

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 25000233600020170192001
Demandante: SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

Temas: Consulta popular y abierta para elegir candidato presidencial por el Partido Liberal

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa contra la sentencia del 9 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que denegó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 10 de octubre de 2017, en ejercicio de la acción de tutela, la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa pidió la protección de los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a la objeción de conciencia, al debido proceso, a la libre expresión, a la igualdad, a la libertad y a los derechos de las víctimas, que estimó vulnerados por el Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal Colombiano. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

2. Ordenar a la Dirección Nacional del Partido Liberal y al Consejo Nacional Electoral aceptar la inscripción inmediata de la doctora Sofía Alejandra Gaviria Correa como precandidata a la Presidencia de la República en la consulta que se realizará el 19 de noviembre, sin que deba firmar el "**Manifiesto**" establecido como prerrequisito de inscripción por esa colectividad política.

3. Ordenar al Partido Liberal y al Consejo Nacional Electoral suspender el proceso de consulta como medida transitoria.

4. Ordenar a la Dirección Nacional del Partido Liberal ofrecer todas las garantías a la doctora Sofía Alejandra Gaviria, en las mismas condiciones

que se otorgan a los demás precandidatos a la Presidencia de la República por dicho partido.

5. Ordenar a la Dirección Nacional del Partido Liberal anular el punto 8 del manifiesto publicado por el partido liberal colombiano como requisito para otorgamiento de avales a elecciones nacionales o territoriales, suspender la Resolución 5220 de 2017 y sus anexos, y abstenerse de emitir, aprobar o aplicar cualquier reglamentación que implique discriminación y vulneración del derecho a la participación política en los términos del artículo 40 de la Constitución¹.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca la siguiente información relevante:

Que el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 2152 del 29 de agosto de 2017, determinó que las consultas populares, internas o interpartidistas de los partidos o movimientos políticos se realizarían el 19 de noviembre de 2017.

Que el Partido Liberal Colombiano envió comunicación oficial al Consejo Nacional Electoral en la que manifestó la intención de participar en la jornada de consultas populares, internas o interpartidistas del 19 de noviembre de 2017 con el propósito de elegir el candidato a la Presidencia de la República por ese partido.

Que el director nacional del Partido Liberal Colombiano, por Resolución 5220 del 9 de octubre de 2017, reglamentó para ese partido el procedimiento y desarrollo de la consulta popular a celebrarse el 19 de noviembre de 2017.

Que el artículo 3 de la Resolución 5220 de 2017 estableció que, al momento de la inscripción como aspirante a candidato del Partido Liberal para ser elegido en la consulta, el interesado debía suscribir bajo la gravedad de juramento el manifiesto ideológico y el compromiso del Partido Liberal. Que el numeral 8° del Manifiesto Ideológico del Partido Liberal Colombiano es del siguiente tenor:

Y finalmente, a procurar la convivencia pacífica y la construcción de una paz estable y duradera, para lo cual expresan su compromiso de apoyo sin condiciones a la implementación del acuerdo suscrito por el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC para terminar el conflicto armado. Así mismo, apoyarán cualquier otro acuerdo que se suscriba con otra organización guerrillera en condiciones similares, convencidos de que la salida negociada es lo que corresponde de mejor manera a los principios liberales y lo que resulta éticamente correcto.

Que, el 10 de octubre de 2017, la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa presentó la inscripción de su candidatura a la consulta popular del partido liberal y cumplió con los documentos requeridos por los

¹ Folios 357 y 358 del expediente de tutela.

Estatutos del Partido Liberal. Que, sin embargo, no firmó el Manifiesto Ideológico del Partido Liberal y dejó la siguiente constancia:

Me niego a aceptar la suscripción de un manifiesto bajo los siguientes argumentos que plasmé en dicho documento.

a. No acepto por objeción de conciencia en relación con acuerdos que han sido rechazados en el plebiscito y menos, en relación con acuerdos futuros, indeterminados e indeterminables.

b. No acepto por ilegitimidad, ilegalidad, inconveniencia e inconsistencia en su contenido.

c. No acepto porque su contenido no coincide con lo estipulado en la resolución 5220 de 2017 del partido liberal artículo 3°.

d. No acepto porque viola los estatutos del partido liberal en los derechos a elegir y ser elegida, al disenso, a la objeción de conciencia como víctima de las Farc, a la libre expresión, al derecho de participación de las víctimas, al debido proceso, a la libre determinación e igualdad sin discriminación².

Que el director nacional del Partido Liberal, mediante Resolución 5221 del 11 de octubre de 2017, oficializó la lista de candidatos para la consulta popular del 19 de noviembre de 2017, pero no aceptó la inscripción de la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, por no haber suscrito el Manifiesto Ideológico del Partido.

3. Argumentos de la tutela

A juicio de la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, el Partido Liberal Colombiano, al denegar la inscripción como candidata en la consulta popular y abierta del partido, por no haber suscrito el compromiso de apoyo a la implementación de los acuerdos entre el gobierno y las Farc o cualquier acuerdo futuro, vulneró los derechos fundamentales invocados, por las razones que la Sala se permite resumir de la siguiente manera:

Primera. Que el Partido Liberal obligó a los interesados en inscribirse como aspirantes a candidatos presidenciales por el partido a suscribir un compromiso de apoyo incondicional a los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las Farc, a pesar de que ese requisito no está previsto en la ley ni en los Estatutos.

Que cuando el Partido Liberal impuso la obligación de suscribir el compromiso como requisito para aceptar las inscripciones de los aspirantes, no tuvo en cuenta que las decisiones que se adopten al interior del partido deben redactarse, interpretarse y aplicarse para hacer efectivos los derechos políticos, mas no para restringirlos, pues así lo ordena el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia y las sentencias T-045 de 1993, C-774 de 2001, C-802 de 2002, T-786 de 2003 y C-028 de 2006 de la Corte Constitucional.

² Fl. 330.

Que, por lo tanto, el Partido Liberal no podía utilizar la falta de suscripción de dicho compromiso para denegar la inscripción de la senadora Sofía Gaviria.

Segunda. Que el numeral 8° del Manifiesto del Partido Liberal (que exige el compromiso de apoyo incondicional a la implementación de los acuerdos de paz) desconoce el artículo 18 de la Constitución Política, que garantiza que nadie podrá ser molestado por razón de sus convicciones ni obligado a actuar contra su conciencia. Que, por lo tanto, no podía exigirse la suscripción de un compromiso con el que la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa tiene *«una diferencia física, cultural e ideológica radical»*³.

Que los derechos a la libertad, a la libre determinación, a la libertad de opinión y la libertad de disenso permiten a la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa negarse a suscribir el Manifiesto del Partido Liberal, habida cuenta de que *«entra en conflicto con sus propias e íntimas convicciones en relación con los derechos de las víctimas y los deberes de sus victimarios de las Farc, y que se presumen violentados por la fuerza de una imposición incluso contraria a la ley y al ordenamiento de los estatutos, que pretende imponer una aceptación incondicional de unos acuerdos rechazados por todos los colombianos»*⁴.

Que la senadora Sofía Gaviria, en calidad de víctima de las Farc⁵, tiene derecho a rechazar el acuerdo de paz y, de ninguna manera, puede constituirse en un límite a sus derechos políticos. Que, por esa razón, el Manifiesto del Partido Liberal resulta discriminatorio respecto de los miembros del partido que no apoyan el acuerdo de paz, en la medida en que el Manifiesto del Partido Liberal impone un requisito que no es de origen legal ni estatutario y busca excluir de la posibilidad de ser candidatos *«a los miembros del Partido que, como víctimas, en defensa de sus derechos y en razón de su conciencia, no apoyan el Acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC el 24 de noviembre de 2016»*⁶.

Tercera. Que el numeral 8° del Manifiesto del Partido Liberal ni siquiera fue aprobado en el VII Congreso Nacional Liberal que se celebró los días 27 y 28 de septiembre de 2017 y, por lo tanto, no es deber de los candidatos aceptar sin condiciones el acuerdo con las Farc o cualquier acuerdo futuro. Que en el Congreso Nacional Liberal se aprobó únicamente el deber de los candidatos de suscribir un compromiso de respeto a los principios y valores del Partido Liberal. Que ese compromiso sí fue firmado por la senadora demandante y, por ende, era suficiente para que se aceptara la inscripción de su candidatura.

³ Fl. 333.

⁴ *Ibidem*.

⁵ La demandante informó que, en noviembre de 2014, fue inscrita como víctima de las Farc por el asesinato de su hermano Guillermo Gaviria Correa.

⁶ Fl. 334.

Que el director nacional del Partido Liberal excedió la facultad reglamentaria, pues el artículo 3° de la Resolución 5220 de 2017 no señaló entre los requisitos para la inscripción de aspirantes a candidatos presidenciales por el partido suscribir un compromiso de apoyo incondicional a los acuerdos de paz, mientras que el numeral 8° del Manifiesto del Partido Liberal sí establece ese requisito.

Cuarta. Que la decisión del Partido Liberal vulnera gravemente el derecho de la actora a aspirar a la Presidencia de la República, pues para hacerlo mediante otro partido político o de un grupo significativo de ciudadanos debía renunciar a la curul del senado con un tiempo de antelación que ya se cumplió (un año antes de las elecciones). Que justamente el derecho *«a la representación no puede ser ejercido en cualquier momento, sino que cuenta con un límite de tiempo según lo establece la Constitución, la tutela funge como el mecanismo de protección urgente, inmediato y prevalente, al estar en entredicho el ejercicio de un derecho fundamental, pues cada día que pasa resta la posibilidad que tiene la persona para ejercerlo»*⁷.

Que, incluso, el Partido Liberal está desconociendo que Sofía Alejandra Gaviria Correa, en calidad de senadora del Partido Liberal, tiene derecho a recibir el aval del partido para ser candidata a la Presidencia de la República, en los términos de la Ley 1475 de 2011.

4. Intervención de los demandados

4.1. Consejo Nacional Electoral

Mediante apoderado judicial, el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) rindió el siguiente informe:

Que el Partido Liberal Colombiano, el Partido Centro Democrático y el Partido Conservador Colombiano manifestaron ante el CNE la intención de realizar la consulta popular y abierta para elegir al candidato presidencial por cada partido. Que, sin embargo, solo el Partido Liberal se mantuvo en la intención de realizar dicha consulta. Que, por lo tanto, el CNE, mediante Resolución 2152 del 29 de agosto de 2017, fijó fecha para la consulta popular.

Que, el 20 de octubre de 2017, la senadora Sofía Gaviria Correa solicitó al CNE que vigilara la consulta popular del Partido Liberal, por violación al derecho fundamental a elegir y ser elegido. Que la petición de la demandante será sometida a reparto y el magistrado al que corresponda el asunto analizará si en el trámite de la consulta se violaron o no los Estatutos del Partido Liberal, la Constitución Política o la ley.

⁷ FI. 335.

4.2. Partido Liberal Colombiano

El gerente jurídico del Partido Liberal solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela presentada por la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, porque cuenta con otro medio de defensa. Que, en efecto, la demandante pudo presentar ante el Consejo Nacional de Control Ético del Partido Liberal las quejas que ahora formula en la acción de tutela.

Que si la demandante estima que las decisiones adoptadas en la VII Convención Nacional Liberal son inconstitucionales, ilegales o atentan contra los Estatutos ha debido impugnarlas ante el CNE, en los 20 días siguientes, conforme con el artículo 7° de la Ley 130 de 1994. Que, incluso, el propio CNE informó que la demandante ya solicitó vigilancia sobre la consulta popular del Partido Liberal, lo que, a su juicio, demuestra la improcedencia de la acción de tutela.

Que, adicionalmente, si la demandante no obtiene respuesta favorable por parte del CNE, puede ejercer la acción de nulidad electoral para que la Sección Quinta del Consejo de Estado determine, en últimas, la legalidad y constitucionalidad tanto de las decisiones adoptadas por el CNE como las del Partido Liberal Colombiano.

Seguidamente, sostuvo que la senadora demandante desconoce que corresponde a la Convención Liberal definir la línea de acción política del partido en el mediano y largo plazo y que, en ejercicio de esa facultad, estableció: i) que el candidato a la presidencia de la República debía someterse a la consulta popular del partido programada por el CNE para el 19 de noviembre de 2017; ii) que el director nacional del partido quedaba ampliamente facultado para reglamentar el procedimiento para la consulta popular del partido, determinar los plazos de inscripción de candidatos y los requisitos que debían cumplir los aspirantes, y iii) que los aspirantes debían suscribir un compromiso de respeto a los principios y valores del liberalismo. Que en esa misma convención se facultó al director nacional del Partido Liberal para adoptar el contenido del compromiso que debían suscribir los aspirantes a candidatos.

Que las decisiones que cuestiona la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa corresponden al interés general del Partido Liberal y, por ende, no puede pretender que su interés particular prime sobre el de la colectividad. Que, por el contrario, es el interés particular de la actora el que debe ceder ante el interés general del partido.

El Partido Liberal adujo que la base de los partidos políticos es el sometimiento y la obligatoriedad de las decisiones, toda vez que «*si un miembro militante pudiese, según los dictados de su conciencia, decidir cuáles normas acata y cuáles no, se desvertebraría el orden y se haría imposible la existencia de la comunidad organizada*»⁸.

⁸ Fl. 421.

Que si bien la Corte Constitucional ha reconocido que es posible objetar por razones de conciencia, lo cierto es que esa posibilidad está prevista para los deberes laborales, deberes educativos, deberes profesionales, prestación del servicio militar y asuntos religiosos o creencias, mas no sobre la participación en un proceso electoral, pues no existe el deber de participar en tal proceso, sino una mera facultad.

Que el Partido Liberal no está obligando a la senadora a participar en el proceso electoral ni a actuar en contra de sus propias convicciones. Que, al tratarse del ejercicio facultativo de un derecho, es la propia senadora la que determina si participa o no en el proceso electoral, solo que si acepta participar por el Partido Liberal debe hacerlo conforme con la línea ideológica de la colectividad y someterse a los requisitos y procedimientos preestablecidos en pos del interés general del partido.

Que, por lo tanto, aunque el Partido Liberal reconoce y respeta la condición de víctima de la senadora Sofía Gaviria, no puede aceptar que utilice la objeción de conciencia para derogar un procedimiento establecido previamente por la colectividad.

Enseguida, el Partido Liberal explicó que los partidos y movimientos políticos gozan de autonomía para la configuración interna y que, además, las curules pertenecen a los partidos, mas no a las personas que son elegidas para ostentar una credencial, a tal punto que deben actuar conforme con las decisiones adoptadas en bancada y por disposición partidaria, salvo ciertos asuntos de conciencia que no se sujetan al régimen de bancadas, pero que deben estar previstos previamente en los Estatutos del partido.

Que la senadora Sofía Gaviria, como miembro del Partido Liberal, tiene derecho a aspirar a la candidatura para la Presidencia de la República, pero el ejercicio de ese derecho *«conlleva implícitamente al cumplimiento de unas obligaciones que hacen parte del devenir de la Colectividad y que intrínsecamente le someten al imperio de la norma Estatutaria sin privilegios y condiciones. Obligaciones que están circunscritas al respeto de la expedida Reglamentación proferida en la Resolución N°. 5220 del 09 de octubre de 2017»*⁹.

Por último, el Partido Liberal manifestó que es cierto que la senadora Sofía Gaviria solicitó la inscripción de su aspiración a ser candidata en la consulta del partido, pero que no suscribió el Manifiesto Ideológico del Partido Liberal, por objeción de conciencia. Que eso demuestra que no cumplió los requisitos previstos por el Partido Liberal para aceptar las inscripciones y, por lo tanto, no fue incluida como candidata en la consulta popular del partido.

⁹ Fl. 431.

5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante sentencia del 9 de noviembre de 2017, comenzó por precisar que, en principio, la acción de tutela era improcedente, por existir otro medio de defensa. Que, en efecto, la senadora Sofía Gaviria solicitó al CNE la vigilancia al trámite de la consulta popular del Partido Liberal, precisamente por las mismas razones expuestas en la solicitud de amparo. Que, sin embargo, *«aún no hay definición expresa del CNE en alguna decisión que la tutelante pueda controvertir por la vía judicial, lo cual significa que ese mecanismo judicial en el caso concreto aún no es eficaz»*¹⁰. Que, además, se configuraba un perjuicio irremediable, por la proximidad de la fecha para realizarse la consulta popular del Partido Liberal.

Por las anteriores razones, el tribunal estudió de fondo el asunto y se ocupó de determinar si el Partido Liberal Colombiano y el CNE vulneraron los derechos fundamentales de la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa al denegar la inscripción como candidata en la consulta popular y abierta del partido, por no haber suscrito el Manifiesto Ideológico del Partido Liberal, que obligaba a los aspirantes a apoyar el acuerdo entre el gobierno y las Farc o cualquier acuerdo futuro.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, estimó que no se vulneraron los derechos fundamentales de la senadora Gaviria Correa, por las siguientes razones:

Que resultaba evidente que se presentó un conflicto entre el derecho a la objeción de conciencia de la senadora Gaviria Correa y el derecho a la autonomía del Partido Liberal Colombiano. Que, sin embargo, después de realizar el juicio de ponderación, se concluía que las convicciones individuales de la demandante no podían limitar la decisión del Partido Liberal de apoyar el acuerdo de paz con las Farc y los futuros acuerdos con otros grupos, pues, de aceptarse lo contrario, se vulnerarían *«derechos fundamentales de otras personas, además de trasgredir las disposiciones de la Constitución y la ley»*.

Que, además, la libertad de organización interna del Partido Liberal Colombiano tampoco vulnera los derechos de la senadora Gaviria Correa, porque *«a pesar de que su intención es participar sin restricción alguna, en el proceso de consulta interna del partido, su objeción para adecuarse a los preceptos de la colectividad no tiene tal alcance de afectación a sus derechos fundamentales, puesto que la regla interna de aceptar la política pública del Gobierno Nacional, no es contraria al núcleo esencial de la participación política y el derecho a ser elegido»*¹¹.

¹⁰ Fl. 524 (vuelto).

¹¹ Fl. 528 (vuelto).

Que el Partido Liberal Colombiano no está obligando a la senadora Gaviria Correa a cambiar su convicción sobre los acuerdos de paz que suscriba el gobierno nacional, *«sino que como partido político estableció unas condiciones específicas del partido, para que su línea ideológica mantenga una cohesión como colectividad que, se reitera, está respaldada constitucionalmente en la autonomía de sus decisiones»*¹². Que el hecho de que las convicciones de la demandante no correspondan con las decisiones del Partido Liberal, no significa, *per se*, que dicha colectividad vulnere derechos fundamentales invocados.

Que, por otra parte, la inscripción a la consulta popular para ser candidato a la Presidencia de la República por el Partido Liberal Colombiano es una mera expectativa respecto de la posibilidad de ser elegido y, por ende, la actora no puede alegar la violación del derecho a elegir y ser elegido.

Que, por último, el CNE no vulneró ningún derecho de la demandante, en la medida en que está tramitando la solicitud que presentó el 20 de octubre de 2017 y las acusaciones formuladas por la senadora Gaviria Correa se dirigen contra las decisiones del Partido Liberal, mas no contra el CNE.

6. Impugnación

La senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa impugnó la anterior decisión. Solicitó que se revocara y que, en su lugar, se concediera el amparo solicitado. Para el efecto, sostuvo:

Que el juez de tutela de primera instancia partió de una base equivocada, pues no es cierto que el Manifiesto Ideológico del Partido Liberal se hubiera aprobado en el VII Congreso del Partido Liberal. Que, por lo tanto, dicho manifiesto no es válido y carece de carácter vinculante.

Que no es cierto que aspirar a ser candidata presidencial de un partido político sea una mera expectativa. Que, por el contrario, la participación política constituye una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona.

Que prueba de que se vulnera el derecho a la participación política es que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 establece que los candidatos electos que aspiren a ser elegidos deberán pertenecer al partido mientras ostentan la investidura o renunciar a la curul al menos 12 meses antes del primer día de inscripciones. Que esa restricción subordina a la senadora a permanecer en el Partido Liberal y aspirar nuevamente por ese partido. Que, sin embargo, el Partido Liberal impidió a la demandante el ejercicio de ese derecho, al negarle la inscripción como candidata por no suscribir el compromiso de apoyo

¹² Fl. 528 (vuelto).

incondicional a los acuerdos de paz de las Farc o a cualquier acuerdo futuro que suscriba el gobierno nacional, actuación que desconoce que la senadora Gaviria Correa tiene el derecho a recibir, sin restricciones, el aval del Partido Liberal a cargos y corporaciones públicas, conforme con la Ley 1475 de 2011.

Que, contrario a lo expuesto por el juez de tutela de primera instancia, el conflicto entre el derecho a la objeción de conciencia y la autonomía interna de los partidos debe resolverse a favor del derecho a la objeción de conciencia, pues la autonomía de los partidos no puede llegar al extremo de anular el derecho fundamental de elegir y ser elegido. Que la objeción de conciencia es un derecho fundamental «y *contramayoritario protegido constitucionalmente por encima de la existencia de los partidos mismos*»¹³.

Que, adicionalmente, la autonomía de los partidos no es absoluta, pues está limitada por las convicciones personales, las obligaciones de democratización, el cumplimiento de derechos constitucionales y legales y la defensa de los derechos humanos prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Constitución Política de Colombia.

Que el numeral 8° del Manifiesto Ideológico del Partido Liberal debe anularse no solo porque limita los derechos de la senadora Sofía Gaviria, sino porque impide una estrategia de paz «*más amplia, más legítima, más justa, porque está orientada a satisfacer a 8 millones de colombianos víctimas, reconocidas, registradas, desamparadas, abandonadas*»¹⁴.

Que, además, el juez de tutela de primera instancia no tuvo en cuenta que el Partido Liberal, al imponer el apoyo incondicional a la implementación de los acuerdos de paz, desconoce la Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas), pues impidió la participación de la actora como única candidata mujer inscrita en la consulta. Y que también desconoce el derecho de la actora a no ser revictimizada, por cuanto la obliga a apoyar acuerdos suscritos con sus victimarios.

En memorial del 24 de noviembre de 2017, la senadora Sofía Gaviria puso de presente que el pasado 19 de noviembre se llevó a cabo la consulta popular del Partido Liberal y que la Registraduría Nacional del Estado Civil dio por ganador al doctor Humberto de La Calle Lombana.

La senadora Sofía Gaviria sostuvo que la consulta popular del partido liberal es una etapa de las elecciones para la Presidencia de la República del 2018 y que para garantizar el derecho a elegir y ser elegido se debe permitir su participación en las elecciones de 2018. En consecuencia, modificó las pretensiones de la acción de tutela, en el siguiente sentido:

¹³ Fl. 558.

¹⁴ Fl. 562.

(...) pretendo que su despacho impida la consumación de un hecho irreversible como sería la no participación en las elecciones de 2018, lo cual sí haría ilusorio mis derechos políticos. Por lo anterior solicito que:

1. Ordene al Partido Liberal Colombiano anular completamente el manifiesto político ordenado como requisito de inscripción de candidatos a Congreso y presidencia de la República en las Resoluciones Liberales 5220, 5222 y 5225 de 2017.
2. Ordenar al Partido Liberal colombiano eliminar todo requisito que vulnere o pueda vulnerar los derechos fundamentales a elegir y ser elegido en las elecciones populares de todo orden.
3. Ordene al Partido Liberal Colombiano reparar el daño a mis derechos fundamentales a elegir y ser elegida, permitiendo mi participación electoral en la contienda electoral para Congreso de la República o Presidencia de la República del año 2018, por fuera del Partido Liberal sin incurrir en doble militancia, en aras de no hacer ilusorio mi derecho a participar en estas elecciones.
4. Para reparar los derechos de representación política de las víctimas, ordene al Partido Liberal Colombiano que la reposición de los votos producto de la consulta popular del 19 de noviembre de 2017 sea destinada a la promoción de las candidaturas de víctimas en las Circunscripciones Electorales Especiales de Paz.

II. CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa

El 24 de noviembre de 2017, la senadora Sofía Gaviria solicitó la realización de audiencia con el objeto de *«ser escuchada en forma libre y espontánea sobre las razones, los argumentos y situaciones que motivan el trámite del presente proceso y la impugnación elevada, para que, en forma directa, pueda conocer mi versión en la dimensión adecuada respecto a este importante asunto de trascendencia nacional»*¹⁵.

Sin embargo, la Sala no encuentra que existan puntos de hecho o de derecho que deban aclararse. Para decidir la impugnación presentada contra la sentencia del 9 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, son suficientes los argumentos expuestos por las partes.

En consecuencia, se considera innecesaria la práctica de la audiencia pública y se procede a dictar fallo de tutela de segunda instancia.

2. Cuestión de fondo

En el trámite de la segunda instancia, la senadora Sofía Gaviria reformó la demanda y adicionó pretensiones con el objeto de que se permita su participación en las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2018

¹⁵ Fl. 603.

bien sea como candidata al Congreso de la República o bien como candidata a la Presidencia por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, sin incurrir en la prohibición de doble militancia.

Sobre el particular, la Sala precisa que no es posible aceptar tal reforma a la demanda, habida cuenta de que implica un cambio sustancial en el objeto de la tutela. En efecto, el objeto central de la solicitud de amparo era que se permitiera a la senadora Gaviria Correa la inscripción como precandidata presidencial y la participación en la consulta popular en la que el Partido Liberal elegiría al candidato presidencial, mientras que en la impugnación los argumentos se dirigen a demostrar que los demandados vulneraron los derechos fundamentales invocados y que, por tanto, esta Corporación debía permitir a la señora Gaviria Correa que participe en la contienda electoral del próximo año, por un partido distinto al liberal, sin incurrir en la prohibición de doble militancia que consagró el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Admitir la reforma a la demanda que presentó la senadora Sofía Gaviria en segunda instancia, desconocería el debido proceso de la parte demandada, en especial las garantías de defensa y contradicción, así como el principio de doble instancia, en los términos de los artículos 29 y 31 de la Constitución Política. Según lo constata la Sala, en los escritos de contestación a la demanda, la estrategia de defensa se estructuró a partir de la pretensión inicial de la senadora Sofía Gaviria, esto es, la pretensión tendiente a que se permita su inscripción como precandidata presidencial y su participación en la consulta popular en la que el Partido Liberal elegiría al candidato presidencial para las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2018.

Precisado lo anterior, la Sala encuentra que la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa presentó acción de tutela con el objeto de que se protegieran los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a la objeción de conciencia, al debido proceso, a la libre expresión, a la igualdad, a la libertad y los derechos de las víctimas, que estimó vulnerados por el Partido Liberal Colombiano, por cuanto denegó su inscripción como aspirante a candidata presidencial, situación que le impedía participar en la consulta popular del partido.

La pretensión principal de la solicitud de amparo era que se ordenara «a la Dirección Nacional del Partido Liberal y al Consejo Nacional Electoral aceptar la inscripción inmediata de la doctora Sofía Alejandra Gaviria Correa como precandidata a la Presidencia de la República en la consulta que se realizará el 19 de noviembre, sin que deba firmar el "**Manifiesto**" establecido como prerrequisito de inscripción por esa colectividad política».

Al hilo de lo anterior, solicitó que se anulara el numeral 8° del Manifiesto del Partido Liberal Colombiano, que exige «como requisito

para otorgamiento de avales a elecciones nacionales o territoriales, suspender la Resolución 5220 de 2017 y sus anexos, y abstenerse de emitir, aprobar o aplicar cualquier reglamentación que implique discriminación y vulneración del derecho a la participación política en los términos del artículo 40 de la Constitución».

En ese mismo orden, la Sala se ocupará de estudiar la procedencia de las pretensiones de la senadora Sofía Gaviria.

➤ **De la pretensión para que se permita la inscripción y la participación como precandidata presidencial en la consulta popular del Partido Liberal**

De entrada, la Sala advierte que actualmente la pretensión principal de la senadora Sofía Gaviria carece de objeto, por cuanto a la fecha en que la Sala asume el conocimiento de la tutela en segunda instancia, la consulta popular del Partido Liberal ya se llevó a cabo. Como es de público conocimiento, el pasado 19 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la consulta, tal como estaba fijado en el calendario electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Resolución No. 2152 de 2017).

Como se sabe, el fenómeno de la carencia actual de objeto se caracteriza principalmente por hacer que la orden impartida por el juez en la sentencia tutela se torne inocua y que sea intrascendente que el juez de tutela se pronuncie de fondo frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que la carencia actual de objeto puede presentarse a partir de dos eventos que, a su vez, sugieren consecuencias distintas: el hecho superado y el daño consumado¹⁶. Empero, la Corte también ha dicho que *«es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del/de la juez/a (sic) de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto»*¹⁷.

En el *sub lite*, la carencia actual de objeto no deriva de la configuración de un hecho superado ni de la consumación de daño alguno. En realidad, la circunstancia que vuelve inocua la orden de tutela en el presente caso es que las elecciones para escoger el candidato presidencial por el Partido Liberal Colombiano se realizaron antes de que el expediente entrara al despacho para resolver la impugnación. De hecho, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró al doctor Humberto de La Calle Lombana como ganador de la consulta liberal para escoger candidato presidencial. Esa circunstancia impide el pronunciamiento de la Sala frente a los argumentos que propuso la

¹⁶ Ver, entre otras, las sentencias: T-988 de 2007 y T-585 de 2010, ambas con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, y T-200 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

¹⁷ Sentencia T-585 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

senadora Sofía Gaviria en la demanda de tutela sobre la vulneración del derecho al impedirle su participación como precandidata en la consulta del Partido Liberal. En todo caso, como se verá más adelante, corresponde al CNE ejercer las competencias para examinar la constitucionalidad y legalidad de las reglas que estableció el Partido Liberal para elegir al candidato presidencial.

De conformidad con lo dicho en precedencia, se declarará la carencia actual de objeto, respecto de la pretensión de ordenar la inscripción y permitir la participación de la senadora Sofía Gaviria en la consulta popular y abierta del Partido Liberal.

➤ **De la pretensión de nulidad del numeral 8° del Memorial Ideológico del Partido Liberal**

Para respaldar la pretensión anterior, mediante la tutela, la senadora Sofía Gaviria cuestionó la constitucionalidad y la legalidad de las reglas fijadas por el Partido Liberal para elegir el candidato a la Presidencia de la República. En efecto, a juicio de la demandante, el numeral 8° del Memorial Ideológico del Partido Liberal debe anularse, toda vez que en el VII Congreso del Partido Liberal no se aprobó que los militantes del partido que se postulen a obtener el aval debían firmar un compromiso de apoyo sin condiciones a la implementación del acuerdo suscrito por el gobierno colombiano y las FARC o a cualquier otro acuerdo que se suscriba con otra organización.

Que si bien el director general del Partido Liberal estaba facultado para adoptar el contenido de ese compromiso, lo cierto es que debía referirse únicamente al respeto de los principios y valores del liberalismo que ya están contenidos en los Estatutos, mas no imponer el apoyo sin condiciones al acuerdo de paz o a cualquier acuerdo futuro.

Sostiene, además, que el numeral 8° del Manifiesto Ideológico del Partido Liberal es ilegítimo, porque no representa los principios del partido; ilegal, porque no cumple los requisitos constitucionales y estatutarios; antidemocrático, por cuanto afecta gravemente la democracia interna del partido; inconstitucional, en la medida en que crea un impedimento discriminatorio con las víctimas de las Farc y desconoce el derecho a la objeción de conciencia, habida cuenta de que la senadora Sofía Gaviria, en calidad de víctima de las Farc, no puede apoyar la implementación de un acuerdo de paz que se suscribió con sus victimarios.

Sería del caso analizar los argumentos propuestos por la senadora Sofía Gaviria. Sin embargo, la Sala advierte que cuenta con otro medio de defensa que se encuentra en trámite y que resulta eficaz para la protección de los derechos que invoca como vulnerados.

En efecto, la Constitución Política establece que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad encargada de vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos políticos y de garantizar que cumplan los principios y deberes que les corresponden. También es el encargado de velar porque los procesos electores se adelanten con plenas garantías. Dice el artículo 265 de la Constitución Política:

Artículo 265. Modificado por el art. 12, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

(...)

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Es evidente, entonces, el papel relevante que tiene el CNE de ejercer la suprema inspección, control y vigilancia sobre la organización electoral y sobre los procesos electorales. La Corte Constitucional, en sentencia C-230^a de 2008, sostuvo que *«la Constitución ha radicado la inspección y vigilancia en cabeza del Consejo Nacional Electoral, la ha calificado de suprema, ha señalado que se ejerce sobre la organización electoral en su conjunto y, aún cuando a la vez, ha diseñado un modelo de organización electoral integrado por dos órganos autónomos, es menester puntualizar que tal autonomía no excluye la coordinación entre ambos y que, justamente, uno de los puntos de común referencia de las funciones que ejercen la Registraduría y el Consejo es la suprema inspección y vigilancia que el Consejo ejerce sobre el conjunto de la organización electoral»*.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 dispone que al CNE corresponde adelantar investigaciones administrativas para verificar el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos.

En el caso concreto, el 20 de octubre de 2017, esto es, después de haberse presentado la demanda de tutela¹⁸, la senadora Sofía Gaviria pidió al CNE que vigilara la actividad electoral del Partido Liberal en la consulta popular que se realizaría para escoger al candidato presidencial por el partido. En esa solicitud, al igual que en la demanda de tutela, la senadora Sofía Gaviria alegó que se está violando el derecho a aspirar como precandidata presidencial por razones ideológicas, en la medida en que se denegó su inscripción y se impidió la participación en la consulta

¹⁸ La demanda de tutela fue presentada el 10 de octubre de 2017.

popular, por no haber suscrito el compromiso de apoyar sin condiciones el acuerdo de paz, requisito que, según dice, no está previsto en la ley ni en los estatutos del partido.

Tal y como obra en los folios 514 y 515 del expediente, con ocasión de esa petición, el CNE, mediante auto del 25 de octubre de 2017, radicado N°. 7775-17, solicitó información al Partido Liberal, previas las siguientes consideraciones:

(...) corresponde a esta Corporación vigilar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los directivos y de los candidatos, verificando el cumplimiento de los principios y las normas jurídicas a las que se deben someter, bajo el debido proceso y las garantías que les otorga la Constitución Política y la ley.

Con ese propósito y con ocasión de la petición elevada por la senadora Sofía Gaviria Correa, se hace necesario conocer en detalle el procedimiento que realizó el partido Liberal Colombiano en la escogencia de los precandidatos que van a la consulta del partido, que se realizará el próximo 19 de noviembre para la selección del candidato a la Presidencia de la República y las razones por las que no se incluyó en la consulta el nombre de la senadora.

Para el efecto, se solicitará al partido Liberal Colombiano, que informe a este despacho cómo fue el proceso de selección de los precandidatos que van a la consulta y las razones por las que se negó la participación en la misma de la doctora Sofía Gaviria Correa así mismo se solicitará a esta última, aporte las pruebas que pretenda hacer valer frente a su solicitud.

Tal situación pone en evidencia que, actualmente, el CNE está ejerciendo la competencia que constitucional y legalmente le corresponde para examinar las reglas de escogencia del candidato presidencial del Partido Liberal. De modo que ese es el escenario natural en el que la demandante podía proponer todos los argumentos aquí expuestos y aportar las pruebas que estimara necesarias para demostrar la presunta vulneración del derecho a elegir y ser elegido.

No le corresponde a la Sala, como juez de tutela, analizar si las reglas establecidos por el Partido Liberal para escoger candidato presidencial se ajustan o no a la Constitución, a la ley y a los estatutos, toda vez que es una competencia del CNE. De aceptarse lo contrario, se pondría en riesgo la seguridad jurídica y se convertiría a la tutela en un instrumento para desplazar la competencia asignada al CNE, cuestión que es abiertamente improcedente.

En síntesis, la senadora Sofía Gaviria cuenta con otro medio de defensa que se encuentra en curso ante la autoridad competente y, por ende, la Sala no puede pronunciarse de fondo sobre la pretensión de nulidad del numeral 8° del Memorial Ideológico del Partido Liberal.

De todas maneras, dado que el próximo lunes 11 de diciembre de 2017 vence el plazo para inscribir candidaturas, la Sala considera necesario,

ante la eventual amenaza del derecho a la participación política, amparar este derecho y ordenar al CNE que, en el término de un día, contado a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre la solicitud presentada el 20 de octubre de 2017 por la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, respecto de las reglas fijadas por el Partido Liberal para elegir al candidato presidencial. Esto es, el CNE deberá decidir y notificar antes del 11 de diciembre de 2017 (fecha límite de inscripción de candidaturas) si la señora Sofía Alejandra Gaviria Correa tiene o no derecho para inscribirse a nombre del Partido Liberal. La Sala precisa que las decisiones del CNE pueden cuestionarse judicialmente, mediante las acciones constitucionales y legales pertinentes.

Conforme con lo anterior, la Sala modificará la sentencia impugnada, en el siguiente sentido: i) declarará la carencia de objeto, respecto de la pretensión de la senadora Sofía Gaviria de que se ordene la inscripción y se permita la participación como precandidata presidencial en la consulta popular del Partido Liberal; ii) declarará improcedente la acción de tutela frente a la pretensión de nulidad del numeral 8° del Manifiesto Ideológico del Partido Liberal, y iii) ordenará al CNE que resuelva de fondo la solicitud de la demandante.

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

III. FALLA

Modificar la sentencia del 9 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que quedará así:

Primero. Declarar la carencia de objeto, respecto de la pretensión de la señora Sofía Alejandra Gaviria Correa de que se ordene la inscripción y se permita la participación como precandidata presidencial en la consulta popular del Partido Liberal, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo. Declarar improcedente la acción de tutela frente a la pretensión de nulidad del numeral 8° del Manifiesto Ideológico del Partido Liberal, por lo expuesto en esta sentencia.

Tercero. Amparar el derecho a la participación política de la señora Sofía Alejandra Gaviria Correa y, en consecuencia, **ordenar** al CNE que, en el término de un día, contado a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre la solicitud presentada el 20 de octubre de 2017 por la senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, respecto de las reglas fijadas por el Partido Liberal

para elegir al candidato presidencial, en los términos expuestos en esta providencia.

Cuarto. Notificar a las partes y a los terceros por el medio más expedito, conforme con el Decreto 2591 de 1991.

Quinto. Enviar el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ