligatoriedad, junto con lo que al respecto establecieron las sentencias C-089 de 1994 y C-490 de 2011.

En aplicación del principio de igualdad, al no encontrar que exista alguna razón suficiente que amerite un cambio de posición, atendiendo además el concepto del señor agente del ministerio público ante esta instancia, la sala abordará el estudio y decisión del presente caso haciendo la necesaria referencia al fallo adoptado recientemente por la misma Sección del 4 de agosto de 2016²⁷, donde se declaró la nulidad del acto de elección de una

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01. Siendo que existe la anotada identidad fáctica y jurídica, y que se acogerá la misma *ratio decidendi*, no tiene sentido que en cada caso la corporación para decir lo mismo tenga que acudir a distintas formas verbales que normalmente traen como secuela indeseada que cada sentencia se interprete

concejal de Itagüí, Antioquia, para determinar si corresponde aplicar la misma consecuencia en derecho bajo la premisa de verificar previamente si los supuestos fácticos y jurídicos que conformaron ese caso son iguales o no, siguiendo el orden metodológico escogido, en los siguientes términos:

3. Marco constitucional de las consultas que realizan las organizaciones políticas

Para comprender la ubicación y trascendencia de las llamadas consultas internas dentro del orden jurídico colombiano, es necesario presentar primero el marco constitucional en el que estas fueron instituidas. Dentro de ese marco, en primer lugar, el conjunto de los llamados derechos políticos²⁸, que se edifica en principios fundantes de la sociedad y el Estado: la libertad y la autonomía.

En particular respecto del derecho a conformar organizaciones políticas, la Constitución de 1991 se fundamentó en la libertad de los ciudadanos para fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, bajo el entendido de que a través de estas organizaciones se han de canalizar las distintas visiones y concepciones de sociedad, que a su vez se identifican con diferentes corrientes ideológicas y de pensamiento que tienen la más variada ubicación dentro del espectro político, al tiempo que se han de establecer los parámetros que, respecto del acceso al poder público, definen las relaciones el Estado y los ciudadanos²⁹.

Dijo al respecto en otra ocasión la misma Sala Electoral, que a través de la Carta de 1991 *“el Estado colombiano propendió por el fortalecimiento de las colectividades políticas dentro del sistema democrático, razón por la cual la Constitución de 1991 consagró normas para vigorizar el régimen de dichas agrupaciones de manera que: i) las asociaciones políticas robustecieran el ejercicio de los derechos políticos, especialmente el del voto y ii) se garantizara la pluralidad de ideas y opiniones en la vida política nacional”*³⁰.

como una variación de la anterior, en detrimento grave de la seguridad jurídica. Entonces, siendo así claros en que se reconoce expresamente la autoría del modelo original del caso en cabeza del Consejero Alberto Yepes Barreiro, ha de quedar solventado todo asunto relativo a la propiedad intelectual, y puesto que la adopción de las decisiones es un asunto institucional y no personal, se procederá a plasmar las consideraciones del caso parafraseando la sentencia reseñada en los diferentes apartes y componentes.

²⁸ Entendiendo como tal tanto el derecho a elegir y ser elegido, como el de conformar organizaciones políticas para dichos fines.

²⁹ En sentencia del 7 de septiembre de 2015 proferida en el radicado 11001-03-28-000-2014-00066-00 CP (E) Alberto Yepes Barreiro respecto a los partidos y movimientos políticos la Sección determinó: *“Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos son, entonces, unidades sociales actuantes que la democracia necesita para que los electores se unan en grupos capaces de actuar políticamente y así ejercer una influencia real en el acontecer estatal, promoviendo la formación de la voluntad popular, con base no solo en el principio mayoritario sino también en la garantía de las minorías, como dos caras de la misma moneda. La democracia no es pues, ni siquiera pensable, sin la presencia de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos a través de los cuales se expresan las demandas ciudadanas, tanto de la mayoría como de las minorías.”*

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2015, CP (E) Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2014-00066-00

En consonancia con esta concepción de los derechos políticos, en particular según lo establecido en el numeral 3º del artículo 40 constitucional³¹, el artículo 107 de la misma Carta originalmente consagró lo siguiente:

“ARTÍCULO 107. *Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 introdujo el derecho de que las personas pudieran organizarse políticamente y difundir sus ideas a través de partidos y movimientos políticos, pero ese texto original no estableció ninguna previsión relativa al empleo de mecanismos democráticos al interior de los mismos.

Esta situación cambió con la expedición del Acto Legislativo N° 01 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución y elevó a rango constitucional el principio democrático³², de forma que se entendiera que las actividades de las organizaciones políticas deberían estar guiadas también por dicho principio.

Mediante esa reforma constitucional se transformó sustancialmente el régimen de los partidos políticos con el propósito de fortalecerlo y, en efecto, incentivar el uso de mecanismos democráticos al interior de las organizaciones políticas, combatir el caudillismo y personalismo que caracterizaron –en particular- las últimas elecciones de corporaciones públicas de la década de los noventa, en la llamada “operación avispa”³³, y

³¹ El artículo 40, numeral 3º, reconoce a los ciudadanos el derecho de “*constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas*”.

³² Dijo al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-089 de 1994: “*El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.*”

³³ En el mismo sentido la Sección explicó los alcances de la reforma constitucional del año 2003 en la sentencia del 6 de octubre de 2011 proferida dentro del radicado 11001-03-28-000-2010-00120-00 CP. Alberto Yepes Barreiro en la que sostuvo que: “*con la reforma constitucional de 2003 se adoptaron varias medidas que permitieron fortalecer la democracia colombiana y su régimen de partidos. Así, se imponen requisitos más estrictos para obtener personería, se obliga a los partidos a actuar y votar mediante bancadas en las diferentes corporaciones de elección popular, entre otras medidas, con el único propósito de*

“elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas”³⁴.

Lo explicó la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011 al enumerar así los objetivos de la reforma:

“(i) el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; y (v) la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas.”³⁵

Con estos objetivos el artículo 107 constitucional fue reformado en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 107. *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

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

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.” (Subrayas fuera de texto)

De esta forma, el constituyente derivado de 2003: i) elevó a rango constitucional el uso de mecanismos democráticos al interior de las

contrarrestar, en las palabras del constituyente derivado, “la política de los personalismos, y la multiplicidad de partidos y movimientos que solo representan a sus miembros”.

³⁴ Sentencia C-490 de 2011 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁵ En el mismo sentido consultar Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00066-00 CP (E) Alberto Yepes Barreiro.

organizaciones políticas tanto para la toma de decisiones, como para la escogencia de sus candidatos, y ii) llevó a cabo este cambio a través de la constitucionalización de figuras como las consultas populares o las consultas internas³⁶.

Entonces, desde el año 2003 la Constitución impuso a los partidos y movimientos políticos la obligación de organizarse democráticamente y para ello les dio la posibilidad de celebrar consultas. Lo anterior no significa que las organizaciones políticas tuvieran a partir de allí la obligación de utilizar mecanismos democráticos, pero sí se buscaba que, debido a su naturaleza, fueran ellas las primeras en maximizar el principio democrático, de forma tal que sus decisiones no siguieran siendo el resultado de una imposición o de la decisión insular de uno solo de los miembros, sino la consecuencia de un debate plural de los integrantes de la organización para lo cual podían acudir a tales consultas.

La misma reforma del 2003 previó que cuando las organizaciones políticas decidieran hacer uso de esos mecanismos democráticos -consultas- se derivarían las siguientes consecuencias: i) si se trataba de consulta popular, la organización política debía ceñirse a las normas que sobre financiación y campañas regían para las elecciones ordinarias, y ii) quien participara en una consulta (popular o interna), quedaba cobijado por la prohibición de inscribirse por otra organización para ese mismo proceso electoral.

Con todo y este inocultable avance que significó la reforma del 2003, el artículo 107 constitucional fue nuevamente modificado a través del acto legislativo 01 de 2009³⁷, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 107. *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

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

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

³⁶ Las consultas internas tenían regulación legal en el artículo 10 de la Ley 130 de 1994.

³⁷ Según la sentencia C-490 de 2011, el objetivo de la nueva reforma fue *“fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso.”*

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

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

Se refuerza de manera contundente la aplicación del principio democrático dentro de las organizaciones políticas, agregando en lo particular: i) que independiente de la consulta utilizada - popular o interna- el resultado de las mismas es obligatorio y ii) que las consultas podrían ser populares, internas o interpartidistas.

Según lo expresamente señalado en el fallo antecedente que se tiene como base del presente pronunciamiento, de todo lo anterior se extraen las siguientes conclusiones respecto a la figura de la consulta contemplada en el artículo 107 de la Carta Política³⁸:

- *“La consulta es un mecanismo de democratización a través del cual se busca que las organizaciones políticas adopten sus decisiones y elijan sus candidatos de forma participativa y plural.*
- *Existen tres clases de consultas que pueden adelantar los partidos y movimientos políticos, estas son, la de carácter popular, la interpartidistas y la interna. Aquellas podrán coincidir o no con las elecciones para corporaciones públicas.*
- *Independiente de la clase de consulta que se adelante, quien participe en alguna de ellas no podrá inscribirse como candidato por otra organización política en el mismo proceso electoral.*
- *Independiente de la clase de consulta que se adelante el resultado de la misma es obligatorio tanto para los partidos y movimientos políticos, como para quienes resultaren elegidos a través de dicho mecanismo.*
- *Cuando se trate de consulta popular regirán las normas que sobre financiación, publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado aplican para las elecciones ordinarias.*

De lo anterior, se puede colegir que existe un disposición constitucional con lineamientos claros acerca del uso de las consultas como mecanismos de democracia al interior de las organizaciones políticas, los cuales al estar contenidos en la norma de normas son de obligatorio cumplimiento tanto para el Estado, los partidos y movimientos políticos y

³⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

para quienes participan en ella y estos, por supuesto, prevalecen frente a disposiciones menor rango como los Estatutos de los partidos o sus afines”.

4. Las consultas internas

Siguiendo el derrotero trazado³⁹, corresponde ahora definir el alcance y características de las consultas internas, comoquiera que este fue el mecanismo que utilizó el Partido Centro Democrático para integrar la lista de candidatos con la que participó en las elecciones de ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá de 2015.

Pues bien, aunque las consultas internas como mecanismos de democracia interna de los partidos y movimientos políticos habían sido previstas en la Ley 130 de 1994 (art. 10)⁴⁰, fueron ampliamente desarrolladas después de la reforma constitucional del 2009, en los artículo 5º y siguientes de la Ley 1475 de 2011, normas que definen qué se entiende por una consulta interna y cuáles son sus características esenciales.

En general, el artículo 5º en mención define las consultas como *“mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular”*.

La misma norma señala que las consultas pueden ser internas o populares, y define enseguida que las *consultas son internas cuando “en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados”*. Agrega la norma que *“las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos”*, y que el Estado concurrirá a su financiación a través del sistema de reposición de votos.

El artículo 6º de la misma Ley repite que las normas aplicables para las consultas internas son las que para el efecto hayan previsto los estatutos de la asociación política, y agrega que *“la organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.”*

En resumen, *“las consultas internas son mecanismos de democracia al interior de los partidos en las que solo pueden participar los miembros que se encuentren afiliados en el registro de la respectiva organización política; que se desarrollan de conformidad con lo establecido en los estatutos de cada*

³⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

⁴⁰ Modificado luego por la Ley 616 de 2000.

*partido y frente a las cuales concurre el Estado en apoyo tanto financiero como logístico*⁴¹.

5. La obligatoriedad de los resultados de las consultas.

Ahora bien, el punto central que atañe al presente proceso y respecto del cual se ha planteado de parte y parte el debate central aquí se refiere al desarrollo que el artículo 7º de la Ley 1475 de 2011 hace respecto de la obligatoriedad de los resultados de las consultas, tal y como fue incluido – según se vio atrás- en el texto del artículo 107 constitucional, tema que empero ya había sido materia específica de decisión de constitucionalidad en la sentencia C-089 de 1994, que se pronunció sobre la regla de obligatoriedad que se incluyó en el artículo 10º de la ley 130 de 1994, como pasará a verse.

El mencionado artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 dispone:

“Artículo 7º. Obligatoriedad de los resultados. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

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

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos”. (Subrayas fuera de texto)

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

Como se puede ver, la norma no solo reitera lo que señala la norma constitucional (art. 107) sobre la obligatoriedad del resultado de las consultas, sino que en desarrollo de la misma establece unas precisiones y consecuencias concretas, todas claramente con el propósito de enfatizar dicha obligatoriedad.

En efecto, tanto para las organizaciones políticas como para los mismos precandidatos⁴², la norma señala las consecuencias específicas que se derivan del carácter obligatorio del resultado de las consultas, como bien lo resumió la Sección Quinta⁴³, así:

- *“Frente a las organizaciones políticas: i) El deber de acatar los resultados de la consulta fuere cual ellos fueren; ii) cuando la consulta sea para elegir candidatos, surge la obligación de no inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, y iii) el no acatamiento de los resultados da lugar a reintegrar a la organización electoral los gastos causados con la celebración del mecanismo.*
- *Frente a los precandidatos solo aplica cuando el mecanismo se utilice para seleccionar candidatos e implica que: i) el precandidato debe acoger los resultados de la consulta; ii) el precandidato queda inhabilitado para inscribirse por una organización política diferente a la cual participó en la consulta y iii) el precandidato elegido a través del mecanismo queda facultado a inscribirse a nombre la colectividad que organizó la consulta.*

*Lo anterior se explica, especialmente tratándose de los conglomerados políticos debido a que la Constitución les impuso a las organizaciones políticas el deber de adoptar sus decisiones⁴⁴ y elegir a sus candidatos de forma democrática y para el efecto les concedió la potestad de realizar consultas, sin perjuicio del uso de otra clase de mecanismos, con plenos efectos vinculantes para quien decida realizarlas. En otras palabras, la Carta Política dispuso que **el partido o movimiento político que decidiera hacer uso de las consultas debía acoger de forma irrestricta, plena y sin lugar a modificaciones los resultados que ella arrojará.***

Y es que no podría ser de otra manera, pues aceptar que las resultas de la consulta no son obligatorias o que aquellas pueden ser modificadas al arbitrio de la organización política, sería tanto como despojar a este

⁴² Cfr. Consejo de Estado, Sección quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2015 Radicación 250002331000201100775-02 CP. Alberto Yepes Barreiro. Ddo. Alcalde de Soacha, Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 28 de septiembre de 2015, radicación 1001-03-28-000-2014-00057-00. CP. Lucy Jeannette Bermúdez. Ddo: Johana Chaves García, entre otras.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

⁴⁴ Respecto al principio democrático en la toma de las decisiones de los partidos y movimientos políticos se puede consultar la sentencia del 05 de marzo de 2015 a través de la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado determinó contrarios a los derechos colectivos a la moralidad pública los Estatutos del Partido Liberal. La referencia es Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección B, sentencia del 05 de marzo de 2015, radicación AP 25000-23-41-000-2013-00194-01 CP. Stella Conto Díaz del Castillo.

mecanismo de toda su eficacia, y por ende, sacrificar y hacer inane el principio democrático instituido por la Constitución para esta clase de conglomerados”.

En los mismos términos se había pronunciado la Corte Constitucional en la citada sentencia C-089 de 1994, al estudiar la constitucionalidad de las normas que sobre la consulta interna contenía la Ley 130 de 1994:

“Si internamente se decide realizar una consulta y ésta se lleva a cabo con el concurso de la organización electoral, mal se puede oponer la libertad del partido o movimiento a la obligatoriedad del resultado alcanzado. Ni la organización puede defraudar a sus miembros y simpatizantes ni el Estado puede auspiciar que se defraude al elector o votante. El principio democrático y la buena fe, entre otros valores y normas constitucionales, quedarían flagrantemente desconocidos, si se aceptase la vacilación o inconsecuencia frente al resultado del certamen que ha sido convocado por el partido o movimiento y apoyado por el Estado”.

Lo anterior, porque el artículo 10 de dicha Ley 130 de 1994 establecía respecto de la obligatoriedad de la consulta una regla que, según la mera literalidad de la norma, podría ser interpretada a simple vista como una especie de “obligatoriedad facultativa o a discreción” del respectivo partido o movimiento político. Decía la norma: *“El resultado de la consulta será obligatorio en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida”.*

Con dicho pronunciamiento la Corte despejó cualquier duda que se pudiera derivar del ejercicio argumentativo, para apuntalar con toda precisión la obligatoriedad sin ambages del resultado de la consulta.

Pues bien, cuando la Corte Constitucional estudió luego la constitucionalidad del artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, su análisis coincidió estructuralmente. Dijo con precisión la Corte:

*“Según lo expuesto, no es necesario el condicionamiento sugerido por el Procurador General, puesto que en todo caso el resultado de la consulta tiene carácter obligatorio, **al margen de lo que se señale al momento de su convocatoria.** Así, por expresa disposición constitucional, **no pueden existir jurídicamente consultas con resultados facultativos, por lo que una cláusula en ese sentido es totalmente ineficaz, al contraponerse al orden superior.** Debe resaltarse por parte de la Corte que **el hecho de conceder carácter facultativo a los resultados de las consultas, se opone diametralmente al principio democrático, puesto que configura un escenario de fraude a la decisión de los electores.** En ese orden de ideas, la decisión libre y autónoma de la agrupación política de optar por la consulta, interna o popular, con el fin de elegir sus candidatos y, en general, adoptar sus decisiones más importantes, tiene como consecuencia jurídica necesaria*

e ineludible el carácter vinculante de los resultados de la misma".⁴⁵
(Negritas fuera de texto)

Lo anterior claramente hace parte de la *ratio decidendi* de dicha sentencia de constitucionalidad en lo que se refiere al artículo 7º de la Ley 1475 de 2011 que reitera que cualquier contenido facultativo respecto del resultado de la consulta resulta antagónico con el principio democrático y un fraude a la voluntad de los electores manifestada en las urnas. Nótese cómo, además, la Corte le da prevalencia a dicha obligatoriedad de los resultados de la consulta aun por sobre lo que se puede haber anunciado en el momento de la convocatoria. Por lo tanto, *“la Sala puede colegir, sin duda alguna, que el resultado de las consultas es obligatorio, sin que exista ningún argumento o razón que permita al partido apartarse de los resultados del proceso consultivo, so pena de violar el principio democrático y defraudar al electorado”*.⁴⁶

Ahora bien, cabe precisar que según las normas citadas la obligatoriedad de los resultados se aplica a todos los mecanismos de consulta previstos en el artículo 107 de la Carta Política, esto es, para consultas populares, internas e interpartidistas, y que aunque la misma ley haya dispuesto que en particular las consultas internas se rigen por los estatutos del respectivo partido, en manera alguna tal disposición puede significar que los resultados puedan ser desconocidos y, mucho menos, que tales estatutos puedan ir en contravía de la Constitución y la ley.

No sólo porque dentro de nuestro sistema jurídico existe una jerarquía normativa que impide tal interpretación, sino –además– porque, como bien lo señaló el tribunal de primera instancia en su sentencia, la autonomía que la Constitución le reconoce a las organizaciones políticas no es absoluta y, por el contrario, los estatutos que cada organización adopten en ejercicio de tal autonomía han de ajustarse a la misma Constitución y la ley, como lo dispone expresamente en varios apartes (comenzando por su artículo 1º) la Ley 1475 de 2011⁴⁷.

En su oportunidad, la Sala Electoral al respecto concluyó⁴⁸:

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

⁴⁷ **“ARTÍCULO 1º. Principios de organización y funcionamiento.** Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. /.../”.

“ARTÍCULO 4º. Contenido de los estatutos. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que (sic) los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución /.../”.

“ARTÍCULO 9º. /.../. Los partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta Ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia. /.../”

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

*“Es de anotar que aceptar una interpretación en contrario no solo sería avalar un entendimiento de reducción al absurdo de la norma estatutaria, sino que además implicaría admitir una hermenéutica inconstitucional del asunto, ya que no se puede perder de vista que la obligatoriedad de los resultados no solo está consagrada en el artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, sino también en el artículo 107 Superior del cual se colige que **independiente de la consulta que se lleve a cabo, los resultados de estas son obligatorias para el partido o movimiento político.**”*

En otras palabras, cuando la ley señala que las consultas internas se desarrollan de acuerdo con las disposiciones de los Estatutos de los partidos y movimientos políticos, lo que ello significa es que los conglomerados están facultados para organizar aspectos logísticos de la consulta tales como en qué momento esta se realiza, quienes pueden participar, cuáles son los candidatos a escoger, entre otros aspectos, competencias que se explican en el marco de la autonomía que el constituyente concedió a esta clase de asociaciones políticas. Sin embargo, resulta de Perogrullo que esta potestad en ningún momento coloca en tela de juicio la obligatoriedad de los resultados de la consulta pues, se reitera, este mandato tiene carácter constitucional y toda norma que en los Estatutos de los partidos la contravengan se tornaría contraria a la Carta Política”.

Con fundamento en este marco teórico procede la Sala a analizar el caso concreto.

6. El caso concreto

El demandante alega que el Partido Centro Democrático desconoció los resultados de la consulta interna que realizó para la conformación de lista de candidatos a ediles para la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para las elecciones de octubre de 2015, porque designó como cabeza de lista a una persona que no participó en la consulta interna. Por su parte, el demandado, junto con el Partido Centro Democrático y el CNE sostienen que Víctor Julio Parada Galvis fue designado como cabeza de lista a través de un mecanismo contemplado en el artículo 29 de los Estatutos del partido, que otorga esa potestad a los directorios municipales del mismo.

Bajo este panorama, la Sala estima necesario determinar previamente: i) cuáles son los mecanismos de elección de candidatos que prevén los estatutos del Partido Centro Democrático, y ii) cuál fue el mecanismo utilizado por dicha colectividad para la escogencia de los candidatos a la junta administradora local de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para el periodo 2016-2019.

6.1 Los mecanismos de elección de candidatos a juntas administradoras locales que prevén los estatutos del Partido Centro Democrático

De acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley, y según el reconocimiento que las mismas hacen de la autonomía de los partidos y movimiento políticos para efectos de organizarse y adoptar sus propios

estatutos, cada cual puede establecer diferentes mecanismos para escoger a sus candidatos.

Así, si la respectiva organización política establece varios mecanismos, tiene libertad para determinar en cada evento a cuál de ellos acude para realizar dicha selección, según sus propios intereses.

Al respecto, el artículo 29 de los Estatutos del Partido Centro Democrático dispone:

“ARTICULO 29: SELECCIÓN DE CANDIDATOS A CONCEJOS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. De acuerdo con los resultados del protocolo de calificación, la Dirección Municipal presentará una lista de precandidatos para presentar a la Convención Municipal, la cual decidirá la conformación y orden de la lista del segundo puesto en adelante. La cabeza de lista al Concejo se definirá por la Dirección Municipal y deberá ser avalada por la Dirección Departamental. En todo caso la Dirección Municipal deberá garantizar los criterios de representación regional, democracia, vocación legislativa, formación, liderazgo, desempeño, afinidad con los principios del partido, programas, entre otros. PARÁGRAFO: Para los casos de ciudades capitales, la cabeza de lista al Concejo se seleccionará por la Dirección Municipal pero requerirá el aval de la Dirección Nacional”.

Por su parte, el artículo 32 de los mismos estatutos prevé:

“ARTÍCULO 32: CONSULTA INTERNA. A medida que el Partido avance en su proceso de carnetización, la Dirección Nacional podrá cambiar el proceso de selección de candidatos a través de Convenciones, por consultas internas, donde sólo participarán los miembros del partido carnetizados”. (Subrayas fuera del texto)

La lectura en conjunto de estas normas estatutarias revela que para la selección de sus candidatos a juntas administradoras locales el Partido Centro Democrático podía optar por acudir a la Convención Municipal o a una consulta interna; en otras palabras, bien podía el partido escoger entre el mecanismo previsto en el artículo 29 o el consagrado en el artículo 32.

Está claro que, según los mismos estatutos, se trata de mecanismos estructuralmente distintos, tanto así que sólo a través de la intervención de la Dirección Nacional del partido se puede **cambiar** uno por otro.

En efecto, en el mecanismo establecido en el artículo 29 visto, la selección de precandidatos es facultad de la convención municipal del partido, es decir, en los términos del artículo 64 de los mismos estatutos, del *“máximo órgano de decisión del Partido en su respectivo nivel”*, previa presentación de candidatos que le corresponde hacer a la Dirección municipal y de acuerdo con los resultados del protocolo de calificación.

Mientras que el mecanismo previsto en el artículo 32 es el de la consulta interna propiamente dicha, a través del cual se entrega la decisión de

conformación de las listas a las bases del partido, es decir, a los miembros o militantes del mismo.

Como lo había concluido ya la Sala Electoral⁴⁹, “se tiene entonces que los Estatutos del Partido Centro Democrático regularon dos mecanismos distintos para la elección de sus candidatos al concejo, uno en el que la designación se deja al arbitrio de su máximo órgano de dirección a nivel territorial [artículo 29], y otro, en el que la selección de los candidatos tiene un origen democrático, debido a que aquellos son escogidos directamente por los militantes a través de su voto [artículo 32], siendo claro que para el selección de candidatos al concejo de Itagüí, la colectividad tenía plena libertad para escoger el que mejor se ajustara sus intereses”.

6.2 El mecanismo utilizado por el Partido Centro Democrático para la selección de los candidatos a ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para el periodo 2016-2019

Definido lo anterior, corresponde determinar ahora cuál fue el mecanismo que el partido escogió en esta ocasión para seleccionar sus candidatos a la referida junta administradora local.

En relación con este punto obran en el expediente las siguientes pruebas:

- i. Impreso de la información oficial publicada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su página web de los resultados finales de la consulta interna realizada por el Partido Centro Democrático para junta administradora local en la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá. En dicho documento se evidencia que el demandado no participó en esa consulta⁵⁰.
- ii. Copia de la resolución del 22 de julio de 2015 suscrita por el apoderado⁵¹ del Partido Centro Democrático, mediante la cual otorgó aval a los integrantes de la lista cerrada de candidatos para participar en las elecciones de la junta administradora local de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá, encabezada por Víctor Julio Parada Galvis⁵².
- iii. Copia del formulario E-6 JAL para la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá, a través del cual el Partido Centro Democrático inscribió su lista de candidatos a ediles de dicha localidad, encabezada por Víctor Julio Parada Galvis⁵³.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

⁵⁰ Folios 15 y 16 del cuaderno No. 1.

⁵¹ Copia del poder también aparece a folio 18, otorgado por el representante legal y director nacional del Partido Centro Democrático.

⁵² Folio 17 del cuaderno No. 1

⁵³ Folio 89 del cuaderno No. 1.

- iv. Estatutos del Partido Centro Democrático aportados por el apoderado del Consejo Nacional Electoral⁵⁴.
- v. Copia del formulario E-26 JAL, a través del cual la comisión escrutadora declaró la elección de ediles de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá, y en representación del Partido Centro Democrático aparece allí declarada la elección de Víctor Julio Parada Galvis y Rubén Darío Herrera Hernández⁵⁵.
- vi. Comunicación del 19 de marzo de 2015 remitida por el Director Nacional del Partido Centro Democrático a la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual le ratifica que esa organización política participará en las consultas internas del 19 de abril siguiente. **Allí mismo, entre otros puntos, señala que el objeto es escoger candidatos del segundo puesto en adelante**⁵⁶.

Conforme a este acervo probatorio recogido legalmente en el trámite del presente proceso, está plenamente acreditado que el 19 de abril de 2015 el Partido Centro Democrático realizó consulta interna en la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá con el objeto de seleccionar sus candidatos a la respectiva junta administradora local que habrían de conformar la lista para participar en las elecciones del 25 de octubre de 2015 del segundo puesto en adelante, según lo había anunciado el partido a la organización electoral con antelación, como quedó probatoriamente acreditado, como acaba de verse.

También demuestran las pruebas que el aquí actor aceptó esa situación, no sólo porque firmó un documento a través del cual se acogió a los estatutos y decisiones directivas del partido respecto de las consultas internas, sino porque luego firmó en señal de aceptación el formulario de inscripción de la lista de elegibles presentada por el Partido Centro Democrático, donde aparece como primero de la lista el señor Víctor Julio Parada Galvis, quien no participó en dicha consulta interna, y el propio actor aparece en la misma lista en el tercer renglón, que era el que le correspondía según el resultado de la consulta interna.

El actor ha querido presentar los hechos en este proceso como si el Partido Centro Democrático no hubiere anunciado el hecho de que se reservaría la facultad de designar al primero de la lista, pero lo cierto es que el partido en forma expresa lo anunció en su comunicación dirigida a la Registraduría Nacional del Estado Civil con suficiente anticipación respecto de la fecha de realización de la consulta interna⁵⁷; y si el actor pretendía que se aceptara en sede judicial que la colectividad que participó en esa consulta no sabía que la misma tenía por objeto seleccionar candidatos del segundo puesto de la lista en adelante, tenía la carga de probarlo y no lo hizo.

⁵⁴ Folios 175 a 244 del cuaderno No. 1.

⁵⁵ Folio 22 del cuaderno No. 1.

⁵⁶ Folios 360 y 361 del cuaderno No. 1.

⁵⁷ La consulta se llevó a cabo el 19 de abril de 2015 y la comunicación referida tiene fecha 19 de marzo anterior.

Así las cosas, los supuestos de hecho probados en el presente caso son estructuralmente diferentes a los que tuvo en cuenta la Sala en el fallo que aquí se ha tenido como referencia⁵⁸ y, por lo tanto, no es posible aplicar la misma consecuencia en derecho, en la medida en que las pruebas aportadas al presente proceso arrojan que las reglas del juego de la consulta interna fueron anunciadas previamente y cumplidas por el Partido Centro Democrático, y el actor no probó que la colectividad hubiera sido defraudada en relación con los resultados de dicha consulta.

De lo anterior se concluye que tales resultados sí se respetaron según las reglas del juego preestablecidas de acuerdo con las cuales la consulta tenía por objeto seleccionar a los integrantes de la lista de candidatos del segundo renglón en adelante, y esas reglas las fijó el partido en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política le reconoce, y las anunció previa y oficialmente.

Baste agregar, frente al argumento planteado por el apoderado del demandado y del Partido Centro Democrático, según el cual el mecanismo de revisión de ajuste a la Constitución y a la ley de los estatutos previsto en la misma Ley 1475 de 2011, y que se surte en un término de veinte días ante el Consejo Nacional Electoral, impediría una revisión adicional de constitucionalidad y legalidad de tales estatutos, que en manera alguna los mecanismos de control de carácter administrativo de cualquier categoría que existan o se lleguen a crear pueden impedir o reemplazar al insustituible control judicial, en los términos de lo dispuesto en los artículos 113, 228, 230, 237 y 241 de la Carta Política.

Por todo lo expuesto, la sentencia de primera instancia debe ser revocada en cuanto declaró la nulidad parcial del acto acusado, porque no se demostró que el demandado haya incumplido los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad y, por lo mismo, no se probó la configuración de la causal de nulidad invocada.

7. Conclusión

De lo expuesto se puede concluir que⁵⁹:

- De conformidad con el artículo 107 de la Constitución los partidos y movimientos políticos tienen el deber de adoptar mecanismos democráticos tanto para la toma de decisiones como para la escogencia de sus candidatos. Uno de esos mecanismos es precisamente el de las consultas, las cuales según la citada disposición constitucional pueden ser internas, interpartidistas o populares, y se rigen por lo establecido en los respectivos estatutos.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

- De acuerdo al artículo 107 Superior, desarrollado por el artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, los resultados de todas las consultas adelantadas por los partidos y movimientos políticos son obligatorios para tales organizaciones políticas.
- El Partido Centro Democrático, en ejercicio de su autonomía y en aplicación e interpretación de sus estatutos, convocó a una consulta interna específicamente para seleccionar candidatos a conformar la lista de elegibles del segundo puesto en adelante, según reglas que fijó previamente, y esas reglas fueron cumplidas por el partido y respetado en esos términos el resultado de la consulta en cumplimiento del artículo 107 constitucional.
- Por lo tanto, no se ha probado en este proceso la configuración de la causal de nulidad electoral invocada por el demandante (art. 275-5 CPACA) y, en consecuencia, corresponde revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad parcial del acto demandado, en particular en cuanto declaró la elección de Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 Rafael Uribe Uribe de Bogotá para el periodo 2016-2019, toda vez que no se demostró que se hayan incumplido los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad en la consulta interna realizada el 19 de abril de 2015 en dicha localidad.

III. LA DECISIÓN

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: REVOCAR la sentencia del 25 de agosto de 2016 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, SE NIEGAN tales pretensiones, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: DEVOLVER al Tribunal de origen para lo de su cargo.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero