

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se niegan las pretensiones de nulidad de la elección de un edil de la localidad número 4 de San Cristóbal de Bogotá D.C. periodo 2016-2019

Se deberá estudiar si el acto de elección del señor Miguel González Chaparro como edil de la localidad No. 4 de San Cristóbal para el período constitucional 2016 - 2019, debe ser declarado nulo, por el presunto incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, en los términos de lo dispuesto en el artículo 275.5 del CPACA, toda vez que fue inscrito como candidato en el primer renglón de dicha lista sin haber participado en la consulta interna del 19 de abril de 2015, que para el efecto realizó el PCD [Partido Centro Democrático], siendo que el artículo 107 de la Constitución, desarrollado por el artículo 10 de la Ley 130 de 1994 y 7 de la Ley 1475 de 2011, establecen que el resultado de las consultas será obligatorio. En aplicación del principio de igualdad, la Sala abordará el estudio y decisión del presente caso haciendo la necesaria referencia al fallo adoptado por esta Sección, el 19 de enero de 2017, nulidad electoral No. 2015-02758-01, demandado el acto de elección de Víctor Julio Parada Galvis como edil de la localidad 18 de Bogotá D.C (...) 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 para la JAL de San Cristóbal del segundo puesto en adelante, según reglas que fijó previamente, y esas reglas fueron cumplidas por el partido, motivo por el cual se debe respetar, en esos términos el resultado de la consulta, en cumplimiento del artículo 107 constitucional. Por lo tanto, no se probó en este proceso la configuración de la causal de nulidad electoral invocada por el demandante (art. 275.5 CPACA), motivo por el cual, corresponde revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

ORGANIZACIONES POLÍTICAS – Derecho a conformarlas / CONSULTA INTERNA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA – Marco constitucional / ORGANIZACIONES POLÍTICAS – El uso de mecanismos democráticos es de rango constitucional / PRINCIPIO DEMOCRÁTICO / CONSULTA POPULAR O INTERNA - Consecuencias

[R]especto 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 ciudadanos (...) Así las cosas, la Constitución Política de 1991 introdujo el derecho a 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 No. 1 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución y elevó a rango constitucional el principio democrático, 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 fortalecerlos 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», y «...elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas (...) De esta forma, el constituyente derivado de 2003: i) elevó a rango constitucional el uso de mecanismos democráticos al interior de las 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 internas o interpartidistas (...) 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. NOTA DE RELATORÍA: El fallo extrae conclusiones anteriores de la Sala respecto a la figura de la consulta contemplada en el artículo 107 de la Constitución Política. Consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01 y la sentencia de 19 de enero de 2017, C. P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25001-23-41-000-2015-02758 01.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 107 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009

CONSULTA INTERNA – Alcance y características / CONSULTAS – Pueden ser internas o populares

[Son] 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 6 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 partido y frente a las cuales concurre el Estado en apoyo tanto financiero como logístico».

FUENTE FORMAL: LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 10 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 – ARTÍCULO 5

CONSULTA INTERNA INTERPARTIDISTA O POPULAR - Se rigen por lo establecido en los respectivos estatutos / CONSULTA INTERNA – Obligatoriedad del resultado / MECANISMOS DE CONSULTA – Aunque se rigen por los estatutos del partido sus resultados no pueden ser desconocidos

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 precandidatos, la norma señala las consecuencias específicas que se derivan del carácter obligatorio del resultado de las consultas (...) 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 (...) 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.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 7

SISTEMA DE ELECCION DE CANDIDATOS A CARGOS DE CORPORACIONES PÚBLICAS / ESTATUTOS DEL CENTRO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / MECANISMOS PARA LA ELECCIÓN DE CANDIDATOS DEL CENTRO DEMOCRÁTICO

Para la selección de sus candidatos a JAL el PCD [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, como «...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 Electoral, «...se tiene entonces que los Estatutos del Partido Centro Democrático regularon dos mecanismos distintos para la elección de sus candidatos al concejo {o JAL}, 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» (...) se concluye que tales resultados sí se respetaron 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, la forma que constituiría la lista de candidatos a la JAL de San Cristóbal de Bogotá D.C. 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 (...) De lo expuesto se reitera que: 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; de acuerdo al artículo 107 Superior, desarrollado por el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, los resultados de todas las consultas adelantadas por cualquier agrupación política es obligatoria para tales organizaciones; 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 para la JAL de San Cristóbal del segundo puesto en adelante, según reglas que fijó previamente, y esas reglas fueron cumplidas por el partido, motivo por el cual se debe respetar, en esos términos el resultado de la consulta, en cumplimiento del artículo 107 constitucional; por lo tanto, no se probó en este proceso la configuración de la causal de nulidad electoral invocada por el demandante (art. 275.5 CPACA), motivo por el cual, corresponde revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., seis (06) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00140-02

Actor: GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO

Demandado: MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO, COMO EDIL DE LA LOCALIDAD NO. 4, SAN CRISTÓBAL DE BOGOTÁ D.C., PARA EL PERÍODO 2016-2019

Asunto: Nulidad electoral - Fallo de segunda instancia

Revoca sentencia apelada que accedió a las pretensiones. Sistema de elección de candidatos a cargos de corporaciones públicas del partido Centro Democrático. Reiteración.¹

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuesto por los apoderados judiciales de:

- i) La Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC).²
- ii) Del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** (demandado).³
- iii) El Partido Centro Democrático (en los sucesivo PCD).⁴

Contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, el 26 de enero de 2017, por medio de la cual, declaró la nulidad de la elección de aquel edil de la localidad No. 4, San Cristóbal de Bogotá D.C., para el período 2016-2019.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La señora **GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO**, mediante apoderado judicial,⁵ presentó demanda, el 7 de diciembre de 2015, en la que solicitó la nulidad de la elección del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, como edil de la localidad No. 4, San Cristóbal de Bogotá D.C., para el período 2016-2019, en la que formuló las siguientes pretensiones:⁶

«**PRIMERO:** Que se Declare {sic} la nulidad del Acto Electoral {sic} contenido en el formulario E-26 JAL, de fecha 29 de octubre de 2015 {sic}, de la Registraduria Nacional del Estado Civil, por medio de la cual declaro {sic} electos como Ediles de la Localidad 04 de San Cristóbal, para el periodo 2016-2019, respecto de la elección de, **MIGUEL**

¹ Sobre el tema se pueden consultar la providencia del 19 de enero de 2017, nulidad electoral No. 25001-23-41-000-2015-02758 01, actor: WISTON ARMANDO GONZÁLEZ BUSTOS, demandado: **VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS**, como edil de la localidad No. 18 de Bogotá D.C., para el período 2016-2019. C. P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

² Fls. 541 -562.

³ Fls. 563 – 573.

⁴ Fls. 592 – 603.

⁵ Fl. 13. Poder.

⁶ Fls. 1 – 12.

GONZALEZ {sic} **CHAPARRO**, identificado con Cedula {sic} de Ciudadanía {sic} 79.356.577, del Partido Centro Democrático, por las causales 3 y 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto la inscripción como candidato estaba viciada de nulidad.

SEGUNDO: Que. Como {sic} consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Registraduría Nacional del estado Civil, modificar el Acto Electoral demandado y contenido en el formulario E-26 JAL, de fecha 29 de octubre de 2015 {sic}, por medio de la cual declaro {sic} electos como Ediles de la Localidad 04 de San Cristóbal, para el periodo 2016-2019, incluyendo como Edilesa electa y reconociendo ala {sic} ciudadana **GUILLERMINA** {sic} **GARCIA QUINTERO** identificada con Cedula {sic} de Ciudadanía {sic} No. 51.692.216 expedida en Bogotá, como Edilesa electa del Partido Centro Democrático».

1.2. Fundamentos fácticos

En síntesis, el demandante planteó los siguientes:

- El partido Centro Democrático participó en la consulta interna realizada el 19 de abril de 2015.
- De ese proceso hicieron parte siete ciudadanos como precandidatos aspirantes a integrar la lista de once candidatos para ediles de Localidad 04 San Cristóbal. El primer lugar lo ocupó **GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO**.
- El facultado para otorgar los avales a nombre de dicho partido inscribió en primer lugar de la lista con voto no preferente a un ciudadano que no participó en la consulta interna, **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, dejando en segundo lugar a la demandante.
- En las elecciones celebradas el 25 de octubre de 2015, el partido Centro Democrático obtuvo 7812 votos, con la lista de candidatos a ediles a la junta administradora local de San Cristóbal (en adelante JAL de San Cristóbal). Por tanto, le correspondió una sola curul, lo que benefició a **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

La demandante consideró que «...la inscripción como candidato a Edil del ciudadano **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, estaba viciada de nulidad por cuanto no reunía las calidades y requisitos de elegibilidad por no haber participado en la Consulta Interna del Partido Centro Democrático, la cual era de obligatorio cumplimiento, en donde se debía respetar la Consulta Interna realizada el día 18 {sic} de abril de 2015».

A partir de lo anterior, sostuvo que la inscripción referida es contraria a los artículos 40 y 107 de la Constitución Política, artículo 10 de la Ley 130 de 1994 y los artículos 5º y 7º de la Ley 1475 de 2011. Advierte que los estatutos del partido no pueden estar por encima de la Constitución y la ley, lo que reafirma la ilegalidad del acto demandado.

2. Trámite de primera instancia

2.1. Como la demanda se repartió inicialmente al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, con auto del 9 de diciembre de 2015, se declaró incompetente y ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 139, 152-8 y 155-9 del CPACA, por tratarse de una demanda de la elección de un miembro de una corporación pública, JAL de una localidad de una «...una ciudad con más de 70.000 habitantes y capital del departamento de Cundinamarca, {como lo es} Bogotá D.C...». ⁷

2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B (en adelante el Tribunal Administrativo) con providencia de 26 de enero de 2016; inadmitió la demanda y concedió 3 días para corregir los siguientes aspectos:

a) Como una de las causales alegadas fue la del numeral 3º del artículo 275 del CPACA, deberá demostrar el cumplimiento del requisito de procedibilidad, establecido numeral 6 del artículo 161 *ibídem*.

b) Allegar original o copia integral y auténtica del acto administrativo demandado con su respectiva constancia de notificación y/o publicación.

c) Aportar la dirección electrónica para notificaciones judiciales de la autoridad que expidió el acto acusado, esto es, de la RNEC y de la Registraduría Distrital de Bogotá D.C.

d) Suministrar la dirección física o electrónica para notificaciones judiciales de la JAL de San Cristóbal.

2.4. El apoderado judicial de la actora, allegó escrito de subsanación de la demanda, aportó la información, documentos solicitados y, finalmente, precisó que se ataca el acto de elección, únicamente, por la causal 5ª del artículo 275 del CPACA, al corregir la pretensión primera de la en los siguientes términos:⁸

«...Que se Declare la {sic} nulidad del Acto Electoral Contenido {sic} en el formulario E-26 JAL, de fecha 29 de Octubre de 2015 {sic}, de la Registraduría {sic} Nacional del Estado Civil, por medio de la cual

⁷ Fls. 30 – 31.

⁸ Fls. 38 – 39.

declaro estos electos como Ediles de la Localidad 04 de San Cristóbal, para el periodo 2016-2019, respecto de la Elección {sic} de, MIGUEL GONZALEZ {sic} CHAPARRO, identificado con Cedula de Ciudadanía {sic} No. 79.356.577, del Partido Centro Democrático {sic}, por la causal 5 del Artículo {sic} 275 del Código {sic} Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto la inscripción {sic} como candidato estaba viciada de nulidad».

2.5. El Tribunal Administrativo, con auto de 9 de febrero de 2017, negó la solicitud de medida provisional y admitió la demanda.⁹

Para negar la medida, explicó la autoridad judicial que la parte actora al elevar la solicitud de suspensión provisional (fl. 14) no indicó las normas vulneradas con motivo del acto de elección del señor **GONZÁLEZ CHAPARRO**, como edil de la JAL de San Cristóbal, ni allegó prueba alguna, por tanto de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, no es posible decretar la medida cautelar.

Finalmente, dispuso notificar, el auto admisorio de la demanda, al demandado, a la RNEC, al Registraduría Distrital de Bogotá, al partido político Centro Democrático, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y, finalmente, dispuso informar al presidente de la JAL de San Cristóbal y a la comunidad de la existencia del proceso.

2.6. Contestaciones

2.6.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil

Por intermedio del Registrador Distrital de Bogotá, contestó la demanda.¹⁰ Luego de referirse a los hechos de esta y hacer una explicación de las funciones de la RNEC y el Consejo Nacional Electoral, solicitó:

«De acuerdo a los argumentos de hecho y de derecho planteados en la presente contestación de demanda, respetuosamente solicito a los H. Magistrados, en cumplimiento a los principios de eficiencia y eficacia procesales, se ordene desvincular a la Entidad que represento de la causa que aquí nos ocupa, y absolver de toda responsabilidad a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL- REGISTRADURÍA DISTRITAL DEL ESTADO CIVIL pues como quedó dicho sobre esta recae la excepción denominada FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA como quiera que no tiene injerencia en las resultas o determinación de número de votos válidos que en últimas son los que otorgan cargo de elección popular, ni avala inscripción alguna y por ende no tiene vocación para integrar el contradictorio en este proceso. En caso que no proceda, respetuosamente solicito, no tener en cuenta las pretensiones realizadas por el demandante, pues las

⁹ Fls. 51 – 56.

¹⁰ Fls. 71 – 92.

diferentes actuaciones administrativas desplegadas por la Entidad se ajustaron a Derecho por las razones expuestas con anterioridad».

2.6.2. El Partido Centro Democrático

Mediante apoderado judicial, el partido político que otorgó el aval al demandado contestó el libelo introductorio, solicitando negar las pretensiones.¹¹ Argumentó lo siguiente:

- En el ordenamiento jurídico las consultas internas se rigen por las disposiciones establecidas en los estatutos de los partidos políticos.

- El 19 de marzo de 2015, se informó al Registrador que las disposiciones estatutarias del partido Centro Democrático en especial los artículos 3 y 29 que establecen por una parte, que la cabeza de lista es definida de manera potestativa por las direcciones municipales del partido y, por otra, que la conformación y orden de lista de precandidatos del segundo puesto en adelante se haría teniendo en cuenta el resultado de la convención o de la consulta interna.

- Con el fin de dar alcance al citado artículo 29 estatutario, en el artículo 3 de la Resolución No. 012 de 27 de enero de 2015 expedida por el Director Nacional del partido se dispuso que *«...en los casos de las ciudades capitales que participaran en la consulta interna del 19 de abril de 2015, las direcciones municipales deberán definir la cabeza de lista al concejo, la cual deberá ser avalada por el Concejo»*.

- Por ello, el señalamiento de la persona que encabeza la lista es facultad de las directivas del partido, mientras que los demás deben ser inscritos atendiendo el resultado de la consulta interna o de lo dispuesto en la Convención.

- Así, de conformidad con los resultados de la consulta y lo establecido en el ordenamiento jurídico se avaló la lista de candidatos que representarían al PCD, en los comicios para elegir la JAL de San Cristóbal y como en los estatutos se establece un sistema mixto de selección de estos, el directorio distrital presentó como cabeza de lista con opción de voto no preferente al señor **MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, decisión avalada por la Dirección Nacional de Partido e incluyó la totalidad de participantes de la consulta organizándolos conforme a la votación obtenida de mayor a menor.

- En este caso concreto, la parte actora aceptó las condiciones para ser inscrita como candidata por el partido Centro Democrático a cargos o corporaciones de elección popular en las elecciones celebradas el 25 de octubre de 2015 y se comprometió a cumplir las normas reglamentaciones internas y acatar las decisiones de las directivas en pro de la conveniencia política del partido.

¹¹ Fls. 137 – 158.

2.6.3. El señor MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO (demandado)

El demandado, a través de mandatario judicial, contestó la demanda y requirió despachar desfavorablemente la solicitud de nulidad electoral.¹² Indicó en su escrito lo siguiente:

- Que el aval otorgado a un candidato para permitir su inscripción en un proceso electoral como integrante de un partido o movimiento político es un requisito constitucional cuya responsabilidad y atribuciones son propias de las colectividades políticas.

- El otorgamiento del aval como su revocatoria tienen relación directa con la inscripción o modificación de una candidatura -que es un acto preparatorio- precisándose que esas circunstancias no constituyen una actuación administrativa a la que le sean aplicables las reglas del debido proceso, razón por la cual, frente a esas decisiones no se puede hablar de vulneración de derechos fundamentales.

- No hay causales legales para la revocatoria de la decisión de otorgamiento de un aval, ya que se trata de un acto potestativo del partido ni existe en este caso un procedimiento para ello.

- Como lo establece el artículo 29 de los estatutos del PCD era potestativo de la colectividad determinar el candidato que ocuparía el primer lugar en las listas a las juntas administradoras locales.

- Como lo indicó el PCD, indicó el demandado que la señora **GARCÍA QUINTERO** aceptó las condiciones para ser inscrita como candidata de dicho partido y las reglas fijadas por este para conformar la lista de candidatos para la mencionada corporación pública.

2.7. Audiencia inicial

Se llevó a cabo el 12 de febrero de 2016.¹³ Como hechos relevantes de la misma se tiene:

- El apoderado del PCD y del demandado solicitaron la vinculación al proceso del Consejo Nacional Electoral. Petición que fue negada por el Despacho.

- Luego el magistrado conductor indicó que la RNEC en el escrito de contestación de la demanda formuló como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva con el argumento de que dicha institución solo se encarga de la organización de las elecciones y en materia de escrutinios simplemente cumple funciones secretariales.

¹² Fls. 271 - 284.

¹³ Fls. 293 – 296.

- Indicó el Despacho el medio exceptivo no está llamado a prosperar ya que el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, preceptúa que el auto admisorio de la demanda deberá disponer la notificación personal de la autoridad que expidió el acto que se cuestionó, en este caso concreto, el acto administrativo demandado, corresponde al formulario E-26 JAL de 6 de noviembre de 2015, mediante el cual se declaró la elección del señor **GONZÁLEZ CHAPARRO** como edil de la Localidad 4 de San Cristóbal.

- En cuanto a la excepción por ineptitud sustantiva de la demanda, que el PCD y el demandado propusieron, expresó el magistrado conductor que no está llamada a prosperar, toda vez que examinada la demanda y la subsanación se observó que la parte actora determinó las normas violadas y el concepto de violación, se advierte que basta una lectura del capítulo titulado «*NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN*» contenido en el escrito de la demanda, hecho que además es reconocido por la parte demandada, para concluir que dicho aparte fue debidamente sustentado tanto conceptualmente como normativamente.

- Frente a las excepciones que la parte demandada denominó no vulneración de normas superiores y validez de los contenidos estatutarios que se planteó, indicó que constituyen en realidad argumentos de defensa pero no impedimentos procesales y, por lo tanto, deben ser estudiados y decididos conjuntamente con la sentencia que resuelva el fondo del asunto.

- Finalmente, la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil interpuso recurso de súplica en contra de la decisión de negar de la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva; pero como dicho recurso no es procedente, el Despacho concedió recurso de apelación en el efecto suspensivo.

2.8. Recurso de apelación ante el Consejo de Estado

La Sección Quinta del Consejo de Estado, con providencia del 11 de agosto de 2016, resolvió **confirmar** la decisión de no declarar probada la excepción previa formulada por la RNEC.¹⁴

2.9. Continuación de la audiencia inicial

El 13 de septiembre de 2016, se reanudó la audiencia ante el Tribunal Administrativo.¹⁵ En esta se procedió a sanear el proceso, fijó el objeto del litigio y decretaron pruebas. Aquel quedó establecido, a partir de los hechos, las pretensiones, las contestaciones y de acuerdo al numeral 3º del acta de la audiencia, en los siguientes términos:

«3) en ese contexto de la lectura de la demanda se tiene que el objeto de las pretensiones está dirigido a que: a) se declare la nulidad del acto

¹⁴ Fls. 302 – 314. Con ponencia de este Despacho.

¹⁵ Fls. 330 – 334.

de elección contenido en el formulario E-26 JAL de 29 de octubre de 2015 (sic) mediante el cual se declaró al señor Miguel Ángel González Chaparro como edil de la Localidad 04 de San Cristóbal de Bogotá DC para el período constitucional 2016 - 2019, por la causal de nulidad electoral establecida en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos {sic} Administrativo y, b) como consecuencia de lo anterior se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil modificar el acto electoral demandado incluyendo como edil electa por el Partido Centro Democrático a la señora Guillermina García Quintero» (CD de la audiencia fl. 336).

2.10. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

2.10.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil

A través del Registrador Distrital reiteró los argumentos dados al contestar la demanda, pues dicha entidad no tiene la función de avalar inscripción alguna, ni verificar previamente las condiciones de fondo o si un candidato está inhabilitado o impedido para participar en unos comicios, y tampoco detenta la facultad de revocar una inscripción en sede administrativa, además que no puede impedir tal inscripción habiéndose cumplido los requisitos de forma, ni tiene injerencia en las resultas o determinación de número de votos válidos, solicitó absolverla de toda responsabilidad.¹⁶

2.10.2. El señor MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO (demandado)

El apoderado judicial reiteró las razones que dio al contestar la demanda, toda vez que en el presente caso no existió violación de normas superiores y, por otro lado, los estatutos del partido y las resoluciones que establecieron la forma de composiciones de listas, claramente establecieron que la consulta interna del partido del 19 de abril de 2015, era para conformar aquella a partir de renglón segundo en adelante, reglas que la demandante aceptó cuando voluntariamente decidió ser candidata de PCD.¹⁷

Finalmente, solicitó negar todas y cada una de las pretensiones estimadas en la demanda, por cuanto no tienen asidero jurídico, en cuanto se mantiene la presunción de legalidad, siendo respetables de las normas y principios constitucionales, legales y los estatutos del partido político, por lo cual, el formulario E-26, se debe mantener en firme.

2.10.3. La Procuraduría Primera Judicial II Administrativo

Luego de analizar lo hechos del proceso y las normas jurídicas que regulan el caso, consideró el Ministerio Público que en el presente caso,

¹⁶ Fls. 423 – 425.

¹⁷ Fls. 436 – 443.

efectivamente la inscripción del señor **MIGUEL GONZALEZ CHAPARRO**, por parte del PCD en la lista cerrada para Edil de la JAL de San Cristóbal en la ciudad de Bogotá, está viciada de nulidad porque éste no participó en la consulta interna que realizó el partido el 19 de abril de 2015 y, además, porque se desconoció el contenido del artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 5º y 7º de la Ley 1475 de 2011 que establecen el carácter obligatorio de los resultados de la consulta y a la vez prohíben a los partidos y movimientos políticos y a sus directivos la inscripción y apoyo de candidatos distintos a los seleccionados en la consulta; motivo por el cual, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda.¹⁸

2.10.3. El Partido Centro Democrático

Insistió que el 19 de marzo de 2015, informó al Registrador que las disposiciones estatutarias del partido Centro Democrático en especial los artículos 3º y 29 que establecen, por una parte, que la cabeza de lista es definida de manera potestativa por las direcciones municipales del partido y, por otra, que la conformación y orden de lista de precandidatos del segundo puesto en adelante se haría teniendo en cuenta el resultado de la convención o de la consulta interna. Lo anterior se dejó plasmado en la Resolución No. 012 de 27 de enero de 2015 expedida por el Director Nacional del partido se dispuso que «...en los casos de las ciudades capitales que participaran en la consulta interna del 19 de abril de 2015, las direcciones municipales deberán definir la cabeza de lista al concejo, la cual deberá ser avalada por la Dirección Nacional...».

Luego, atendiendo los resultados de la consulta y lo establecido en el ordenamiento jurídico en que se avaló la lista de candidatos que representarían al PCD, en los comicios para elegir la JAL de San Cristóbal, se fijó como cabeza de lista con opción de voto no preferente al señor **MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, decisión avalada por la Dirección Nacional de Partido e incluyó la totalidad de participantes de la consulta organizándolos conforme a la votación obtenido de mayor a menor.

Finalmente, reiteró que, la parte actora aceptó las condiciones del partido para ser su candidata.¹⁹

2.10.4. La señora GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO (actora)

Para la demandante se evidenció y demostró, que el señor **MIGUEL GONZALEZ CHAPARRO**, **NO participó** en la consulta interna para la escogencia del orden de inscripción de la lista candidatos a la JAL de San Cristóbal, realizada el día 19 de abril de 2015, lo que conlleva a que este no tenga los requisitos y calidades constitucionales y legales determinados en la parte final del inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política y lo preceptuado en el 7º de la Ley 1475 de 2011, que determina que el resultado

¹⁸ Fls. 444 – 453.

¹⁹ Fls. 454 – 468.

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, por tal motivo, se deberá declarar nulo el acto de elección del demandado, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.²⁰

3. Fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia de 26 de enero de 2017, declaró la nulidad de la elección del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** como edil de la localidad No. 4, San Cristóbal de Bogotá D.C., para el período 2016-2019.²¹

Lo anterior por cuanto, para el *a quo* en el caso objeto de estudio se presentó por parte del PCD y la RNEC - Registraduría Distrital del Estado Civil y sus delegados un desconocimiento del artículo 107 constitucional y del artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, por el hecho de inscribir la candidatura del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, para la JAL de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá D.C., por dicho partido, sin haber participado en la consulta interna realizada, el día 19 de abril de 2015.

En vista de ello, la inscripción de aquel como candidato infringió las normas superiores en que debía fundarse, razón por la cual, se declaró la nulidad parcial del acta de inscripción de candidatos a la JAL de la mencionada localidad del PCD, en lo que respecta a la inscripción del señor **GONZÁLEZ CHAPARRO** contenido en el formulario E-8 - lista definitiva de candidatos inscritos y la nulidad parcial del acto administrativo de elección contenido en el formulario E-26 JAL de San Cristóbal, respecto al demandado y, en consecuencia, se ordenó a la RNEC - Registraduría Distrital, desde la órbita de sus competencias, procedan a cancelar la credencial como Edil del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** y a asignar la curul para edil de la Localidad 4 de San Cristóbal, como corresponda conforme a la normatividad especial que regula la materia.

4. Apelaciones

Inconformes con la anterior decisión, fue apelada por la RNEC, el demandado y por el PCD.

4.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil

A través del Registrador Distrital solicitó revocar la sentencia de primera instancia y absolver de toda responsabilidad a la entidad porque no se encontró probada la configuración de la causal de nulidad electoral señalada por la demandante, en el entendido que no se demostró que se hayan

²⁰ Fls. 469– 473.

²¹ Fls. 475 – 515.

incumplido con los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad en la consulta interna del PCD. De igual forma, como quiera que no avaló inscripción alguna, ni tuvo injerencia en las resultas o determinación de número de votos válidos que en últimas fueron los que otorgaron los cargos de elección popular. Por el contrario. Acató lo señalado en el ordenamiento jurídico, aplicando el rigor de los Estatutos del partido, bajo la égida de los principios de buena fe y confianza legítima, respaldados por la presunción de validez y legalidad de los mismos.²²

4.2. El señor MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO (demandado)

Solicitó dejar sin efectos el fallo apelado, pues como se explicó durante la instancia, es notorio que, al momento de inscribir la lista de candidatos ante la RNEC, la demandante firmó frente a su nombre como constancia de aceptación y conformidad frente al lugar asignado, es decir, el segundo lugar. Es reiterativo concluir que, sobre el caso en estudio y teniendo en cuenta los argumentos expuestos, está llamado a fracasar el presente medio de control, por cuanto no existió la conducta irregular alegada frente al PCD que hubiese vulnerado derecho alguno de los alegados por la señora **GARCÍA QUINTERO**, en ningún momento se ha actuado contrario a la ley, lo que nos permite concluir, la decisión a emitir debe ser a favor del demandado y desestimando todas y cada una de las pretensiones del demandante.

Reiteró que el partido a través de sus directivas se reservó la facultad de establecer el primer renglón de la lista y que de conformidad con los estatutos y las resoluciones emitidas se fijó que la consulta interna del 19 de abril de 2015, sería para estructurar la lista de candidatos a ediles de la JAL de San Cristóbal, del segundo renglón en adelante. Posición que ha sido avalada por la jurisprudencia de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, dentro del proceso radicado No. 25001-23-41-000-2015-02758-01, donde se demandó el acto de elección del señor VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS como edil de la localidad No. 18 de Bogotá D.C., profiriéndose sentencia de segunda instancia donde se revocó la sentencia apelada que declaró la nulidad de elección.²³

4.3. El Partido Centro Democrático

Requirió revocar la sentencia apelada y, en su lugar, negar las pretensiones del medio del control. Para ello, trajo nuevamente a colación los argumentos que planteó en las diferentes intervenciones de la primera instancia y como el demandado, explicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de enero del año en curso, que reservarse la facultada de fijar el candidato en el primer renglón y los restantes por consulta interna, se encuentra ajustado a la Constitución y a la ley, para lo cual citó y transcribió apartes de la sentencia proferida dentro del radicado No. 25001-23-41-000-

²² Fls. 541 – 562.

²³ Fls. 563 – 573.

2015-02758-01, donde se demandó el acto de elección del señor VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS como edil de la localidad No. 18 de Bogotá D.C., profiriéndose sentencia de segunda instancia donde se revocó la sentencia apelada que declaró la nulidad de elección.²⁴

5. Trámite de segunda instancia

Mediante auto del 6 de marzo de 2017, la Consejera Ponente admitió las apelaciones presentadas por la RNEC, el demandado y por el PCD y ordenó los traslados de ley.²⁵

5.1. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

5.1.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil

Reiteró los argumentos dados en la apelación y solicitó revocar la sentencia de primera instancia y absolver de toda responsabilidad a la entidad, al indicar que:²⁶

«...teniendo en cuenta que acató lo señalado en el ordenamiento jurídico aplicando el rigor de los Estatutos del Partido Político Centro Democrático bajo la égida de los principios de Buena Fé {sic} y Confianza Legítima, respaldados por la presunción de validez y legalidad de los mismos, como quiera que el Partido Centro Democrático inscribió en el primer lugar de la lista con voto no preferente para candidato a edil de la Localidad de San Cristóbal de la Ciudad de Bogotá al señor Miguel Gonzalez Chaparro en desarrollo de su autonomía y aplicando los Estatutos de su colectividad, reglas fijadas con anterioridad, conocidas/aceptadas {sic} por la señora Guillermina Garcia y cumplidas de manera integral».

5.1.2. El Partido Centro Democrático

El apoderado judicial del partido insistió en los argumentos dados en la apelación y en la necesidad de aplicar a este caso la posición jurisprudencial establecida proceso No. 25001-23-41-000-2015-02758-01, donde se demandó el acto de elección del señor VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS como edil de la localidad No. 18 de Bogotá D.C., por corresponder a la misma situación fáctica y jurídica. Finalmente, como petición indicó:²⁷

«Por lo anteriormente descrito solicitamos al H. Consejo de Estado, revocar la sentencia del 26 de enero de 2017, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B, accedió a los pretensiones de la demanda y, en su lugar, se nieguen

²⁴ Fls. 592 – 603.

²⁵ Fls. 627.

²⁶ Fls. 653 – 657.

²⁷ Fls. 658 – 670.

tales pretensiones, por las razones expuestas en el escrito del recurso de apelación, reiterados en los presentes alegatos».

5.1.3. El señor MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO (demandado)

El apoderado judicial del demandado reiteró las razones dadas en la apelación y, como en los del PCD, indicó la necesidad de aplicar a este caso la posición jurisprudencial establecida proceso No. 25001-23-41-000-2015-02758-01, donde se demandó el acto de elección del señor VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS como edil de la localidad No. 18 de Bogotá D.C., por corresponder a la misma situación fáctica y jurídica. Finalmente, solicitó:²⁸

«Se solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado, conforme los argumentos expuestos en el presente escrito, revocar la sentencia del 26 de enero de 2017, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B, accedió a los pretensiones de la demanda y, en su lugar, se nieguen tales pretensiones, de igual forma por los argumentos presentados en el escrito del recurso de apelación, reiterados en los presentes alegatos».

5.1.4. La señora GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO (actora)

Insistió el apoderado de la demandante que se evidenció y demostró, que el señor **MIGUEL GONZALEZ CHAPARRO, NO participó** en la consulta interna para la escogencia del orden de inscripción de la lista candidatos a la JAL de San Cristóbal, realizada el día 19 de abril de 2015, lo que conlleva a que este no tenga los requisitos y calidades constitucionales y legales determinadas en la parte final del inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política, y lo preceptuado en el 7º de la Ley 1475 de 2011, que determina que 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, por tal motivo se deberá declarar nulo el acto de elección del demandado, de conformidad con lo previsto en el numeral 5º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.²⁹

Por lo que en su consideración, es claro y no hay la menor duda que los estatutos que aprobó el PCD, son violatorios de la Constitución y la ley, al aceptar que la consulta solo tendrá validez a partir del segundo reglón y, por tanto, corresponderá al Consejo Nacional Electoral, exigir la reforma, modificación o aclaración, porque se insiste estos no pueden superar lo ordenado por la norma de normas conforme al artículo 4 de la carta magna.

5.1.5. Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado

²⁸ Fls. 671 – 683.

²⁹ Fls. 685 – 691.

Solicitó luego de estudiar los hechos y las normas aplicables que se confirme la sentencia de fecha 26 de enero de 2017, proferida por la Sección Primera - Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que dispuso: «1°. *Declárase la nulidad parcial del acto contenido en el Formulario E-8 denominado Lista Definitiva de Candidatos inscritos a la Junta Administradora local para la Localidad 4 de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá DC del partido Centro Democrático, respecto de la inscripción del señor Miguel González Chaparro, en consecuencia declárase la nulidad parcial del acto administrativo de elección contenido en el Formulario E-26 JAL Localidad 4 San Cristóbal de la ciudad de Bogotá DC, respecto a la elección del señor Miguel González Chaparro como edil de esa localidad por el Partido Político Centro democrático para el período comprendido entre los años 2016 a 2019*», al desconocerse lo establecido en el artículo 107 de la Constitución y el 7º de la Ley 1475 de 2011.³⁰

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con los artículos 150 y 152.8 del CPACA y 13 del Acuerdo No. 58 de 15 de septiembre de 1999 (Reglamento de la Corporación) modificado por el artículo 1 del Acuerdo No 55 de 2003, esta Sala es competente para conocer de las apelaciones interpuestas.

1. Acto demandado

Se trata del acto de elección del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** como edil de la localidad No. 4, San Cristóbal de Bogotá D.C., para el período constitucional 2016 - 2019, contenido en el formulario E-26 JAL, del 6 de noviembre de 2015.³¹

2. Problema jurídico

Para la Sala a partir de las apelaciones, aquel se contrae a establecer si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo de primera instancia y, en tal sentido, se deberá estudiar si el acto de elección del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** como edil de la localidad No. 4 de San Cristóbal (Bogotá D.C.), para el período constitucional 2016 - 2019, contenido en el formulario E-26 JAL, del 6 de noviembre de 2015, debe ser declarado nulo, por el presunto incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, en los términos de lo dispuesto en el artículo 275-5 del CPACA, toda vez que fue inscrito como candidato en el primer renglón de dicha lista sin haber participado en la consulta interna del 19 de abril de 2015, que para el efecto realizó el PCD, siendo que el artículo 107 de la Constitución, desarrollado por el artículo 10 de la Ley 130 de 1994 y 7º de la Ley 1475 de 2011, establecen que el resultado de las consultas será obligatorio.

³⁰ Fls. 692 – 709.

³¹ Fls. 40 – 49.

En aplicación del principio de igualdad, la Sala abordará el estudio y decisión del presente caso haciendo la necesaria referencia al fallo adoptado por esta Sección, el 19 de enero de 2017,³² nulidad electoral No. 25001-23-41-000-2015-02758 01, actor el señor WISTON ARMANDO GONZÁLEZ BUSTOS y demandado el acto de elección de **VÍCTOR JULIO PARADA GALVIS** como edil de la localidad 18 de Bogotá D.C., 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 políticos,³³ 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 ciudadanos.³⁴

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*».³⁵

³² Con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate.

³³ Entendiendo como tal tanto el derecho a elegir y ser elegido, como el de conformar organizaciones políticas para dichos fines.

³⁴ En sentencia del 7 de septiembre de 2015 proferida en el radicado 11001-03-28-000-2014-00066-00 C. P. (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*».

³⁵ Sentencia *idem*.

En consonancia con esta concepción de los derechos políticos, en particular, según lo establecido en el numeral 3º del artículo 40 constitucional³⁶ y el artículo 107 de la misma Carta, originalmente consagró lo siguiente:

«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 a 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 No. 1 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución y elevó a rango constitucional el principio democrático,³⁷ 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 fortalecerlos 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»³⁸, y «...elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y

³⁶ 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».

³⁷ Dijo al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, que: «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».

³⁸ 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 C. P. 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 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».

*grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas...».*³⁹

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...».*⁴⁰

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

«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».*⁴¹

³⁹ Sentencia C-490 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ En el mismo sentido consultar Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00066-00 C. P. (E) Alberto Yepes Barreiro.

⁴¹ Énfasis propio.

De esta forma, el constituyente derivado de 2003: i) elevó a rango constitucional el uso de mecanismos democráticos al interior de las 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 internas o interpartidistas.⁴²

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 No. 1 de 2009,⁴³ en los siguientes términos:

«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,

⁴² Las consultas internas tenían regulación legal en el artículo 10 de la Ley 130 de 1994.

⁴³ 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."

moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

*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...».⁴⁴

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, interna o interpartidista - 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 Política:⁴⁵

- *«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.*

⁴⁴ Énfasis propio.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01 y la sentencia de 19 de enero de 2017, C. P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25001-23-41-000-2015-02758 01.

- *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 una 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 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 trazado, 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 No. 4, San Cristóbal 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, artículo 10,⁴⁶ fueron ampliamente desarrolladas después de la reforma constitucional del 2009, en el 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**»⁴⁷, 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*

⁴⁶ Modificado luego por el artículo 1º de la Ley 616 de 2000.

⁴⁷ Énfasis propio.

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 partido y frente a las cuales concurre el Estado en apoyo tanto financiero como logístico». ⁴⁸

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 y corresponde al debate central, 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 7º de la Ley 1475 de 2011 dispone:

«Artículo 7º. Obligtoriedad 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

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

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».*⁴⁹

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 precandidatos,⁵⁰ la norma señala las consecuencias específicas que se derivan del carácter obligatorio del resultado de las consultas, como bien lo resumió la Sección Quinta,⁵¹ 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 decisiones⁵² y elegir a sus candidatos

⁴⁹ Subrayas fuera de texto.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2015, Rad. 25000-23-31-000-2011-00775-02, C. P. Alberto Yepes Barreiro. Demandado: Alcalde de Soacha. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 28 de septiembre de 2015, radicación 1001-03-28-000-2014-00057-00, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y demandados Johana Chaves García y otros.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01.

⁵² 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

*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 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*».⁵³

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:

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 C. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁵³ Ante de la reforma introducida por el artículo 1º de la Ley 616 de 2000.

«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».⁵⁴ (Negrillas 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».⁵⁵

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

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

dispone expresamente en varios apartes (comenzando por su artículo 1º) la Ley 1475 de 2011.⁵⁶

En su oportunidad, la Sala Electoral al respecto concluyó:⁵⁷

*«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, las resultas 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

La demandante alegó que el PCD desconoció los resultados de la consulta interna que realizó, el 19 de abril de 2015, para la conformación de lista de candidatos a ediles para la localidad No. 4 San Cristóbal de Bogotá D.C., para las elecciones de octubre de 2015, porque designó como cabeza de lista a una persona que no participó en la consulta interna.

⁵⁶ «**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. /.../».

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

Por su parte, el demandado, junto con el PCD y la RNEC, sostienen que **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO** fue designado como cabeza de lista, de conformidad con el sistema establecido por 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 PCD y ii) cuál fue el mecanismo utilizado por dicha colectividad para la escogencia de los candidatos al mencionada JAL.

6.1. Sistema de selección de candidatos a juntas administradoras locales que fijan los estatutos del Partido Centro Democrático

De acuerdo con lo que establecen la Constitución, la ley y según el reconocimiento que las mismas hacen a 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:⁵⁸

«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

⁵⁸ Fl. 180. Énfasis propio.

podrá cambiar el proceso de selección de candidatos a través de Convenciones, por consultas internas, donde sólo participarán los miembros del partido carnetizados». ⁵⁹

La lectura en conjunto de estas normas estatutarias revela que para la selección de sus candidatos a JAL el PCD 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, como «...*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 Electoral, ⁶⁰ «...*se tiene entonces que los Estatutos del Partido Centro Democrático regularon dos mecanismos distintos para la elección de sus candidatos al concejo {o JAL}, 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 sistema utilizado por el Partido Centro Democrático para la selección de los candidatos a ediles de la localidad No. 04 San Cristóbal de Bogotá D.C., 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:

⁵⁹ Fl. 181. Énfasis propio.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01

- 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 No. 04 San Cristóbal. En dicho documento se evidencia que el demandado no participó en esa consulta.⁶¹

- Copia del aval otorgado el del 22 de julio de 2015, suscrito por el apoderado del PCD, donde se establece el orden de candidatos a integrar la lista cerrada para participar en las elecciones de la JAL de San Cristóbal, la que fue encabezada por el señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**.⁶²

- Copia del formulario E-6 JAL para la localidad No. 4 de San Cristóbal, por medio de la cual, el PCD inscribió su lista de candidatos a ediles de dicha localidad, encabezada por el ciudadano ya mencionado.⁶³

- Copia del formulario E-8 de confirmación de lista de candidatos para la indicada JAL.⁶⁴

- Estatutos del PCD aportados por el apoderado de dicho partido.⁶⁵

- Copia del formulario E-26 JAL, a través del cual la comisión escrutadora declaró la elección de ediles de la localidad No. 04 San Cristóbal de Bogotá D.C., y en representación del PCD aparece allí declarado electo, el 6 de noviembre de 2015, el señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**.⁶⁶

- 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.**⁶⁷

Conforme a este acervo probatorio recogido legalmente en el trámite del presente proceso, está plenamente acreditado que el 19 de abril de 2015 el PCD realizó consulta interna en la localidad No 04 San Cristóbal (Bogotá D.C.), con el objeto de seleccionar sus candidatos a la respectiva JAL, 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.

También demuestran las pruebas que la aquí demandante aceptó esa situación, no sólo porque firmó un documento a través del cual se acogió a

⁶¹ Fls. 40 – 49.

⁶² Fl. 106.

⁶³ Fls. 109 – 111.

⁶⁴ Fls. 112 – 114.

⁶⁵ Fls. 169 – 238.

⁶⁶ Fls. 40 – 49.

⁶⁷ Fls. 253 – 254.

los estatutos y las decisiones directivas del partido respecto de las consultas internas⁶⁸, sino porque luego firmó en señal de aceptación el formulario E-6 JAL de inscripción de la lista de candidatos presentada por el PCD y confirmado en el E-8,⁶⁹ donde aparece como primero de la lista el señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**,⁷⁰ quien no participó en la consulta interna y la señora **GUILLERMINA GARCÍA QUINTERO** aparece en la misma lista en el segundo renglón, que era el que le correspondía según el resultado de la consulta interna.⁷¹

La demandante ha querido presentar los hechos en este proceso como si el PCD 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 interna,⁷² y si la accionante pretendía que se aceptara en sede judicial que la colectividad que participó en esa consulta no informó 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.

Por otro lado, en el numeral séptimo de la Resolución No. 12 del 27 de enero de 2015⁷³ y en el numeral segundo de la Resolución No. 20 del 12 de marzo de ese mismo año,⁷⁴ ambas del PCD y, por lo tanto, 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 PCD, y la demandante **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 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, la forma que constituiría la lista de candidatos a la JAL de San Cristóbal de Bogotá D.C.

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

⁶⁸ Fls. 255 -257.

⁶⁹ Fls. 112 -114.

⁷⁰ Fl. 109.

⁷¹ Fls. 14 A – 15.

⁷² La consulta se llevó a cabo el 19 de abril de 2015 y la comunicación referida tiene fecha 19 de marzo anterior.

⁷³ Fl. 408. «*Que tal. y como lo contempla el ARTÍCULO 29 de los ESTATUTOS del CD. 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*». Negrilla y subrayado no son del texto.

⁷⁴ Fls. 247 – 250. Que tiene el mismo texto transcrito en el pie de página anterior.

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 reitera que:⁷⁵

- 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.

- 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 cualquier agrupación política es obligatoria para tales organizaciones.

- 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 para la JAL de San Cristóbal del segundo puesto en adelante**, según reglas que fijó previamente, y esas reglas fueron cumplidas por el partido, motivo por el cual se debe respetar, en esos términos el resultado de la consulta, en cumplimiento del artículo 107 constitucional.

- Por lo tanto, no se probó en este proceso la configuración de la causal de nulidad electoral invocada por el demandante (art. 275-5 CPACA), motivo por el cual, corresponde revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia del 26 de enero de 2017, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B declaró la nulidad de la elección del señor **MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**, como edil de la localidad No. 4, San Cristóbal de Bogotá D.C., para el período 2016-2019 y, en su lugar, **negará** las pretensiones del presente medio de control, de conformidad con los argumentos atrás plasmados.

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:

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, C. P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01.

PRIMERO: Revocar la sentencia del 26 de enero de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y, en su lugar, **negar** las pretensiones del medio de control de la referencia.

SEGUNDO: Devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera