

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente (E): LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de Julio de dos mil quince (2015)

Acción de nulidad electoral - Fallo de única instancia

Exp. N°: 11001-03-28-000-2014-00029-00

Radicación Interna: 2014 - 0029

Actor: Jesús Javier Parra Quiñones

Demandado: Antenor Durán Carrillo

Procede la Sala a decidir la demanda que presentó el señor Jesús Javier Parra Quiñones dirigida a obtener la nulidad de la elección del señor Antenor Durán Carrillo como Representante a la Cámara por la circunscripción del departamento de La Guajira para el período 2014-2018 contenida en el formulario E-26 CA proferido el 15 de marzo de 2014 por la Comisión Escrutadora del Consejo Nacional Electoral de ese departamento.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El demandante, en su propio nombre, y en ejercicio de la acción de nulidad electoral instaure esta demanda. Aduce que es inválida la elección como Representante a la Cámara del señor Antenor Durán Carrillo para el período 2014-2018, pues estima que esta vulnera los artículos 108 de la Constitución Política, 9° de la Ley 130 de 1994¹, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011² y 94 de los Estatutos del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO en razón a que: i) existió

¹ “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.”

² “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.”

una infracción de las normas en que debía fundarse el acto de elección, y que ii) el demandado no cumplía con los requisitos elegibilidad.

2. Fijación del litigio

En la primera audiencia que se celebró el 12 de noviembre de 2014 se determinó que el litigio a resolver se circunscribe a lo siguiente:

“Establecer si como lo atribuye el demandante, el acto acusado es nulo porque:

i) El demandado no fue escogido como candidato mediante procedimientos democráticos como lo establecen los estatutos del movimiento indígena que lo avaló, cargo que fue estimado por el actor como “infracción de las normas en que debía fundarse” el acto de elección demandado. Alega que se transgredieron, en especial, los artículos 108 Superior 9, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011, 7 de la Ley 130 de 1994 y 94 de los Estatutos del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO.

ii) La inscripción fue realizada por quien no estaba legitimado para tal fin. Tal reproche fue denominado por el demandante como que “la elección del candidato no reunía requisitos de elegibilidad” pues no fue avalada por el representante legal de AICO debidamente inscrito ante el Consejo Nacional Electoral, ni el aval fue otorgado por la dirección de la política nacional del Movimiento ni previamente fue autorizada por la comunidad ni por las autoridades indígenas de la circunscripción territorial de La Guajira.”

Tal decisión fue notificada en estrados y quedó en firme por no haberse interpuesto ningún recurso.

3. Fundamentos fácticos

El demandante relacionó como hechos de la demanda de nulidad electoral y que a juicio de la Sala son relevantes para la decisión que corresponde adoptar, los siguientes:

- Que el 9 de diciembre de 2013 el señor Antonio Sosa Escobar invocando la calidad de Representante Legal (E) del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO inscribió la lista para Cámara de Representantes de la circunscripción departamental de La Guajira, la cual estaba conformada por los señores: Antenor Durán Carrillo (reglón 101), José Ángel Brito Gómez (reglón 102) y Jeffry Alemán Vergara³ (reglón 103).
- Que para el día de la inscripción de la lista, el señor Sosa Escobar no tenía la representación legal de AICO en razón a que el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 3208 de 14 de noviembre de 2013 dejó sin efectos la Resolución No. 857 de 2013 expedida por la misma autoridad y por medio de la cual se había registrado la Dirección Política que otorgó a este la representación de dicha agrupación política.
- Que la lista a la Cámara por el departamento de La Guajira inicialmente inscrita por el señor Sosa E. fue modificada el 16 de diciembre de 2013 por el señor Laudelino Bernier reemplazando a las personas de los reglones 102 y 103 antes citadas, por los señores José Octaviano Uñan Murgas y Jorge Luis Mejía Herrera, respectivamente.
- Que ninguno de los candidatos que integraron la lista, (los iniciales ni aquellos que ingresaron por la modificación), fueron escogidos mediante procedimientos democráticos establecidos en los Estatutos de AICO como lo exige el artículo 94 de los mismos.
- Que tales estatutos fueron registrados ante el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 3122 del 17 de octubre de 2012, por lo tanto son de obligatoria observancia para todos los miembros de la agrupación política.
- Que la autoridad electoral ante la cual se realizó la inscripción de la citada lista de candidatos *“no verificó el cumplimiento de los requisitos*

³ El apoderado judicial del demandado en el escrito de contestación de la demanda aclara que el nombre correcto de este candidato es JEFFREY JEAN OTTO ALEMÁN VERGARA.

formales exigidos para la misma” puesto que pese a que no los cumplía “aceptó la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción y de su modificación en la casilla correspondiente.”

- Que el 9 de marzo de 2014 se llevó a cabo la elección de Representantes a la Cámara por las diferentes circunscripciones entre ellas la territorial del departamento de La Guajira.
- Que el 15 de marzo de 2014 la Comisión Escrutadora Departamental de La Guajira declaró la elección del señor Antenor Durán Carrillo como Representante a la Cámara de ese departamento.

4. Concepto de la violación

El demandante lo fundamenta en dos censuras que denominó: i) infracción de las normas en que el acto de elección debía fundarse, y ii) elección de un candidato que no reunía requisitos de elegibilidad.

En relación con el primer reproche indicó que la prerrogativa que establece el artículo 108 Superior⁴ para la inscripción de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica debe ser ejercida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011⁵.

Que a partir de esta última norma estatutaria las citadas agrupaciones políticas tienen el deber de seleccionar sus candidatos mediante procedimientos democráticos de conformidad con sus Estatutos los

⁴ Tal norma constitucional en lo pertinente establece: “(...) Los Partidos y Movimientos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. (...)”.

⁵ El artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 dispone: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. (...)”.

cuales son obligatorios a partir de lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 130 de 1994.⁶

Sostuvo que con fundamento en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 corresponde a la autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma. Y que en la inscripción del demandado no se verificó el cumplimiento del artículo 94 de los Estatutos de AICO que establece las exigencias para la escogencia de los candidatos.

Que con fundamento en las citadas normas se evidencia que la inscripción de candidatos a cargos de elección que provengan de un partido o movimiento político con personería jurídica debe reunir dos requisitos básicos: i) el aval emitido por los representantes legales, y ii) la selección mediante procedimientos democráticos conforme a los Estatutos del respectivo partido.

Que el artículo 94 de los Estatutos del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO establece que: *“Los avales del Movimiento serán otorgados por la Dirección Política Nacional a través de su Representante Legal o por quien él delegue (...) previa autorización de la comunidad y las Autoridades indígenas correspondientes”* pero que tal disposición no se cumplió.

Insistió en que también se desconocieron los artículos 108 Superior, 7 de la Ley 130 de 1994 y 9 y 28 de la Ley 1475 de 2011, normas en las que se debió fundar el acto acusado.

Frente a la segunda censura referente a que el demandado no reunía los requisitos de elegibilidad se limitó a indicar a que *“el desconocimiento de las normas en que debe fundarse la inscripción implica que la misma no cumple ese requisito de elegibilidad”* porque, reiteró, que: **i)** la lista por la cual fue elegido el señor Durán Carrillo

⁶ El artículo 7° de la Ley 130 de 1994 consagra: *“OBLIGATORIEDAD DE LOS ESTATUTOS. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. (...)”*.

no fue avalada por el representante legal de AICO debidamente inscrito ante el CNE, **ii)** ni el aval fue otorgado por la Dirección Política Nacional del Movimiento previa autorización de la comunidad y de las autoridades indígenas, como perentoriamente lo exige el artículo 94 de los Estatutos de la agrupación política, en concordancia con el 108 Superior y 28 de la Ley 1475 de 2011.

Que tal circunstancia desconoce el principio democrático establecido para la selección e inscripción de la lista de AICO como lo señalan los estatutos de este movimiento político, lo que afecta la validez tanto del acto de inscripción como el de elección.

5. Trámite

5.1. Corrección y admisión de la demanda

Por auto de 25 de junio de 2014 se ordenó que se subsanara el libelo inicialmente presentado. El 21 de julio de ese mismo año se admitió la demanda y se realizaron las notificaciones que exige el artículo 277 del CPACA.

5.2. Contestaciones de la demanda

5.2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC

Dentro de la oportunidad legalmente establecida la apoderada judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil al contestar la demanda propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó que se le desvinculara del proceso de la referencia.

Indicó que la entidad que representa solo cumple, al momento de la inscripción de candidaturas, una función de verificar los requisitos formales exigidos para la misma.

Sostuvo que en lo que respecta a la inscripción y modificación de la lista por la cual fue elegido el demandado, los Delegados

Departamentales de la Registraduría en La Guajira realizaron tal procedimiento administrativo bajo los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico y teniendo en cuenta que el aval provenía del Representante Legal (E) de AICO, lo cual fue acreditado a partir de la certificación expedida por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral en la que se constataba que mediante Resolución No. 3437 del 27 de noviembre de 2013 se registró al señor Antonio Sosa Escobar en dicho cargo de la citada agrupación política.

5.2.2. El demandado

El apoderado judicial del señor Antenor Durán Carrillo alegó como excepción previa una *“indebida acumulación de pretensiones”* porque el actor pretende con una causal subjetiva que se excluyan votos, lo cual está proscrito según lo establece el artículo 281 del CPACA.

Indicó que algunos hechos de la demanda eran ciertos, pero que no obedecen a la verdad los referentes a que: i) el demandado no fue inscrito por el Representante Legal de AICO, y ii) que la Registraduría no verificó la existencia del aval ni la manifestación bajo juramento de los candidatos inscritos de no encontrarse en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

En relación con las pretensiones de la demanda, se opuso a las mismas por ausencia de fundamento legal y porque los cargos elevados son insuficientes.

Alegó como excepción de mérito la *“legalidad del acto administrativo de elección, derivada del hecho de que para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular el único requisito es el otorgamiento del aval por quien tenía la facultad para hacerlo en ese momento, como está probado en el expediente”*.

Que para los días 6 y 9 de diciembre de 2013 cuando se expidió el aval del demandado y su inscripción, respectivamente, el señor Antonio Sosa Escobar era el Representante Legal (E) del Movimiento

AICO, conforme la designación efectuada por la Dirección Política Nacional de ese Movimiento a través de la Resolución No. 005 del 18 de noviembre 2013 y registrada ante el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 3437 del 27 de noviembre de ese mismo año, como se puede corroborar con la certificación expedida por el Subsecretario del CNE expedida el 12 de agosto de 2014, según el cual el *“09 de diciembre del año 2013 la Representación Legal la ejercía el señor ANTONIO SOSA ESCOBAR inscrito mediante Resolución No. 3437 del 27 noviembre de 2013.”*

Que si bien el CNE mediante la Resolución 3208 del 14 de noviembre de 2013 dejó sin efectos la 857 de 5 de marzo de 2013 que había reconocido la Dirección Política del Movimiento AICO, en la que se había elegido como Representante Legal (E) al señor Sosa E., tal decisión administrativa solo cobró firmeza el 20 de marzo de 2014 con la Resolución 1285 porque entre ese interregno (14 de noviembre de 2013 y 20 de marzo de 2014) estaba pendiente que la autoridad electoral resolviera recurso de reposición que instauró el señor Sosa, en su condición de representante del movimiento AICO, contra la citada decisión 3208.

Por lo tanto, tales decisiones del CNE no afectan el aval otorgado por quien para el momento de los hechos era el Representante Legal (E) del movimiento político por el cual fue elegido como Representante a la Cámara el señor Durán Carrillo.

Finalmente, sostuvo que la elección del demandado no se encuentra viciada pues el aval fue otorgado por quien tenía la facultad constitucional para hacerlo.

5.2.3. El Consejo Nacional Electoral – CNE

Pese a ser notificado no se pronunció.

5.2.4. De la solicitud del tercero impugnador

El señor José Manuel Abuchaibe Escobar solicitó que se le reconociera como tercero impugnador, petición que fue aceptada por auto de 27 de octubre de 2014.

En relación con la censura del actor referente a que la inscripción del demandado no fue realizada por el Representante Legal de AICO, sostuvo que para el 9 de diciembre de 2013, fecha en que se surtió tal actuación administrativa, el Señor Antonio Sosa Escobar ostentaba la representación del movimiento político como consta de la certificación expedida por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral Dr. Benjamín Ortiz Torres, documento que se anexa como prueba.

Que frente a esta censura existe temeridad por parte del demandante pues siendo abogado presenta, de mala fe, unos hechos de manera acomodada y con el propósito de causar confusión.

Indicó que el actor no presentó ninguna prueba del segundo cargo alegado, referente a que los candidatos de la lista por la cual fue elegido el demandado no atendieron el principio democrático que establece los Estatutos del AICO. Que por tal motivo, se debe presumir que existió un aval otorgado con plenitud de las exigencias legales y estatutarias.

Finalmente, solicitó que se rechacen todas las pretensiones del demandante.

6. De la audiencia inicial

Por auto del 27 de octubre de 2014, y luego de haberse surtido las notificaciones ordenadas se dispuso señalar como fecha para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del CPACA, el 12 de diciembre de 2014 a las 3:00 p.m.

En la fecha y hora señaladas se llevó a cabo tal diligencia. La conductora del proceso negó las excepciones de *“indebida acumulación de pretensiones”* y de *“falta de legitimación en la causa*

por pasiva” planteadas por el demandado y por la Registraduría Nacional del Estado Civil, respectivamente.

En esta audiencia se precisó que la pretensión de nulidad invocada obliga al examen de constitucionalidad y de legalidad del formulario E-26 CA del 15 de marzo de 2014 emitidos por la Comisión Escrutadora del Consejo Nacional Electoral en el departamento de La Guajira en cuanto a la declaratoria de la elección del señor Antenor Durán Carrillo como Representante a la Cámara por ese departamento para el período 2014-2018, en coherencia con el problema jurídico a resolver consistente en definir si el acto acusado es nulo por los dos motivos que ya se expusieron en el acápite “2. *Fijación del litigio*” de esta providencia.

La Consejera Ponente ordenó tener en cuenta las pruebas aportadas por el demandante, el demandado, el impugnador y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y decretó unas pedidas por el accionante.

Todas las decisiones adoptadas en la audiencia inicial quedaron ejecutoriadas.

7. De las alegaciones de conclusión

7.1. Del apoderado del demandado

Sostuvo que el actor con la demanda ni con las pruebas que obran en el expediente logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado. Que por lo tanto no cumplió con la carga probatoria reglada en el artículo 177 del C.P.C. ni con el principio de justicia rogada que rige la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que exige que el accionante demuestre las censuras que pretenden hacer valer.

En relación con la censura consistente en que al demandado no se le otorgó el aval por parte del Representante Legal de AICO, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda para indicar

que esta censura no está llamada a prosperar puesto que de las pruebas se evidencia que el señor Antonio Sosa Escobar sí ostentaba tal representación para el momento de los hechos.

Que frente al reproche que el demandado no reúne los requisitos de elegibilidad porque su escogencia no se cumplió con los mecanismos democráticos que establecen los Estatutos del movimiento político, indicó que tal afirmación es una mera apreciación del actor que no corresponde a las pruebas que obran en el expediente, puesto que por el contrario a lo manifestado, y en especial a partir de la prueba aportada por el movimiento político AICO, se evidencia que el aval de la lista por la cual resultó elegido el demandado se otorgó de conformidad con el artículo 94 de la normativa interna del mismo.

Finalmente, sostuvo que la Registraduría Nacional del Estado Civil sí verificó el cumplimiento de los requisitos que le exige el ordenamiento jurídico que son: i) el formulario E-6 CT, ii) el aval y iii) la fotocopia de la cédula de ciudadanía.

7.2. Del tercero impugnador

Reiteró que el actor no presentó ninguna prueba que fundamente que el demandado no fue escogido mediante procedimientos democráticos establecidos en los Estatutos del movimiento indígena que lo avaló. Que se atiene al resultado de la valoración de la prueba decretada por la Consejera Ponente, la cual obra a folios 401 y 402 del expediente.

Que en caso de haber existido alguna irregularidad en la inscripción del demandado, se debió acudir a la vía legal para impugnar la inscripción ante el Consejo Nacional Electoral.

También reiteró los argumentos que expuso en el memorial en el que pidió ser reconocido como “*impugnador*”, en el sentido que al demandado sí lo avaló el Representante Legal (E) de AICO, como consta en la certificación expedida por el Subsecretario General del CNE.

Que a partir de las pruebas que obran en el expediente se puede concluir que no se debe acceder a las pretensiones de la demanda.

7.3. Del actor

Realizó una síntesis de los hechos que sirvieron de fundamento a la demanda. Reiteró los argumentos expuestos en el libelo para alegar que se infringieron los artículos 108 de la Constitución, 7° de la Ley 130 de 1994, 9 de la Ley 1475 de 2011 y 94 de los Estatutos de AICO y que la inscripción del demandado no fue avalada por el representante legal de dicho movimiento político.

7.4. De la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC

La apoderada judicial de la Entidad reiteró la solicitud de desvinculación del proceso en razón a la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* porque no cumple con ninguno de los requisitos formales para intervenir como demandado.

Pese a lo anterior indicó que los Delegados departamentales en La Guajira de la Registraduría Nacional del Estado Civil respetaron los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico al inscribir y modificar la lista del movimiento político por el cual fue avalado el demandado. Y que en lo que respecta a la representación legal de esa agrupación, la misma fue constatada mediante certificación del Subsecretario General del CNE quien manifestó que mediante Resolución No. 3437 del 27 de noviembre de 2013 se registró al señor Antonio Sosa Escobar como Representante Legal (E) de AICO.

8. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado sostuvo que la pretensión del actor dirigida a lograr que se declarara la nulidad del acto de elección del señor Antenor Durán Carrillo como Representante a la Cámara por el departamento de La Guajira no está

llamada a prosperar pues ninguna de las dos censuras enerva la presunción de legalidad que ampara tal decisión administrativa.

Indicó, en relación con el reproche según el cual el acto acusado es nulo por *“infracción de las normas en que debía fundarse”*, que *“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 diputados”*, por consiguiente las normas dictadas por las propias organizaciones políticas no son vinculantes de manera general a todos los ciudadanos. Que tales consideraciones han sido avaladas jurisprudencialmente por las Secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado.

Así las cosas, en criterio del Agente del Ministerio Público pese a que en el hipotético caso que se hubiesen desconocido los estatutos del movimiento político que avaló la elección del demandado, tal hecho *“no sería constitutivo de nulidad de la elección”*. Por tal motivo, sostuvo que dicho cargo no está llamado a prosperar.

Frente a la censura que la inscripción no fue realizada por quien estaba legitimado para tal fin conceptuó que *“de acuerdo con el formulario E-6 CT, la inscripción como candidato a la Cámara Territorial – Departamento de La Guajira – del señor Antenor Durán Carrillo se efectuó el 9 de diciembre de 2013 a las 11:50 horas y para ese día según la certificación que obra a folio 216 del plenario, suscrita por el Sub-secretario del Consejo Nacional Electoral el representante legal del movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO lo era el señor Antonio Sosa Escobar a quien se le reconoció esa condición mediante la Resolución número 3437 del 27 de noviembre de 2013.”* En consecuencia, tal reproche tampoco está llamado a prosperar.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala ratifica que es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo

dispuesto en el numeral 3⁷ del artículo 149 del CPACA y lo previsto en el artículo 13-4 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999⁸.

El acto acusado como ya se ha reiterado lo constituye el formulario E-26 CA del 15 de marzo de 2014 emitido por la Comisión Escrutadora del Consejo Nacional Electoral en el departamento de La Guajira en cuanto a la declaratoria de la elección del señor Antenor Durán Carrillo como Representante a la Cámara por ese departamento para el período 2014-2018, visible a folios 10 a 24 del expediente.

El problema jurídico a resolver, se insiste, consiste en determinar si el acto acusado está o no viciado en razón a que: *“i) El demandado no fue escogido como candidato mediante procedimientos democráticos como lo establecen los estatutos del movimiento indígena que lo avaló, cargo que fue estimado por el actor como “infracción de las normas en que debía fundarse” el acto de elección demandado. Alega que se transgredieron, en especial, los artículos 108 Superior 9, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011, 7 de la Ley 130 de 1994 y 94 de los Estatutos del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO.*

ii) La inscripción fue realizada por quien no estaba legitimado para tal fin. Tal reproche fue denominado por el demandante como que “la elección del candidato no reunía requisitos de elegibilidad” pues no fue avalada por el representante legal de AICO debidamente inscrito ante el Consejo Nacional Electoral, ni el aval fue otorgado por la Dirección de la Política Nacional del movimiento ni previamente fue autorizada por la comunidad ni por las autoridades indígenas de la circunscripción territorial de La Guajira.”

⁷ **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.**

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. **De la nulidad del acto de elección** del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los Representantes a la Cámara**, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.

⁸ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (Modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003).

La Sala comienza por precisar que no se hará ningún pronunciamiento frente a la reiteración de la apoderada judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el escrito de alegaciones, para que se le desvincule del proceso ante la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el asunto ya fue definido en la audiencia inicial, decisión que cobró ejecutoria.

1. El principio democrático en los partidos y movimientos políticos

De conformidad con el artículo 107 de la Constitución: *“Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente”*. Para la *“toma de decisiones”* o *“la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas (...) de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.”*

Como se advierte, la norma Superior precisa con total claridad que las agrupaciones políticas deben organizarse democráticamente y ceñirse a lo consagrado en la Ley y en sus Estatutos.

Es decir, que en la toma de sus decisiones y en la escogencia de sus candidatos no pueden actuar de forma arbitraria o dictatorial sino que por el contrario el ordenamiento jurídico propugna para que el principio democrático constituya un pilar de los partidos y movimientos políticos.

En relación con el principio democrático la Corte Constitucional⁹ ha considerado:

“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

⁹ Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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.”

A su turno, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011¹⁰, norma estatutaria de los partidos y movimientos políticos, consagra:

*“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. **Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.**”* (Negrillas fuera del texto original).

En consecuencia, los partidos y movimientos políticos tienen en sus Estatutos, reglas que determinen los mecanismos participativos a su interior para la selección de sus candidatos.

Tal mandato de rango constitucional se encuentra en la Carta Magna desde el Acto Legislativo 01 de 2003¹¹ y fue desarrollado por el legislador estatuario en la Ley 1475 de 2011¹².

2. De los mecanismos jurídicos para la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular

¹⁰ “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

¹² “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.”

De conformidad con el ordenamiento jurídico existen dos modalidades para que los ciudadanos aptos para ser elegidos a cargos de elección popular puedan inscribirse ante la autoridad electoral competente: i) ser avalado por un partido o movimiento político con personería jurídica, o ii) a través de un grupo significativo de ciudadanos cumpliendo los requisitos que establece el legislador (recolección de apoyos de ciudadanos (firmas) y póliza de seriedad de la candidatura).

Es importante precisar que uno es el proceso para el otorgamiento de los avales (partidos y movimientos políticos con personería jurídica) o el de la recolección de firmas (grupos significativos de ciudadanos), y otro, que es posterior a este, el de la inscripción de la candidatura ante la autoridad administrativa.

Por lo tanto, no se pueden confundir ninguno de estos dos procesos pues si bien uno es indispensable para el otro, los primeros obedecen a trámites internos de las agrupaciones políticas y los segundos son propias de actuaciones entre estas y las autoridades electorales.

Además de las citadas exigencias, todos los candidatos para poderse inscribir deben diligenciar el formulario E-6 y aportar la copia de su cédula de ciudadanía. Si la inscripción es para ser elegido Alcalde o Gobernador además deberá aportar el plan de gobierno.

3. De la legitimación para otorgar el aval

El artículo 108 de la Constitución Política establece que: “Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción **deberá ser avalada** para los mismos efectos **por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado frente a este particular ha considerado¹³:

“El responsable ante el electorado por la candidatura de uno de sus militantes es el partido o movimiento político, por lo cual es muy importante que el aval al respectivo candidato lo otorgue quien constitucional y legalmente está facultado para ello, es decir, el representante legal del partido o su delegado y no persona diferente, pues como organizaciones políticas tienen un deber para con el elector y una responsabilidad social. De suerte que si bien es cierto los partidos políticos son instituciones permanentes, de naturaleza privada, que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación (artículo 2° de la Ley 130 de 1994), no es menos cierto que la función que cumplen de inscribir candidatos a elecciones y de darles el correspondiente aval, es una función pública.”

Y en un reciente pronunciamiento esta Sección sostuvo¹⁴:

“Requisitos que deben acreditarse por el candidato de un partido o movimiento político para que su inscripción sea válida para un cargo de elección popular, unipersonal o de Corporaciones Públicas. El artículo 108 de la Constitución Política señala en su inciso tercero que “los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue”. Por otra parte, el artículo 93 del Código Electoral dispone que “en la solicitud de inscripción debe hacerse mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe una candidatura o lista de candidatos, y los inscriptores harán ante el respectivo funcionario electoral, bajo juramento, la declaración de que son afiliados a ese partido o movimiento político. Para los candidatos tal juramento se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura”. Con la expedición de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, respecto de la inscripción de candidatos se ordenó lo

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, sentencia de 13 de agosto de 2009, Radicación número: 11001-03-28-000-2006-00011-00(3944-3957).

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 9 de diciembre de 2013, Radicación número: 11001-03-21-000-2013-00037-00.

siguiente: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad”. (...) De lo expuesto hasta el momento se puede concluir que: Existen requisitos sustanciales y requisitos formales que deben cumplirse para la inscripción de candidatos a elecciones populares para cargos unipersonales o para Corporaciones Públicas. Los requisitos sustanciales, los cuales corresponden a verificación de calidades y requisitos de los candidatos, así como la constatación sobre la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, es una carga que debe cumplir el partido, el movimiento político, el grupo social o el grupo significativo de ciudadanos que inscribe. El requisito formal que desde la Constitución Política (artículo 108) se impone para la inscripción de candidatos por partidos o movimientos políticos con personería jurídica es el aval, el cual debe ir suscrito por el respectivo representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue. Ahora es preciso determinar a quién corresponde la verificación de los requisitos formales, y si para el caso específico de candidatos a gobernación que se presentan por un partido o movimiento político con personería jurídica se exigen otros adicionales al aval. Para la inscripción de candidatos a gobernaciones, además del aval respectivo cuando la misma se lleva a cabo por un partido o movimiento político, se impone la presentación del programa de gobierno (Art. 259 C.P). Por tanto, y atendiendo lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, es obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil la verificación de los requisitos formales al momento de la inscripción, y en caso de no materializarse, poner dicha situación en conocimiento del candidato, no pudiendo suscribir el formulario de inscripción hasta que ellos no se cumplan. Se reitera pues que la inscripción de una candidatura a gobernador no requiere la suscripción del formulario E-6 por el representante legal del partido o movimiento político con personería jurídica, o su delegado, pues dicha voluntad queda expuesta en el aval que se expide a favor del respectivo candidato. Cosa diferente es que el formulario E-6 no lleve la firma del candidato avalado pues la ley si impone que éste suscriba el mencionado formulario ya que así, bajo la gravedad del juramento, expresa su voluntad de aceptar la candidatura a la cual ha sido postulado (artículo 93 del Código Electoral), ello considerando que la inscripción es un acto voluntario mediante el cual el candidato adquiere un compromiso político y jurídico con la sociedad. Entonces, el acto de inscripción es un acto de trámite o preparatorio que permite a un ciudadano participar en las elecciones para un respectivo

cargo de elección popular, y viabiliza así la configuración del acto administrativo definitivo que corresponde al que declara la elección. Por tanto, la inscripción no puede ser atacada de forma directa ante esta jurisdicción, lo que no es óbice para que se expongan las irregularidades que en la misma se presentaron y que puedan afectar la legalidad de elección.”

Así las cosas, quien otorga el aval, requisito indispensable para la inscripción de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, es el representante legal de estos o quien él delegue.

4. De los requisitos internos en los partidos y movimientos políticos

El sistema político colombiano establece que los partidos y movimientos políticos gozan de autonomía para dictar sus normas internas siempre y cuando estas se sujeten a la Constitución y la Ley.

Tal compendio normativo se conoce como los Estatutos internos de cada agrupación política, los cuales deben ser registrados ante la autoridad competente, como lo es el Consejo Nacional Electoral.

El artículo 7° de la Ley 130 de 1994¹⁵, dispone:

*“Obligatoriedad de los estatutos. La organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se regirán por lo establecido en sus propios estatutos.
(...)”*

A su vez, el artículo 4° de la Ley 1475 de 2011 establece el contenido mínimo que deben tener los Estatutos de las agrupaciones políticas, entre los que se encuentran: el régimen de pertenencia a las mismas y las reglas para la designación y remoción de las autoridades de los partidos políticos.

¹⁵ “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en los Estatutos de los partidos y movimientos políticos se convierten en normas de obligatorio cumplimiento para sus directivas y los militantes de los mismos, las cuales se deben ajustar al ordenamiento jurídico y deben contener unos mínimos establecidos por este.

5. De las pruebas relevantes que obran en el expediente

Conforme a las pruebas que obran en el expediente se tiene acreditado:

- Que el demandado, señor Antenor Durán Carrillo resultó elegido Representante a la Cámara por la circunscripción territorial de La Guajira para el período constitucional 2014-2018 con el aval del Movimiento Político AICO (fls. 10 a 25).
- Que el aval para la inscripción del señor Durán Carrillo, (la cual se realizó dentro de los términos del calendario electoral), fue otorgado el 6 de diciembre de 2013 por el señor Antonio Sosa Escobar como Representante Legal (E) de AICO (fls. 25 y 28).
- Que a partir de la certificación del 12 de agosto de 2014 suscrita por el Subsecretario General del Consejo Nacional Electoral, el señor Sosa Escobar a 9 de diciembre de 2013 ejercía la Representación Legal del movimiento político AICO, la cual se registró ante el CNE mediante Resolución 3437 de 27 de noviembre de 2013, todo lo anterior consta a folio 216.
- Que según los Estatutos del Movimiento, artículo 94, establece que: *“Los avales del Movimiento serán otorgados por la Dirección Política Nacional a través de su Representante Legal o por quien él delegue. Los aspirantes a cargos o corporaciones de elección que se postulen por AICO, deberán cumplir con los requisitos señalados en las disposiciones constitucionales y legales que exige el cargo al cual aspira. (fls 85 y 86).*

PARÁGRAFO: Previa autorización de la comunidad y las Autoridades indígenas correspondiente o donde amerite el caso.” (fls. 85 y 86).

- Que según constancia emitida por el Presidente del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – Regional Guajira y la Dirección Política Nacional por el pueblo Wayuu “AICO”, el señor Antenor Durán Carrillo solicitó el aval del movimiento AICO y se sometió a las reglas establecidas en los estatutos de dicha agrupación política. Que para tal fin *“se consultó con las diecisiete (17) Autoridades Tradicionales Wayuu registradas en el Consejo Nacional Electoral y como miembro activo del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – “AICO”-Regional Guajira. Según nuestra tradición Oral, estas solicitudes y discusiones se adoptan en ceremonia sin ninguna clase de escritura.”*

Que *“el aval que se le otorgó al doctor ANTENOR DURÁN CARRILLO por parte de nuestro Movimiento [AICO] y como candidato a la Cámara de Representantes por el Departamento de la Guajira se realizó de acuerdo con nuestro Derecho Consuetudinario y de acuerdo con lo indicado (sic) el artículo 94 de nuestros Estatutos.”* (fls. 401 y 402).

- Que por medio de la Resolución No. 1285 de 20 de marzo de 2014 expedida por el Consejo Nacional Electoral se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 3208 del 14 de noviembre de 2013¹⁶, visible a folios 217 a 240, el cual fue interpuesto por el señor Antonio Sosa Escobar en su calidad de Representante Legal del Movimiento AICO el 29 de enero de 2014, que valga precisar permite inferir cuándo quedó en firme la decisión administrativa que resolvió que la Asamblea del citado movimiento político y por la cual se eligieron las autoridades del mismo así como, la representación legal

¹⁶ “Por medio de la cual se decide sobre las solicitudes de impugnación contra decisiones y la designación de directivos del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia acumuladas dentro del radicado 00285-13”.

quedaba sin efectos porque no cumplió con el quórum necesario.

6. De la decisión

Como se indicó el actor estima que el acto acusado, en cuanto a la elección como Representante a la Cámara del señor Antenor Durán Carrillo, es nulo porque: i) el demandado no fue escogido como candidato por medio de los procedimientos democráticos establecidos por AICO en sus Estatutos y que por tal motivo se infringieron las normas en que debía fundarse, y en razón a que ii) la inscripción del señor Durán C. no fue avalada por quien estaba legitimado para tal fin, es decir, según palabras del accionante no cumplía con los requisitos de elegibilidad.

En relación con el primer reproche, la Sala precisa que si bien es cierto que en el ordenamiento jurídico (artículos 107 Superior y 28 de la Ley 1475 de 2011) se consagra que los partidos y movimientos políticos deben elegir sus candidatos mediante mecanismos democráticos y siguiendo los lineamientos que para tal fin se encuentran previamente establecidos en los estatutos de los mismos, también lo es, que en el *sub examine*, en especial a partir de la prueba documental decretada por la Consejera Ponente a petición del demandante, la cual obra a folios 401 y 402 del expediente, se evidencia que al doctor Antenor Durán Carrillo el Movimiento AICO lo avaló consultando a sus autoridades indígenas en ejercicio de su derecho consuetudinario y de conformidad con el artículo 94 de sus estatutos según los cuales se exige que previo al otorgamiento del mismo se realice dicha consulta. Por tal motivo esta censura no está llamada a prosperar.

Ahora bien, en relación con el segundo cargo referente a que el aval, requisito indispensable para la inscripción de candidaturas por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, no fue otorgado por quien estaba legitimado para tal fin, la Sala precisa que este reproche tampoco está llamado a prosperar porque según las

pruebas que obran en el expediente, existe de un lado, certificación emitida por el Subsecretario General del CNE, que da cuenta que el día de la inscripción el señor Antonio Sosa Escobar era el Representante Legal del Movimiento Político AICO, y de otro, se observa copia de la Resolución No. 1284 de 20 de marzo de 2014 expedida por el Consejo Nacional Electoral en la que se puede inferir que para el día de la inscripciones el Señor Sosa E. todavía ostentaba la representación de dicha agrupación política.

Adicional a lo anterior, es de precisar que si bien es cierto que con posterioridad a la inscripción e incluso al día de las elecciones el CNE dejó sin efectos la Resolución No. 857 de 5 de marzo de 2013 que consignaba la elección de las directivas del movimiento político AICO así como, la representación legal del mismo, lo cierto es, que según el acervo probatorio no queda duda alguna que para el momento de la inscripción el señor Sosa E. era el Representante Legal de AICO, por lo tanto, el aval al demandado fue otorgado por quien estaba constitucional y legalmente legitimado para tal fin.

Por otro lado, el Tratadista Luis Enrique Berrocal¹⁷ al referirse a la eficacia y a la firmeza de los actos administrativos sostiene:

*“La eficacia es la aptitud jurídica que adquiere el acto administrativo para legitimar toda actividad formal o práctica que se adelante para su cumplimiento, sea por parte de quien lo expidió o del interesado o beneficiado por él. Esa aptitud resulta de una serie de condiciones o supuestos inherentes y posteriores a su nacimiento, tales como la presunción de legalidad o legitimidad, la publicidad y **la firmeza del mismo.**”* (Negrillas fuera del texto original).

Es decir, solo cuando el acto administrativo quede en firme por haber agotado la etapa de los recursos pertinentes, es que la manifestación de la autoridad administrativa adquiere la eficacia necesaria para producir efectos jurídicos.

¹⁷ Berrocal G., Luis Enrique (2014): “Manual del Acto Administrativo”, p. 137, Ed. Librería de Ediciones del Profesional LTDA.

En consecuencia, el que las directivas que eligieron al señor Sosa Escobar como Representante Legal perdieran tal calidad ante el CNE, no es un reproche que afecte la legalidad del acto de elección demandado pues como se ha indicado tal decisión administrativa solo quedó en firme con posterioridad al día de las elecciones.

Como otro argumento adicional a los ya expuestos, la Sala advierte que de las pruebas que obran en el expediente se encuentra la certificación emitida por las directivas del movimiento AICO que corroboran que para la fecha del otorgamiento del aval al señor Durán Carillo y de la correspondiente inscripción de este, el señor Sosa Escobar era Representante Legal de esa agrupación política.

También es importante indicar que ninguna de las anteriores pruebas ni la certificación oficial ni la de las directivas de AICO fueron tachadas u objetadas, por lo tanto, tienen pleno valor probatorio.

En consecuencia, comoquiera que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto electoral acusado, pues no se probaron ninguna de las censuras alegadas por el actor, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

Por 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 la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado

ANTONIO AGUSTÍN ALJURE SALAME
Conjuez

BERTHA LUCÍA GONZÁLEZ ZÚÑIGA
Conjuez