

TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL QUE DENEGÓ NULIDAD ELECTORAL / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO / VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – No configuración / DERECHOS POLÍTICOS - Aplicación inmediata / OMISIÓN LEGISLATIVA / INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR COALICIONES POLÍTICAS A CORPORACIONES PÚBLICAS / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En la demanda de tutela, el [accionante] propuso dos defectos: (i) vulneración directa del artículo 262 de la Constitución Política, por cuanto, en su criterio, no podía aplicarse la autorización de inscripción de candidatos de coaliciones políticas para corporaciones públicas, por no haberse expedido la ley que regulara dicha autorización, y (ii) defecto sustantivo por indebida aplicación de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, por no referirse al tema objeto de debate, esto es, la posibilidad de inscribir candidatos de coaliciones de partidos para corporaciones públicas. (...) Siendo así, el problema jurídico se concreta en determinar si el a quo acertó al denegar las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por el [tutelante], por no configurarse la violación directa del artículo 262 de la Constitución Política. (...) La autoridad judicial demandada advirtió lo siguiente: que el artículo 40 se refiere a los derechos de participación política, que el artículo 85 indica que los derechos previstos en el artículo 40 son de aplicación inmediata y que el artículo 262 reconoce un derecho claramente asociable a la participación política. Por consiguiente, concluyó que las coaliciones pueden inscribir listas de candidatos para corporaciones públicas por tratarse de un derecho de aplicación inmediata, asociado al derecho a la participación política. (...) En ese contexto, la Sección Quinta de esta Corporación señaló que, si bien el legislador no ha cumplido el mandato de regulación, lo cierto es que no puede restarse eficacia al derecho reconocido en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, por tratarse de un mandato dirigido a desarrollar el principio de participación democrática y por el interés de garantizar la autonomía, la superioridad y la eficacia de los mandatos constitucionales. No se advierte que la decisión cuestionada sea caprichosa o carente de fundamento. Por el contrario, la Sección Quinta de esta Corporación realizó un análisis conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente y de las implicaciones que tiene la omisión legislativa. Asimismo, hubo un análisis sistemático frente a las normas constitucionales que reconocen la efectividad inmediata de los derechos relacionados con la participación política.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-02790-01(AC)

Actor: ISNARDO JAIMES JAIMES

Demandado: SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 17 de julio de 2019, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que denegó el amparo.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, el señor Isnardo Jaimes Jaimes pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a elegir y ser elegido, que estimó vulnerados por la sentencia del 13 de diciembre de 2018, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones¹:

2. Dejar sin efecto la sentencia de 13 de diciembre de 2018 proferida por la Sección 5ª del Consejo de Estado, que negó las pretensiones de una demanda encaminadas a obtener la nulidad del Representante a la Cámara Edwing Fabián Díaz Plata por el Departamento de Santander elegido por lista en coalición Alianza Santandereana AS para el período Constitucional 2018-2022.

3. Como consecuencia de lo anterior, ordenar a la Sección 5ª del Consejo de Estado que proceda a dictar una nueva providencia, ajustada a la Constitución y la Ley y respetuosa de los derechos fundamentales del señor Isnardo Jaimes Jaimes.

4. Adoptar las demás medidas de protección constitucional que consideren necesarias.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El 11 de marzo de 2018, el señor Edwing Fabián Díaz Plata fue elegido como representante a la Cámara por el departamento de Santander, en calidad de candidato de la coalición denominada Alianza Santandereana AS, integrada por el partido Alianza Social Independiente (AIS), el partido Alianza Verde y el Polo Democrático Alternativo.

2.2. El señor Isnardo Jaimes Jaimes² interpuso demanda de nulidad electoral, pues, a su juicio, el señor Edwing Fabián Díaz Plata fue elegido con desconocimiento de lo previsto en el inciso final del artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015, que modificó el artículo 262 de la Constitución Política. En concreto, el demandante alegó que si bien dicha norma permitía la inscripción de candidatos por coaliciones de movimientos políticos, lo cierto es que cuando se inscribió el señor Díaz Plata no había sido expedida la ley que regulara la materia.

¹ Folio 22 del cuaderno principal.

² El señor Jaimes Jaimes también fue candidato para la Cámara de Representantes por el departamento de Santander, por el partido Conservador Colombiano.

2.3. Mediante sentencia del 13 de diciembre de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, por cuanto estimó que el derecho reconocido en el inciso final del artículo 262 de la Constitución Política podía aplicarse de manera directa, esto es, sin necesidad de ley que lo reglamentara.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. Preliminarmente, la parte actora explicó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, el señor Isnardo Jaimes Jaimes manifestó lo siguiente:

3.2.1. Que hubo violación directa de artículo 262 de la Constitución Política, pues la autoridad judicial demandada desconoció la reserva legal prevista en dicha norma. Que esa norma prescribe que la ley regulará la inscripción de candidatos de listas por coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas y que, por ende, era necesaria la expedición de la correspondiente ley para efecto de poder realizar inscripción de candidatos de coaliciones.

3.2.1.1. Que *«aceptar la inscripción de coaliciones interpartidistas a cargos de corporaciones públicas, sin que medie desarrollo legal que defina su alcance y límites, resta de cualquier utilidad al mandado del artículo 262 de la Carta Política, altera las reglas de juego fijadas para esta clase de contiendas electorales, y distorsiona la esencia de la participación a través de partidos y movimientos políticos»*³.

3.2.1.2. Que la providencia cuestionada desconoció que los asuntos electorales tienen reserva de ley estatutaria, según lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 2017.

3.2.1.3. Que no es cierto que la presentación de listas de coalición forme parte del derecho fundamental a la participación política, puesto que no se trató de una figura que siempre fuera permitida. Que solo a partir del Acto Legislativo 01 de 2009 se hizo posible la presentación de listas de coalición y, por tanto, *«nuestro sistema político pudo sobrevivir sin la existencia de coaliciones por más de 18 años, expedida la Constitución Política de 1991, sin que se hablara de que para materializar el derecho contemplado en el artículo 40 superior era necesaria la existencia de coaliciones políticas»*⁴.

3.2.1.4. Que la interpretación del artículo 262 de la Constitución Política fue *«incoherente y contradictoria»*, por cuanto reconoce la omisión legislativa por falta de ley estatutaria y concluye que la inscripción de listas de coalición no requiere dicha ley. Que *«en la sentencia se hace un ejercicio de interpretación contradictorio: se señala que, según el artículo 262 Superior, modificado por el*

³ Folio 14 del cuaderno principal.

⁴ Folio 17 ibídem.

Acto Legislativo 02 de 2015, debe ser objeto de desarrollo legal solo lo que se refiera al funcionamiento de las coaliciones, mas no el derecho de las agrupaciones políticas a presentar inscripción de listas por coalición, a pesar de que el texto constitucional extiende el deber de desarrollo legal a la figura de la coalición en su integridad, sin realizar distinción alguna al respecto»⁵.

3.2.2. Que también se configuró defecto sustantivo por indebida aplicación de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011. Que la autoridad judicial demandada acepta dos situaciones: (i) que la Ley 130 de 1994 fue la primera que reconoció el derecho de inscribir candidatos por coaliciones políticas, y (ii) que la inscripción de candidatos de coalición fue posible desde la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, pero únicamente con respecto a cargos uninominales de elección popular. Que, no obstante, esas normas no corrigen la omisión legislativa frente a lo previsto en el artículo 262 de la Constitución Política

4. Intervención de la autoridad judicial demandada

4.1. La **Sección Quinta del Consejo de Estado**, por conducto de la magistrada ponente de la sentencia cuestionada, pidió que se declarara improcedente la tutela. En síntesis, explicó lo siguiente:

4.1.1. Que el artículo 262 de la Constitución Política fue interpretado de manera sistemática y se concluyó que si bien hubo omisión legislativa, lo cierto es que no puede obviarse el derecho constitucionalmente reconocido a que las coaliciones políticas presenten listas de candidatos para corporaciones públicas. Que se trata de garantizar la efectividad del esfuerzo realizado para fortalecer la democracia y propender por el cumplimiento de la voluntad del Constituyente.

4.1.2. Que no existe duda de que el artículo 262 de la Constitución Política autorizó la inscripción de candidatos de coaliciones políticas y no es necesario esperar la expedición de una ley estatutaria para efectivizar ese derecho. Que no se desconoció que la respectiva ley estatutaria deberá regular aspectos relacionados con la coalición propiamente dicha, tales como la financiación de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la administración de los recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

4.1.3. Que la interpretación realizada no fue contradictoria, por cuanto atendió a lo previsto en los artículos 40 y 85 de la Constitución Política. Que, de hecho, la interpretación coincide con la realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de 2001, que señala que la ausencia de desarrollo legal del artículo 262 de la Constitución Política no puede comprometer el efecto útil de dicha norma.

4.1.4. Que la Ley 130 de 1994 no fue citada como sustento de la decisión cuestionada, sino para relizar una aproximación al concepto de coalición. Que en la providencia cuestionada se descartó la aplicación por analogía de la Ley 1475 de 2011, pues claramente se advirtió que se refería a la inscripción de candidatos

⁵ Folio 19 ibídem.

de coalición para cargos uninominales. Que, siendo así, no es cierto que hayan sido indebidamente aplicadas las normas en comento.

4.1.5. Que, por lo demás, la valoración de las pruebas fue adecuada y se explicaron claramente las razones por las que era procedente denegar las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

5. Intervención de terceros con interés

5.1. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**, por intermedio del jefe de la oficina jurídica, se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela. En síntesis, dijo que la Registraduría no es responsable de proteger el debido proceso del demandante, puesto que no fungió como juez del proceso de nulidad electoral. Que, además, la tutela es improcedente, por cuanto el demandante la utiliza como una «*tercera instancia*» del proceso de nulidad electoral.

5.2. El **Consejo Nacional Electoral** manifestó que carece de legitimación en la causa por pasiva y solicitó la desvinculación del trámite de tutela, toda vez que la vulneración se predica únicamente frente a la Sección Quinta del Consejo de Estado.

6. Sentencia impugnada

6.1. Mediante sentencia del 17 de julio de 2019, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda de tutela. En resumen, consideró lo siguiente:

6.1.1. Que debe tenerse en cuenta que, por sentencia de tutela del 23 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, señaló que para la elección de congresistas 2018-2022 era aplicable la autorización de inscripción de candidatos por coaliciones partidistas. Que, por ende, la discusión sobre la aplicación del artículo 262 de la Constitución Política fue superada por orden del juez de tutela y la Registraduría Nacional del Estado Civil aseguró la participación de los candidatos inscritos bajo dicha autorización.

6.1.2. Que la providencia cuestionada se decantó por la interpretación finalista del artículo 262 de la Constitución Política, en aplicación de la prevalencia del principio de participación política. Que, además, la autoridad judicial demandada tuvo en cuenta la decisión adoptada por el juez de tutela en la sentencia del 23 de noviembre de 2017.

6.1.3. Que no se advierte error en la providencia cuestionada, sino el interés del demandante por imponer un punto de vista favorable a sus intereses.

6.1.4. Que no hubo defecto sustantivo con respecto a las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, toda vez que no fueron el sustento de la decisión cuestionada. Que dichas normas fueron citadas para efecto de poner de presente la existencia de

regulación frente al tema de coaliciones de partidos políticos, pero de ninguna manera fueron utilizadas para decidir el caso concreto.

7. Impugnación

7.1. La parte actora impugnó la sentencia del 17 de julio de 2019. En síntesis, dijo lo siguiente:

7.1.1. Que el *a quo* sustentó la decisión en la sentencia de tutela del 23 de noviembre de 2017, pese a que «*defiende una línea equivocada sobre la aplicación del artículo 262 de la Constitución*»⁶. Que si bien esa sentencia no fue impugnada y revisada, lo cierto es que no es un precedente judicial vinculante.

7.1.2. Que lo cierto es que la autoridad judicial demandada desconoció la reserva legal prevista en el artículo 262 de la Constitución Política, toda vez que lo aplicó de manera directa. Que «*la condición establecida en el artículo 262 para el ejercicio de los derechos políticos a través de coaliciones en ningún modo atenta contra el derecho fundamental de participación ni ninguno otro, por lo cual no se justifica acoger una interpretación ampliada de la norma que en realidad iría en contra de su texto (que exige que la ley lo desarrolle)*»⁷.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012⁸, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁹, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin

⁶ Folio 197 *ibídem*.

⁷ Folio 198 *ibídem*.

⁸ Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

⁹ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»¹⁰.

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. En la demanda de tutela, el señor Jaimes Jaimes propuso dos defectos: (i) vulneración directa del artículo 262 de la Constitución Política, por cuanto, en su criterio, no podía aplicarse la autorización de inscripción de candidatos de coaliciones políticas para corporaciones públicas, por no haberse expedido la ley que regulara dicha autorización, y (ii) defecto sustantivo por indebida aplicación de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, por no referirse al tema objeto de debate, esto es, la posibilidad de inscribir candidatos de coaliciones de partidos para corporaciones públicas.

2.2. El *a quo* desestimó los defectos propuestos por la parte actora y denegó las pretensiones de la demanda de tutela. En síntesis, dijo que era razonable que la autoridad judicial demandada aplicara directamente la autorización de inscripción de candidatos de coaliciones para corporaciones públicas y que las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 no fueron el sustento de la decisión cuestionada.

2.3. En la impugnación, el señor Jaimes Jaimes reiteró que hubo violación directa del artículo 262 de la Constitución Política, por cuanto, en su criterio, la inscripción de candidatos de coaliciones para corporaciones públicas solo es posible con posterioridad a la expedición de una ley estatutaria que la regule. El actor nada dijo sobre el defecto sustantivo por indebida aplicación de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 y, por ende, ese tema no será objeto de estudio en segunda instancia.

2.4. Siendo así, el problema jurídico se concreta en determinar si el *a quo* acertó al denegar las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por el señor Isnardo Jaimes Jaimes, por no configurarse la violación directa del artículo 262 de la Constitución Política.

¹⁰ SU-573 de 2017.

3. La violación directa de la Constitución Política como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

3.1. La Corte Constitucional ha entendido que esta causal tiene como fundamento que la propia Constitución reconoce su valor normativo y contiene mandatos que son de aplicación directa por parte de las autoridades, esto es, que no precisan de otra norma para materializarlos. Así como el defecto sustantivo, la violación directa de la Constitución puede ocurrir por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea.

3.2. La falta de aplicación directa de la Constitución ocurre cuando el juzgador ignora su existencia o porque, a pesar de que la conoce, no la aplica a la solución del caso. La aplicación indebida, por su parte, ocurre cuando el precepto de la Constitución que se aplicó no resulta pertinente para resolver el asunto que es objeto de decisión. Y, finalmente, la interpretación errónea sucede cuando el juzgador le asigna al precepto constitucional un sentido o alcance que no le corresponde.

3.3. La Corte Constitucional ha sostenido que *«resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados»*. Concretamente, ha explicado que la causal de violación directa de la Constitución se estructura, así:

(...) cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición *ius fundamentalis* a un caso concreto¹¹; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución¹².

En el primer caso, la Corte ha dispuesto que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución (a) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata¹³ y (c) cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución¹⁴.

En el segundo caso, la jurisprudencia ha afirmado que el juez debe tener en cuenta en sus fallos, que con base en el artículo 4 de la C.P, la Constitución es norma de normas y que en todo caso en que encuentre, deduzca o se le interpele sobre una norma que es incompatible con la Constitución, debe aplicar las disposiciones

¹¹ Cita original del texto citado: «Sentencias T-310 y T-555 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

¹² Cita original del texto citado: «En la sentencia C – 590 de 2005 se reconoció autonomía a esta causal de procedibilidad de la acción de tutela, y se establecieron algunos criterios para su aplicación».

¹³ Cita original del texto citado: «Sentencias T-765 de 1998 y T-001 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández). Los derechos de aplicación inmediata están consagrados en el artículo 85 de la C.P, que establece que los derechos de aplicación inmediata son el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la personalidad jurídica, intimidad, al buen nombre, la honra, al libre desarrollo de la personalidad, libertad, de conciencia, de cultos, expresión, de petición, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la libertad personal, a la libre circulación, al debido proceso, al habeas corpus y a la segunda instancia en materia penal, a la inviolabilidad del domicilio, a la no incriminación, de reunión, de asociación y los derechos políticos.

¹⁴ Cita original del texto citado: «Ver entre otras, las sentencia T – 199 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-590 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva) y T-809 de 2010. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

constitucionales con preferencia a las legales mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad¹⁵.

4. De la providencia cuestionada

4.1. En la sentencia del 13 de diciembre de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que el problema jurídico a resolver consistía en *«determinar si el acto de elección –formulario E-26 CA-, en el que consta la declaratoria de elección de los Representantes a la Cámara por el Departamento de Santander para el periodo constitucional 2018-2022, se encuentra viciado de nulidad al transgredir el inciso final del artículo 20 del Acto Legislativo No. 01 de 2015, que modificó el artículo 262 de la Constitución Política»*¹⁶.

4.2. La Sección Quinta abordó el tema de la hermenéutica del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política. Concretamente, señaló que esa norma podía interpretarse de manera exegética, en el sentido de advertir que impuso al legislador la obligación de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones y que *«de manera autónoma e independiente consagra y regula el derecho a presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas»*¹⁷. Asimismo, sostuvo que una interpretación histórica y finalista *«refuerza la interpretación exegética de la Sala, toda vez que demuestra que sin perjuicio de la imposición del deber al legislador de regular ciertos aspectos en materia de coaliciones, desde un principio se tuvo y concretó la intención del reconocimiento y regulación directa de un derecho en el orden constitucional, como un esfuerzo para el fortalecimiento de la democracia y que se sintetiza en el reconocimiento del derecho de presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo condiciones específicas planteadas por el constituyente primario»*¹⁸.

4.3. La Sección Quinta encontró demostrado que *«se presenta la omisión legislativa acusada en la demanda, en tanto NO existe ley que regule lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 262 de la Constitución Política, en relación con las elecciones de miembros de corporaciones públicas»*¹⁹. No obstante, consideró que dicha omisión legislativa no impedía que coaliciones de partidos o movimientos políticos inscribieran candidatos para corporaciones públicas, por lo siguiente²⁰:

3.4.2.4.2. En tales términos [²¹], la Sala concluye que las normas constitucionales, ya hacen parte del ordenamiento jurídico y de manera general, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia, situación que impide entonces, alegar simplemente la ausencia de desarrollo legal para desconocer el sentido y mandato mismo de las normas constitucionales, ya que estas imperan por directo ministerio de la Constitución Política.

¹⁵ Cita original del texto citado: «En la Sentencia T – 522 de 2001 (Manuel José Cepeda Espinosa), se dijo que la solicitud debía ser expresa».

¹⁶ Folio 44 del cuaderno principal.

¹⁷ Folio 53 ibídem.

¹⁸ Folio 57 ibídem.

¹⁹ Folio 58 ibídem.

²⁰ Folios 63 a 67 ibídem.

²¹ La autoridad judicial demandada se refiere a las sentencias C-535 de 2012, C-037 de 2000, C-535 de 2012, C-10647 de 2001 y C-479 de 1992, proferidas por la Corte Constitucional.

3.4.3. Conforme con lo hasta aquí expuesto, y descendiendo a la problemática que corresponde al caso en concreto, se reitera que es cierta la omisión legislativa acusada en la demanda, en tanto NO existe ley que regule lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, en relación con la inscripción de candidatos de coalición a **cargos a corporaciones públicas**, pese a que, como ya fue dicho, el artículo superior asignó al legislador el deber de regular la materia.

3.4.3.1. Bajo tal marco, a efectos de determinar la viabilidad de aplicar de manera directa la norma constitucional en comento, en relación con el derecho a presentar listas de coalición a elecciones de cargos de corporaciones públicas, se reitera que *“las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política”* y, en tal sentido, *“El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta”*.

3.4.3.2. Ahora bien, conforme con el ejercicio de interpretación de la norma constitucional efectuado previamente, se puede definir que desde el espíritu mismo de la norma constitucional en comento, se puede deducir que el ejercicio del derecho reconocido en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, se liga claramente e indubitablemente con los postulados del artículo 40 superior, que señala:

[...]

3.4.3.2.1. De igual manera, no sobra señalar que el artículo 85 de la Constitución indica que *“Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos (...) 40”*, aspecto que, sin necesidad de un esfuerzo adicional, sobre el tema, permite definir que ante el carácter normativo y la aplicación directa que corresponde a las normas constitucionales, impone a los operadores administrativos y judiciales, reconocer y garantizar el derecho reconocido por el constituyente por vía de coalición.

3.4.3.2.1.1 Lo anterior, inclusive coincide con las consideraciones del juez constitucional, al interior de la sentencia de tutela de 23 de noviembre de 2017, proferida dentro del trámite de la acción No. 250002342000202017-05487-00, adelantado por los representantes legales de los partidos políticos Polo Democrático Alternativo y Alianza Verde, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda Subsección D, consideró:

[...]

3.4.3.2.2. Significa lo anterior, que a pesar de la omisión legislativa probada en este caso, no puede desconocerse ni obviarse lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, en relación con la inscripción por coalición de listas a cargos de elección popular en corporaciones públicas, pues dicho postulado puede y debe ser aplicado y reconocido de manera directa, entre otras, por las entidades administrativas y judiciales, en atención a la consagración de un derecho que deviene, entre otras cosas, del esfuerzo del legislador, de fortalecer la democracia.

3.4.3.2.3. Es decir, que para la Sala Electoral, el derecho a la **inscripción** de candidatos y listas de coalición a corporaciones públicas, **no necesita esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia**, sobre todo cuando se presenta como una norma completa, como se expuso previamente, que no genera dificultades interpretativas al momento de su ejercicio, en relación con la **inscripción, que es el tema objeto de debate dentro del presente asunto**.

3.4.3.2.3.1. Lo anterior se refuerza aún más, si se insiste en el hecho de que las normas constitucionales tienen vocación de eficacia y materialidad dada la fuerza normativa y vinculante del texto constitucional, porque la finalidad de aquellas es producir efectos jurídicos. Por tal motivo, se consideran inviables aquellas posiciones interpretativas que tornen **ineficaz, inane o inútil** la disposición, o que hagan de su aplicación algo tan difícil, que a la postre terminan impidiendo el empleo de la norma, o en otras palabras, cumplir la voluntad del Constituyente.

3.4.3.2.3.2 Por tanto, se debe privilegiar una interpretación del inciso 5º del artículo 262 de la Carta Política, que produzca efectos jurídicos y ello se logra bajo el entendimiento de que, si **la norma en comentario** de manera autónoma e independiente consagra el derecho presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas, no puede la Sala desconocer tal hecho bajo el supuesto de que este solo opera una vez se subsanó la omisión legislativa que media en este caso.

3.4.3.3. Ahora bien, la Sala no desconoce que por disposición expresa de la Constitución, la Ley debe regular aspectos propios de la coalición y que deben regir en momentos distintos al ejercicio efectivo de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas, tales como lo son la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

3.4.3.4. Por tanto, el reconocimiento efectivo del derecho por aplicación directa de la Constitución, no obsta para que el legislador cumpla con el mandato constitucional de regular las bases del funcionamiento de las coaliciones, sus derechos, sus limitaciones y formas de financiamiento, el estatuto de oposición, entre otros aspectos; pues, una cosa es que la Constitución deba y pueda aplicarse de manera directa y otra muy distinta que ello relegue al legislador de su deber de dar alcance a los preceptos normativos Constitucionales que desarrollen la reserva de Ley prevista por la Constitución e impongan las condiciones de aplicabilidad de las señaladas coaliciones.

3.4.5. Conforme con todo lo anterior, queda claro que a pesar de la omisión legislativa probada en este caso, no puede desconocerse ni obviarse lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, en relación con el derecho a la inscripción por coalición de listas a cargos de elección popular en corporaciones públicas, en consideración al carácter normativo y la aplicación directa que corresponde dar a dicha norma constitucional.

4.3.1. Como se ve, la autoridad judicial demandada estimó que la omisión legislativa no suponía la imposibilidad de aplicar la autorización para que las coaliciones inscribieran candidatos para corporaciones públicas. En síntesis, consideró lo siguiente: (i) que el precedente fijado por la Corte Constitucional ha reconocido que los mandatos constitucionales gozan de autonomía y eficacia jurídica directa y que no es necesaria la expedición de una ley para que sean exigibles; (ii) que, de conformidad con los artículos 40 y 85 de la Constitución Política, las normas referidas a participación política son de aplicación inmediata; (iii) que, en sentencia de tutela del 23 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca coincide en señalar que no es necesaria una intermediación normativa para que se hagan aplicables los derechos relacionados con la participación, conformación, ejercicio y control del poder político, y (iv) que, siendo así, la omisión legislativa frente a lo previsto en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política no es óbice para impedir que las coaliciones inscriban listas de candidatos para corporaciones públicas.

4.4. Finalmente, la autoridad judicial demandada concluyó que *«a pesar de la omisión del legislador, corresponde aplicar de forma directa lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, y de esa manera garantizar el derecho a la inscripción de listas de coalición a cargos de elección popular en corporaciones públicas en los términos dispuestos por la norma superior»*²².

5. De la respuesta al problema jurídico planteado

5.1. A juicio de la Sala, la sentencia del 13 de diciembre de 2018 interpretó de manera razonable el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política²³. Veamos.

5.1.1. De la interpretación finalista y literal del inciso quinto del artículo 262 CP, la autoridad judicial demandada advirtió que esa norma tiene dos aspectos puntuales: (i) reconoce el derecho de las coaliciones a presentar listas de candidatos para corporaciones públicas, y (ii) ordena al legislador que dicte una ley que regule el funcionamiento de dichas coaliciones, en aspectos tales como los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

5.1.2. Del estudio de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre discusiones similares, la Sección Quinta de esta Corporación señaló que la omisión legislativa no compromete la vigencia del texto constitucional ni puede servir de excusa para restarle efectividad a los derechos que reconoce ese texto.

5.1.3. La autoridad judicial demandada advirtió lo siguiente: que el artículo 40 se refiere a los derechos de participación política, que el artículo 85 indica que los derechos previstos en el artículo 40 son de aplicación inmediata y que el artículo 262 reconoce un derecho claramente asociable a la participación política. Por consiguiente, concluyó que las coaliciones pueden inscribir listas de candidatos para corporaciones públicas por tratarse de un derecho de aplicación inmediata, asociado al derecho a la participación política.

5.1.4. La autoridad judicial demandada tuvo en cuenta lo previsto en la sentencia de tutela del 23 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que reconoció la procedencia de la aplicación inmediata del derecho a que las coaliciones puedan inscribir listas de candidatos para corporaciones públicas. De hecho, en la orden de amparo, ordena que la Registraduría Nacional del Estado Civil inscriba los candidatos de coaliciones.

5.2. En ese contexto, la Sección Quinta de esta Corporación señaló que si bien el legislador no ha cumplido el mandato de regulación, lo cierto es que no puede

²² Folio 72 ibídem.

²³ La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

restarse eficacia al derecho reconocido en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, por tratarse de un mandato dirigido a desarrollar el principio de participación democrática y por el interés de garantizar la autonomía, la superioridad y la eficacia de los mandatos constitucionales.

5.3. No se advierte que la decisión cuestionada sea caprichosa o carente de fundamento. Por el contrario, la Sección Quinta de esta Corporación realizó un análisis conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente y de las implicaciones que tiene la omisión legislativa. Asimismo, hubo un análisis sistemático frente a las normas constitucionales que reconocen la efectividad inmediata de los derechos relacionados con la participación política.

5.3.1. Incluso, esa interpretación ha sido reiterada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en otros asuntos en los que ha resuelto sobre de la inscripción de candidatos por parte de coaliciones para las corporaciones de elección popular. Concretamente, la Sección Quinta ha mantenido la tesis de que el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política *«consagra dos aspectos distintos e independientes en materia de coaliciones, habida cuenta que impone al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones y, por otro lado, de manera autónoma e independiente consagra el derecho presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas»*. Y que, a pesar de la omisión legislativa, respecto de la regulación de inscripción por coalición de las listas a cargos de elección popular en corporaciones públicas, *«corresponde aplicar de forma directa lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, y de esa manera garantizar el derecho a la inscripción de listas de coalición a cargos de elección popular en corporaciones públicas en los términos dispuestos por la norma superior»*²⁴.

5.4. En criterio de la Sala, es claro que el demandante pretende imponer su propia interpretación, por el simple hecho de estar en desacuerdo con la decisión adoptada por la autoridad judicial demandada y sin demostrar que hubo capricho u omisión en el análisis efectuado en la sentencia atacada.

5.5. Por último, la Sala debe precisar que los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela son más estrictos cuando se cuestiona una decisión expedida por un órgano de cierre, como ocurre en este caso, que se acusa una sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Así lo explicó la propia Corte Constitucional, en la sentencia T-398 de 2017:

3.3.2. Cuando se trata de una acción de tutela contra una providencia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en manifestar que los requisitos de procedibilidad son más estrictos, pues se trata de decisiones judiciales de los órganos de cierre de la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa, quienes se encargan de unificar jurisprudencia. Por ello, *“la tutela contra providencias judiciales de las Altas*

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 2 de mayo de 2019. 11001-03-28-000-2018-00129-00 (principal) y acumulado 11001-03-28-000-2018-00132-00.

Corporaciones es más restrictiva, en la medida en que sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional. En los demás eventos los principios de autonomía e independencia judicial, y especialmente la condición de órganos supremos dentro de sus respectivas jurisdicciones, exigen aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aun cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión”.

5.6. Siendo así, queda resuelto el problema jurídico: el *a quo* acertó al denegar las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por el señor Isnardo Jaimes Jaimes contra la sentencia del 13 de diciembre de 2018, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión y **devolver** el expediente ordinario allegado en calidad de préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado