

REGIMEN DE INHABILIDADES - Es fijado por la ley / DIPUTADO - Su régimen de inhabilidades está previsto en norma de rango legal / ESTATUTOS DE PARTIDO POLITICO - No pueden establecer inhabilidades / ESTATUTOS DE PARTIDO POLITICO - Su aplicación se restringe al fuero interior del partido / CONSULTA POPULAR - Si el candidato participa en el proceso electoral por un cargo diferente al que se postuló en la consulta pero con el aval del mismo partido la conducta es atípica

Para el demandante, la elección de Luzdey Artunduaga Castro como miembro de la Duma Departamental del Huila contraviene los artículos 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador, 80 de los Estatutos del Partido Conservador, 7 de la Ley 1475 de 2011 y 107 de la Constitución Política, lo que en su entender trae como consecuencia que la demandada no reúna las calidades constitucionales y legales para ser electa. Sea lo primero evidenciar, en forma coincidente con lo dicho por el a quo, que bajo ninguna circunstancia puede entenderse que las normas mencionadas hagan referencia a una calidad que deban acreditar quienes aspiren a ser elegidos diputados, de la misma forma que tampoco consagran inhabilidad alguna, únicos supuestos que configuran la causal 5 del artículo 223 del C.C.A. Las inhabilidades para ser inscrito como candidato a la Asamblea Departamental o elegido diputado están consagradas en la norma de rango legal contenida en el artículo 33 de la Ley 617 de 2000. Huelga manifestar que en consideración a lo exigido por el artículo 299 superior el régimen de inhabilidades de los diputados será fijado por la ley y no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. Con sujeción a lo anterior, menos aún podrá una norma dictada para el fuero interior de un partido político establecer inhabilidad alguna. Analizada la situación fáctica y jurídica del sub examine, frente a lo dispuesto en las normas acusadas de violadas se tiene que la Ley 1475 contiene una disposición casi idéntica, en cuanto a su sentido, a la consagrada en el artículo 107 constitucional, de forma que prohíbe a quienes hubieren participado como precandidatos a inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. En los anteriores términos la conducta desplegada por la demandada es igualmente atípica frente a la prohibición estatutaria ya que, si bien, participó en el proceso electoral por un cargo diferente, lo hizo con el aval del mismo partido.

NOTA DE RELATORIA: Sobre las calidades que deben acreditarse para ser diputado, sentencia de 5 de agosto de 2005, radicación 15001-23-31-000-2003-03045-01(3622) Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla, Sección Quinta.

FUENTE FORMAL: LEY 617 DE 2000 - ARTICULO 33 / LEY 1475 DE 2011 - ARTICULO 7

CONCEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 41001-23-31-000-2012-00038-01

Actor: OSCAR EDUARDO BERMEO PEÑA

Demandado: DIPUTADA A LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL HUILA

Surtido el trámite legal correspondiente la Sala se dispone a proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Las pretensiones

El actor, en ejercicio de la acción electoral, demandó ante el Tribunal Administrativo de Huila, la nulidad parcial del Acuerdo No. 010 de 2011, proferido por el Consejo Nacional Electoral, por medio del cual *“se resuelven los recursos, vacíos y omisiones de la Comisión Escrutadora Departamental del Huila, se resuelven los asuntos pendientes de los escrutinios de la circunscripción electoral del Huila en las elecciones de la Asamblea realizada el 30 de octubre de 2011, y se declara la elección de los diputados de la Asamblea del departamento del Huila periodo constitucional 2012 - 2015”*¹.

El demandante concretó sus pretensiones solicitando, además de la nulidad parcial del acto referido en el párrafo anterior, se declarara que el cargo de Diputado a la Asamblea Departamental de Huila para el periodo constitucional 2012 - 2015 debe ser ocupado por la persona que sigue en votos de conformidad con Acuerdo No. 010 de 12 de diciembre de 2011, esto es, al señor Oscar Eduardo Bermeo Peña².

1.2 Los hechos

Se sintetizan de la siguiente forma:

- 1- Manifiesta el actor que la señora Luzdey Artunduaga Castro fue precandidata en la consulta popular realizada por el Partido Conservador Colombiano al cargo de Alcalde del Municipio de Acevedo (Huila) para el periodo constitucional 2012 - 2015, en el que obtuvo el segundo lugar con 3926 votos.

¹ Folio 22 del expediente.

² Folio 10 del cuaderno principal.

- 2- No obstante lo anterior, el Partido Conservador Colombiano, en aras de garantizar que las listas a corporaciones públicas tuvieran un mínimo de 30% de representación de mujeres, dio la oportunidad de ser inscritas a otra corporación a las precandidatas que no ganaron en las consultas populares, motivo por el cual avaló a la señora Artunduaga Castro como candidata a la Asamblea Departamental del Departamento de Huila.
- 3- En los comicios celebrados el 30 de octubre de 2011 la señora Artunduaga obtuvo 8288 votos a la Asamblea Departamental de Huila, lo cual le significó el cuarto lugar por el Partido Conservador Colombiano y el último en la Duma.
- 4- El Consejo Nacional Electoral mediante Acuerdo No. 010 de 2012 declaró elegida a la señora Artunduaga Castro como diputada de la Asamblea Departamental de Huila.
- 5- Así las cosas, para el demandante, corresponde al juez electoral decretar la nulidad parcial del Acuerdo No. 010 de 12 de diciembre de 2011, por medio de la cual se declaró la elección de los Diputados a la Asamblea Departamental del Huila para el periodo 2012-2015, en razón a que, a su juicio, la demandada no cumple con las calidades constitucionales y legales para ser elegida, ya que, en su opinión, violó flagrantemente el artículo 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador, el artículo 80 de los Estatutos del Partido Conservador, la Ley 1475 de 2011 y el artículo 107 de la Constitución Política.

1.3 Las normas violadas y el concepto de violación

El demandante sostiene que con la elección de la señora Artunduaga el Partido Conservador Colombiano y la demandada contravinieron los artículos 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador³,

³ En su parte pertinente los artículos consagran que: "**Artículo 1 – Inscripción de aspirantes ser candidatos en las elecciones regionales de 2011.** Quienes aspiren a ser candidatos por el Partido Conservador Colombiano para las elecciones regionales de 2011, bien sea para cargos uninominales –gobernador o alcalde- o para una corporación pública –asamblea, concejo y junta administradora local- deberán inscribirse ante el respectivo directorio departamental, distrital, municipal, según sea el caso, entre el 21 de diciembre de 2010 y las 6:00 pm del 10 de abril de 2011.

La inscripción de candidatos para gobernador o diputado, se hará ante el respectivo directorio departamental. Por su parte, la inscripción de candidatos para alcalde, concejal, edil, o miembro de una junta administradora local deberá inscribirse ante el respectivo directorio distrital o municipal.

80 de los Estatutos del Partido Conservador⁴, 7 de la Ley 1475 de 2011⁵ y 107 de la Constitución Política⁶.

Se desprende de la demanda que el actor considera que las disposiciones mencionadas fueron violadas toda vez que, a su juicio, la demandada pese haberse presentado como precandidata en la consulta al cargo de Alcalde del municipio de Acevedo (Huila), desconoció los resultados de la referida consulta al posteriormente ser avalada como candidata a la Asamblea Departamental del Departamento de Huila por el mismo partido.

Sostiene que tanto la Resolución No. 032 de 2010 como los Estatutos del Partido Conservador tienen "*raigambre constitucional*" de acuerdo a lo establecido por el legislador y por la jurisprudencia constitucional⁷. Así, según el actor, dichas disposiciones son claras en determinar que una persona que fue precandidata dentro de una consulta previa no podía participar, dentro de las mismas contiendas electorales, **por el mismo u otro partido o movimiento político, a un cargo en circunscripción electoral diferente.**

2. Trámite en primera instancia

En ningún caso una persona podrá inscribirse para aspirar por más de una circunscripción electoral".

⁴ El artículo reza: "*Cuando el directorio conservador de cualquier nivel convocare a consulta popular o interna para escoger candidatos, los aspirantes conservadores que se nieguen a participar en ella, o que se retiren habiendo sido inscritos, no podrán ser candidatos para el proceso electoral del que se trate.*

Los aspirantes conservadores no escogidos en la consulta, no podrán inscribirse como candidatos con el aval del Partido Conservador Colombiano ni de ningún otro partido político"

⁵ La norma citada dispone: "***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.***

[...]

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".

⁶ El artículo, en su parte relevante, es del siguiente tenor: "*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.***

⁷ Se refiere a la Ley 1475 de 2011 y a las sentencias C - 490 de 2011, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva y C - 303 de 2010 Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

El 30 de enero de 2012 el Tribunal Administrativo de Huila admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la señora Luzdey Artunduaga Castro y al Presidente del Partido Conservador Colombiano pues consideró que ambos eran los demandados.

3. Contestación de la demanda

3.1 Escrito del Partido Conservador Colombiano

Solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda. Luego de hacer un recuento de los hechos, acepta que la señora Artunduaga Castro sí participó en las consultas para el cargo de Alcalde del Municipio de Acevedo (Huila), sin embargo, sostiene que en atención a lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011⁸ el partido optó por permitir que las mujeres que no habían ganado en dichas consultas pudieran participar en la elección a las corporaciones públicas y así garantizar el mínimo del 30% de participación femenina en las listas.

Además, considera que si bien es cierto que, de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución Política, los resultados de las consultas populares son obligatorios para los partidos políticos y las personas que allí participaron como precandidatos, la prohibición contenida en esa norma se da frente a la imposibilidad de inscribirse en el mismo proceso electoral por un partido o movimiento político diferente, situación que en este caso no se configura pues la demandada, tanto en la consulta como en la elección a la Asamblea Departamental, se inscribió por el Partido Conservador.

3.2 Escrito de Luzdey Artunduaga Castro

La señora Luzdey Artunduaga Castro, obrando mediante apoderado judicial, radicó contestación a la demanda oponiéndose a las pretensiones contenidas en la misma. Planteó tres excepciones: (i) *“ineptitud de la demanda”* en consideración a que, a su juicio, las pretensiones carecen de fundamento jurídico y las consideraciones que allí se presentan no desarrollan el cargo de inhabilidad propuesto, pues, si bien pretenden demostrar que se desconocieron las normas indicadas como violadas, dicha situación no encaja, ni siquiera someramente, en

⁸ *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.*

los eventos previstos en el artículo 33 de la ley 617 de 2000, única norma contentiva de las causales de inhabilidad aplicables a los diputados; (ii) *“interpretación errónea y aplicación retroactiva de la ley y la jurisprudencia”* pues el actor pretende que se aplique la Ley 1475 de 2011, la cual entró en vigencia el 14 de julio de 2011, a la consulta popular realizada por el Partido Conservador el 29 de mayo de la misma anualidad. Sin embargo, sostiene que aun si en gracia de discusión se aceptara que dicha norma era aplicable, no existe violación alguna a la norma, a tal punto que dentro de la consulta y la elección de la Asamblea Departamental de Huila la inscripción se hizo por el mismo partido, finalmente; (iii) las causales de inhabilidad son taxativas, así luego de un estudio de la Constitución Política y la Ley 1475 de 2011 encuentra que la consecuencia jurídica que ellas prevén es la revocatoria del aval o el reintegro de dineros mas no la *“nulidad electoral”* y, en todo caso, no se puede considerar que los Estatutos del partido tengan la misma jerarquía normativa que lo dispuesto en la ley o en la Constitución, por lo que lo que allí está contenido no tiene la entidad suficiente de considerar una causal de inhabilidad.

4. Los alegatos de conclusión

La parte demandante intervino en esta etapa procesal para solicitar que se declararan no probadas las excepciones propuestas con la contestación de la demanda, además sostuvo que la señora Artunduaga Castro contravino, a sabiendas, los Estatutos y la Resolución 032 de 2010 proferida por el Directorio Nacional Conservador, pues se inscribió a dos circunscripciones electorales diferentes dentro del mismo proceso electoral.

En síntesis, presenta dos argumentos dentro de su exposición, en primer lugar, luego de hacer unas breves consideraciones sobre el alcance del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, concluye que *“la norma es clara, y precisa en que un precandidato que ha participado en una consulta, como en el presente caso, y en donde su inscripción quedó en firme, y además participó hasta finalizar la misma, queda impedida para inscribirse como candidata en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas”*⁹.

⁹ Folio 196 del expediente.

En segundo lugar, frente a la contestación hecha por parte del Partido Conservador Colombiano en la que se dice que la inscripción de la señora Artunduaga tuvo lugar en aras de respetar la representación mínima que deben tener las mujeres en las listas a corporaciones públicas, dice que ello no es una camisa de fuerza, pues *“al tratarse de una elección popular prima el cumplimiento de las disposiciones especiales que regulan el sistema electoral”*¹⁰.

La demandada por su parte, reiteró el carácter restrictivo con el que deben interpretarse las inhabilidades e insistió en que los estatutos y las resoluciones del Partido Conservador pertenecen al fuero interno de la colectividad de manera que, su desconocimiento, de ninguna manera puede traer como consecuencia la nulidad electoral.

5. El concepto del Ministerio Público en primera instancia

Mediante concepto presentado el pasado 28 de mayo de 2012, la Procuraduría 34 Judicial II Administrativa de Neiva, solicitó se denegaran las pretensiones de la demanda.

En el escrito presentado, expuso que el actor no había demostrado en el curso del proceso que la señora Artunduaga Castro no cumpliera con las calidades constitucionales o legales para ser elegida como diputada, en otras palabras, no logró probar la materialización de ninguna de las causales de inhabilidad para inscribirse, ser elegida u ocupar tal dignidad.

En aras de sustentar su afirmación indicó que contrario a lo que dicho en la demanda y en los alegatos de conclusión del actor, la Ley 1475 de 2011 no resulta aplicable a la consulta popular de 29 de mayo de 2011 en la que participó la actora pues la vigencia de la norma es de 14 de julio de 2011, es decir, posterior a su realización. En todo caso indicó que incluso si se considerara que la citada norma es aplicable, lo que verdaderamente prohíbe dicha ley, en el mismo sentido del artículo 107 superior, es que una persona que haya participado por un partido político en unas consultas populares y pierda, con posterioridad se inscriba dentro del mismo proceso electoral por un partido o movimiento político **diferente**.

¹⁰ Folio 198 del expediente.

Concluyó que como en el *sub judice* la demandada en ambas ocasiones se inscribió por el Partido Conservador Colombiano no se cumplieron los supuestos fácticos establecidos en las normas.

6. El fallo recurrido

El Tribunal Administrativo de Huila dictó sentencia de primera instancia el pasado 9 de julio de 2012 en la que declaró no probada la excepción de ineptitud de la demanda y desestimó las pretensiones de la demanda.

Para ello, el Tribunal dividió sus consideraciones en dos, en primer lugar, realizó el estudio de la normativa legal y constitucional que regula la materia, mientras que en un segundo momento, esbozó algunas consideraciones frente a la naturaleza de los estatutos y decisiones de los partidos y movimientos políticos.

Frente al primer punto, luego de un juicioso estudio del artículo 107 Superior, concluyó que si bien el inciso cuarto de la norma es claro en que los resultados de las consultas son obligatorias para los partidos y para aquella persona que participó como precandidato y no resultó victorioso, la prohibición allí contenida busca que este último, no pueda inscribirse por **otro partido** para participar en el mismo proceso electoral.

Por su parte, en lo atinente al artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, de igual manera sobre la obligatoriedad de los resultados concluyó que “[q]uienes 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***” (Subrayas y negrillas propias del texto original).

Así las cosas, frente a la presunta violación de las normas constitucionales y legales concluyó el Tribunal que, de acuerdo a lo que estaba probado en el proceso, la señora Artunduaga Castro sí participó en las consultas populares al cargo de Alcalde del Municipio de Acevedo (Huila) y a la Asamblea Departamental de Huila **pero por el mismo partido, esto es, el Partido Conservador Colombiano**, por lo tanto, no resulta de recaudo la argumentación presentada por el actor ya que la prohibición es participar por dos partidos o movimientos diferentes, motivo por el cual el cargo no está llamado a prosperar.

Sobre el segundo punto, el *ad quo* recalcó que las causales de inhabilidad en efecto son taxativas y están previstas expresamente por el legislador, así, no es de recibo aceptar que la Resolución 032 de 2010 o los Estatutos del Partido Conservador puedan consagrar causales de inhabilidad y mucho menos que puedan ser equiparadas a normas de superior jerarquía, en todo caso concluye que la interpretación de dichos preceptos no puede ser otra que la de prohibir que un precandidato que perdió en las consultas previas pueda lanzarse por otro partido diferente.

7. Recurso de Apelación

Dentro de la oportunidad legal, el demandante presentó y sustentó recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia adoptada por el Tribunal Administrativo de Huila.

El escrito de apelación sería una copia textual de la demanda si no fuera porque al final se añaden los siguientes argumentos: (i) de acuerdo a lo establecido en la normativa aplicable, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los estatutos de los partidos políticos hacen parte de la normativa superior pues se encargan de regular asuntos electorales, así, es obligación por parte de los partidos y movimientos políticos respetar su propia normativa y; (ii) no puede ser de recaudo lo dicho por el Tribunal Administrativo de Huila sobre el alcance de los estatutos y la taxatividad de las causales de inhabilidad, pues si se acepta tal argumentación se estaría legitimando y autorizando a los partidos y movimientos políticos a violar discrecionalmente los “*estatutos ordenados constitucionalmente*”.

Por lo anterior, solicita que sea revocado el numeral segundo de la parte resolutive de la decisión y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

8. Trámite en segunda instancia

Ninguna de las partes presentó alegatos dentro de esta etapa del proceso.

9. El concepto del Ministerio Público en segunda instancia

Mediante concepto presentado el 1º de octubre de 2012, el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó que fuera confirmado en su totalidad el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Huila.

Luego de hacer una recapitulación de la normativa legal y jurisprudencial que regula la materia de las consultas populares, así como de la finalidad que dichas normas persiguen, sostuvo que el legislador dentro de su amplio ámbito de configuración legislativa *“consagró la consecuencia de hacer caso omiso al a prohibición de rango constitucional de inscribirse como candidato por un partido o movimiento político distinto al que participó en sus consultas en el mismo proceso electoral, consecuencia que no había sido especificada por el Constituyente, razón por la cual se imposibilitaba al operador judicial de instituirla como inhabilidad”*¹.

Finalmente, consideró que si bien es cierto los Estatutos del Partido Conservador regularon internamente el proceso de consulta popular, el incumplimiento de dichos mandatos no puede acarrear la declaratoria de nulidad de la elección, sino solamente las sanciones que los mismos Estatutos han regulado, esto es, que el Consejo de Control Etico acuse ante el Tribunal Disciplinario a los militantes que hayan incurrido en conductas que generen responsabilidad disciplinaria por violación al Código Disciplinario Interno del Partido.

A continuación, y debido a su importancia, se reproduce in extenso lo dicho sobre el particular por parte del representante del Ministerio Público:

“[...] la sanción al incumplimiento de dichas proscriciones estatutarias no puede acarrear la nulidad de un acto de elección porque ni el Legislador ni el Constituyente, han señalado dicha consecuencia; es más, en el caso en estudio, la conducta que se endilga a la demandada, ni siquiera ha sido proscrita por ninguna de estas dos autoridades, pues como se expresó anteriormente, ni constitucional, ni legalmente está prohibido que un precandidato que participe en una consulta partidista, que no resulte vencedor, pueda aspirar por ese mismo partido a otro cargo de elección dentro de esa misma contienda; se repite, solo se encuentra prohibido por la Constitución y la Ley participar en una consulta interpartidista de un partido o movimiento político y

*posteriormente aspirar por otro partido o movimiento en el mismo certamen electoral*¹².

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 132 numeral 8 y 231 del C.C.A. esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de la legalidad del acto administrativo por medio del cual se declaró la elección de la señora Luzdey Artunduaga Castro como diputada del Departamento de Huila.

Ahora bien, en consideración a los términos de la apelación la sala sólo tiene competencia para pronunciarse respecto del asunto de fondo si adentrarse a lo planteado en las excepciones.

2. El acto demandado

El demandante pretende la nulidad parcial del Acuerdo 010 de 12 de diciembre de 2010 expedido por el Consejo Nacional Electoral con el cual fue declarado la elección de la señora Artunduaga Castro como diputada del departamento de Huila.

3. Análisis del cargo formulado

Como se mencionó, la parte actora concreta un cargo específico de nulidad que a su juicio materializa la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 223 del C.C.A., esto es, la que indica que la elección será nula cuando se computen votos *“a favor de candidatos que no reúnen las **calidades constitucionales o legales para ser electos**”*.

Para el demandante, la elección de Luzdey Artunduaga Castro como miembro de la Duma Departamental del Huila contraviene los artículos 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador, 80 de los Estatutos del Partido Conservador, 7 de la Ley 1475 de 2011 y 107 de la

¹¹ Folio 254, envés, del expediente.

¹² Folio 256 del expediente.

Constitución Política, lo que en su entender trae como consecuencia que la demandada no reúna las calidades constitucionales y legales para ser electa.

Ahora bien, mediante el artículo 107 de la Constitución Política se dispone:

“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”.***

Consagra el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 que:

*“ARTICULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS. **El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.***

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

candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

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

El artículo 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador es del siguiente tenor:

*Artículo 1 - **Inscripción de aspirantes ser candidatos en las elecciones regionales de 2011.** Quienes aspiren a ser candidatos por el Partido Conservador Colombiano para las elecciones regionales de 2011, bien sea para cargos uninominales –gobernador o alcalde- o para una corporación pública –asamblea, concejo y junta administradora local- deberán inscribirse ante el respectivo directorio departamental, distrital, municipal, según sea el caso, entre el 21 de diciembre de 2010 y las 6:00 pm del 10 de abril de 2011.*

La inscripción de candidatos para gobernador o diputado, se hará ante el respectivo directorio departamental. Por su parte, la inscripción de candidatos para alcalde, concejal, edil, o miembro de una junta administradora local deberá inscribirse ante el respectivo directorio distrital o municipal.

***En ningún caso una persona podrá inscribirse para aspirar por más de una circunscripción electoral”.** (Negrillas propias de la Sala)*

El artículo 80 de los Estatutos del Partido Conservador reza:

“Cuando el directorio conservador de cualquier nivel convocare a consulta popular o interna para escoger candidatos, los aspirantes conservadores

que se nieguen a participar en ella, o que se retiren habiendo sido inscritos, no podrán ser candidatos para el proceso electoral del que se trate.

Los aspirantes conservadores no escogidos en la consulta, no podrán inscribirse como candidatos con el aval del Partido Conservador Colombiano ni de ningún otro partido político”

Sea lo primero evidenciar, en forma coincidente con lo dicho por el *a quo*, que bajo ninguna circunstancia puede entenderse que las normas transcritas hagan referencia a una calidad que deban acreditar quienes aspiren a ser elegidos diputados, de la misma forma que tampoco consagran inhabilidad alguna, únicos supuestos que configuran la causal 5 del artículo 223 del Decreto No. 01 de 1984.

Las inhabilidades para ser inscrito como candidato a la Asamblea Departamental o elegido diputado están consagradas en la norma de rango legal contenida en el artículo 33 de la Ley 617 de 2000, en la que se prohíbe que obtenga tal dignidad a:

- 1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.*
- 2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*
- 3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.*
- 4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en*

interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. *Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.*

Huelga manifestar que en consideración a lo exigido por el artículo 299 superior el régimen de inhabilidades de los diputados **será fijado por la ley** y no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. Con sujeción a lo anterior, menos aún podrá una norma dictada para el fuero interior de un partido político establecer inhabilidad alguna.

Ahora bien, en relación con las calidades que deberán acreditarse a efectos de alcanzar la dignidad de diputado, esta Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance del numeral quinto del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo:

“En este punto es necesario aclarar que las calidades son las condiciones, cualidades o atributos que debe poseer una persona para ser elegido y desempeñar un cargo, tales como la edad, profesión, experiencia, nacionalidad, residencia.

Se trata, entonces, de un concepto diferente al de las inhabilidades, que son impedimentos de origen político, ético o moral, para ser elegido o nombrado, en determinado cargo, pero que provienen de circunstancias externas, tales como el parentesco, los antecedentes, el ejercicio de algunas actividades, la celebración de contratos, que estando demostrados pueden causar la nulidad de la elección o nombramiento según el artículo 228 del mismo Código Contencioso Administrativo.

Precisado lo anterior, se tiene que las calidades para ser elegido Diputado las prevé el artículo 299 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“Artículo 299.- Modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 001 de 1996. En cada Departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley.” (Subraya la Sala).

De conformidad con esta norma, para ser elegido Diputado se requiere, además de ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena

privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos, y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección”¹³.

Pues bien, analizada la situación fáctica y jurídica del *sub examine*, frente a lo dispuesto en las normas acusadas de violadas se tiene que:

1. Frente a la supuesta flagrantemente violación del artículo 1 de la Resolución No. 032 expedida por el Directorio Nacional del Partido Conservador así como del artículo 80 de los Estatutos del mismo partido, se tiene que el rango de los mismos no es el de una norma de índole legal o constitucional de forma que su desconocimiento no tiene la virtualidad de configurar la causal consagrada en el numeral quinto del artículo 223 del C.C.A. por cuanto la misma se refiere a ***“candidatos que no reúnen las calidades constitucionales o legales para ser electos”***. Bajo este entendido, se encuentra la Sala relevada de hacer cualquier análisis en relación con su eventual desconocimiento.
2. Ahora bien, el artículo 107 de la Constitución Política, vigente al momento de la realización de la consulta en el municipio de Acevedo y de la inscripción de la demandada como candidata a la asamblea ***prohíbe a quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, inscribirse por otro en el mismo proceso electoral***. En los anteriores términos la conducta desplegada por la demandada es atípica frente a la prohibición constitucional ya que, si bien, participó en el proceso electoral por un cargo diferente, lo hizo con el aval del mismo partido.
3. Frente a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, de conformidad con la cual el resultado de las consultas será obligatorio para el partido así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas de forma que ***“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***

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla, sentencia de cinco (5) de agosto de dos mil cinco (2005), número de radicado 15001-23-31-000-2003-03045-01(3622).

distintas”, resulta imperativo analizar su aplicación al caso concreto en consideración a las fechas de: (i) la realización de la consulta y (ii) la inscripción de la demandada como candidata.

Sobre la aplicación de la Ley 1475 de 2011 en el tiempo, la Sala de Consulta y Servicio Civil ya tuvo la oportunidad de pronunciarse. En primer lugar determinó que existen cuatro reglas en el derecho colombiano sobre la aplicación de la ley en el tiempo, las cuales son:

“1°. Todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia, en el entendido de que no pueden desconocer los derechos adquiridos o situaciones consolidadas y que producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso.

2°. Constitucionalmente existen dos límites expresos en cuanto a los efectos de las nuevas leyes que debe respetar el legislador: la existencia de derechos adquiridos con justo título en el artículo 58 constitucional y la irretroactividad legal en materia penal del artículo 29. Como excepción que confirma la regla, el artículo 58 permite el sacrificio de los derechos adquiridos con justo título “por motivos de utilidad pública o interés social”, previa indemnización.

3°. El legislador puede definir la forma como cada ley en particular entra a regir, especialmente en relación con las situaciones en curso, estableciendo, si lo considera conveniente, un conjunto de reglas conocidas bajo el nombre de “régimen de transición,” que básicamente determinan las situaciones en curso sobre las cuales la ley derogada tiene efecto ultractivo, y en las cuales la ley nueva tiene efecto inmediato.

4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la ley 153 de 1887, cuyo primer artículo establece:

“Artículo 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurra oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse un tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo,

las autoridades de la República, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes:"

*Las reglas de ésta ley definen para múltiples situaciones si el derecho antiguo es ultraactivo o si el nuevo se aplica inmediatamente, sin perjuicio de reconocer la vigencia de la nueva ley, por lo que acudir a su aplicación no implica desconocer la entrada en vigencia de ésta"*¹⁴.

Así, concluyó que en la Ley 1475 de 2011 no se dispuso nada frente a aquellas situaciones que no estaban consolidadas, por lo tanto, acogiendo la última regla mencionada, debía acudirse a lo dispuesto sobre el particular en los artículos 18 y 40 de la Ley 153 de 1887 para determinar si sobre algunas materias la aplicación de la ley estaba diferida en el tiempo o por el contrario, resultaba inmediata:

"Para efectos de análisis es importante recordar el texto del primer inciso del artículo 18 y el 40 de la ley 153 de 1887, que disponen:

"Artículo 18. Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato."

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

Las normas anteriores regulan el tránsito de legislación en dos hipótesis diferentes. La primera, cuando la ley nueva modifica o "restringe" las condiciones para el ejercicio de un "derecho amparado por la ley anterior", caso en el cual la ley tiene efecto general inmediato. Y la segunda, cuando la ley procesal se aplica a una situación en curso, situación en la cual la ley antigua tiene efectos

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Dr. Enrique José Arboleda Perdomo, concepto de veintisiete (27) de julio de dos mil once (2011), número de radicación 11001-03-06-000-2011-00040-00(2064).

ultractivos en cuanto a “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”. Estas dos regulaciones son aplicables a los temas objeto de la consulta, pues unos de ellos hacen relación exclusivamente a los aspectos procedimentales de la inscripción de candidaturas a las elecciones del 30 de octubre de 2011, y otros a las condiciones del ejercicio del derecho a ser elegido, como se explica enseguida.

En relación con el ejercicio de los derechos o situaciones consolidadas bajo la ley anterior, el primer inciso del artículo 18 de la ley 153 de 1887 ordena tener como cierto el derecho, pero la “restricción” que para su ejercicio haga la nueva ley se aplica inmediatamente. Es claro que la restricción no puede implicar su desconocimiento, sino condiciones diferentes para su ejercicio, pues está de por medio la moralidad, salubridad o utilidad pública.

Sobre la aplicación de la ley procesal en el tiempo, el artículo 40 transcrito ordena aplicarla a los juicios comenzados, pero mantiene la ultractividad de la ley anterior en cuanto a los “términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”.

Es necesario aplicar la anterior distinción en relación con los temas de las preguntas formuladas por el Ministro y que originan el presente concepto, pues dos de ellas se refieren a cambios en las condiciones o requisitos sobre el ejercicio del derecho a postular candidatos, y las otras dos reglas de procedimiento para la inscripción. Entonces, en principio, la regla general diría que por tratarse del ejercicio del derecho a postularse a las elecciones, en materia de la participación de los géneros y la prohibición a los dirigentes de los partidos para inscribirse como candidatos por un partido distinto al que pertenecen si no hubieren renunciado con doce meses de anticipación, se aplicarían las nuevas condiciones, y en cuanto al procedimiento o actuación administrativa referente a la

inscripción administrativa de los candidatos, la norma anterior tiene efectos ultraactivos”¹⁵. (Subrayas ajenas al texto original).

Pues bien, naturalmente lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011 no puede aplicarse a la consulta popular realizada en Acevedo, cuya finalidad era la de definir el candidato único a la alcaldía, toda vez que se trata de una situación consumada. Ahora bien, no ocurre lo mismo si se analiza que la disposición ya estaba vigente al momento en que la demandada se inscribe por el partido conservador como candidata a la Duma departamental el pasado 22 de julio de 2011, 8 días después de la entrada en vigencia de la ley estatutaria.

En cualquier caso, la Ley 1475 contiene una disposición casi idéntica, en cuanto a su sentido, a la consagrada en el artículo 107 constitucional, de forma que prohíbe a **quienes hubieren participado como precandidatos a inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas**. En los anteriores términos la conducta desplegada por la demandada es igualmente atípica frente a la prohibición estatutaria ya que, si bien, participó en el proceso electoral por un cargo diferente, lo hizo con el aval del mismo partido.

4. En conclusión, como lo dispuso el juez de la primera instancia, no se configura la causal de nulidad alegada, es decir, la contemplada en el numeral 5 del artículo 223 por cuanto no logró demostrarse que la demandada estuviera incurso en inhabilidad alguna, o que en ella se echara de menos al menos uno de los requisitos legales o constitucionales para ser inscrita o electa como diputada.

De conformidad con lo señalado será confirmada la sentencia de primera instancia.

III. LA DECISION

¹⁵ Idem.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMASE la sentencia de 9 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila en lo de la competencia de la Sección.

SEGUNDO: DEVUELVASE al tribunal de origen para lo de su competencia.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO