

**LEY DE CUOTAS - Cargos de alto nivel decisorio / LEY DE CUOTAS - Mecanismos para hacer efectiva la participación de la población femenina / LEY DE CUOTAS - En la conformación de ternas se debe incluir el nombre de una mujer / LEY DE CUOTAS - Las listas deben considerar en igual proporción mujeres y hombres / TERNA - Cuando concurren distintas personas o entidades en su conformación no es obligatorio que incluyan a una mujer**

En lo que respecta al caso objeto de estudio, del articulado de la Ley 581 de 2000 se destacan las siguientes disposiciones: i) En el artículo 2º se adoptó la definición de "máximo nivel decisorio" como aquél "[q]ue corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal" y, por lo tanto, están encargados de ejercer su dirección general y tomar las decisiones en última instancia. Esta definición del artículo 2º está encaminada a aclarar qué cargos del Estado quedan sujetos a la regla de selección que se establece en el artículo 4º de la misma ley, según la cual por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres. ii) Conforme con el artículo 4º de la Ley 581, la participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2 y 3 de la citada ley, se hace efectiva por las autoridades nominadoras mediante la aplicación de las siguientes reglas: - Por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres; - Por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, deben ser desempeñados por mujeres. En la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional declaró exequible condicionadamente el artículo 4 ibídem, en el entendido de que la regla de selección que la norma consagra debe aplicarse en forma paulatina, esto es, en la medida en que los cargos del "máximo nivel decisorio" y de "otros niveles decisorios" fueran quedando vacantes. iii) Por su parte, el artículo 5 de la Ley 581 de 2000 señala que no es obligatorio aplicar la cuota mínima del treinta (30%) a los siguientes cargos: - Los pertenecientes a los sistemas de carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en razón de que en éstos, el ingreso, permanencia y ascenso lo determina exclusivamente el concurso de méritos. - Los que deben proveerse por el sistema de ternas o listas, los cuales están sujetos a las reglas establecidas en el artículo 6 de la misma ley. - En un principio también contemplaba aquellos que deben proveerse por elección, pero con la reforma que introdujo el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, expresamente se consagró que en tratándose del acceso a cargo públicos de elección popular de corporaciones públicas las listas donde se elijan 5 o más curules o las que se sometan a consulta, deberán conformarse por un mínimo del 30% de uno de los géneros. iv) En el artículo 6º, el legislador consagró dos (2) tipos de mecanismos para hacer efectiva la participación de la población femenina: a) Por un lado, exigió que en la conformación de ternas se incluyera el nombre de una mujer y b) Por otra parte, que en las listas se considerarán igual proporción de mujeres y de hombres y dentro de este sistema de listas, dispuso que "...[q]uien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo 4º de esta ley.". En ejercicio del control previo de constitucionalidad, la Corte Constitucional, en sentencia C-371 de 2000, encontró exequibles los artículos transcritos, salvo en la parte que refería el deber de designar una mujer tratándose de nombramientos por el sistema de listas, pues, a su juicio, era una medida que resultaba discriminatoria para los hombres por el solo hecho de serlo, y, por ende, abiertamente contraria al principio de igualdad que rige el Estado Social de Derecho. Asimismo, condicionó la exequibilidad de la disposición contenida en el artículo 6º de la Ley 581 de

2000, en el sentido de que la obligación de incluir en las ternas elaboradas por distintas personas o entidades por lo menos el nombre de una mujer no era una obligación inexorable. Es decir, se mantuvieron incólumes las reglas según las cuales en la elaboración de ternas debe incluirse al menos el nombre de una mujer y en la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-371 de 2000. Corte Constitucional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 581 DE 2000 / LEY 1475 DE 2011 ARTICULO 28

**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - Elección de magistrados /  
MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - Ley de cuotas /  
LEY DE CUOTAS - Sistema de ternas / TERNAS - Cuando concurren distintas  
personas o entidades en su conformación no es obligatorio que incluyan a  
una mujer**

Corresponde a la Sala determinar si dentro del proceso de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, la plancha No. 1 de candidatos correspondió a una lista única presentada a título de coalición por los Partidos Liberal, de la U, Cambio Radical, Partido Verde y Opción Ciudadana, es decir, por mutuo acuerdo, o si, por el contrario, puede entenderse que se trató de postulaciones independientes por cada uno de los citados partidos. Y según se determine lo uno u lo otro, se determinará si estaban o no obligados a atender lo dispuesto en la Ley de Cuotas, en concreto, en el artículo 6 - Ley 581 de 2000 y en los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución Política. En lo que tiene que ver con el proceso de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral el artículo 264 de la Constitución Política prevé que son 9; serán elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coalición entre ellos, mediante el sistema de cifra repartidora y para el período institucional de 4 años. En el subexamine la Sala evidencia que de manera previa a la integración de la plancha No. 1, denominada de la Unidad Nacional, los partidos políticos que la conformaron (Partido de la U, Cambio Radical, Partido Liberal, Alianza Verde y Opción Ciudadana), adelantaron de manera independiente el proceso de selección de sus aspirantes, lo cual se llevó a cabo mediante la participación y aprobación de sus respectivas bancadas. Incluso se observa que cada uno de los citados partidos políticos presentaron ante la Secretaría General del Senado a las personas que postulaban en su nombre para aspirar a ser miembros del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, está demostrado que posteriormente decidieron incluir en una sola lista algunos de los candidatos que había "preseleccionado" cada uno de los partidos políticos. En concreto, 3 aspirantes por parte del Partido de la U, 3 por el Partido Liberal, 1 por Cambio Radical, 1 por Alianza Verde y 1 por opción ciudadana, de los cuales, como se conoce, resultaron electas 6 personas: los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa. Lo anterior constituye razón suficiente para concluir que la presentación de los candidatos que integraron la plancha No. 1 por parte la Unidad Nacional, no provino de una única persona o partido o movimiento político. Por el contrario, como se pone de presente en el mismo acto de elección, se trató de una "postulación colectiva" mediante el empleo de planchas de aspirantes, las cuales fueron debidamente sometidas a la votación de la Plenaria del Congreso de la República. Es decir, la votación no se efectuó respecto de los candidatos que cada partido político presentó de manera independiente, sino que dicha votación y, por consiguiente, la correspondiente elección se dio con relación a los candidatos que figuraban en las planchas No. 1 y No. 2, que los partidos implicados decidieron someter a consideración del Congreso en pleno, a raíz de la

concertación que existió entre los mismos. Dentro de este contexto y de acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, es forzoso concluir que el acto de elección de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, no es violatorio del artículo 6° de la ley 581 de 2000 ni de ninguna norma constitucional, como equivocadamente sostiene la parte actora. (...) la Ley de Cuotas no es aplicable a aquellos eventos en los que en la conformación de la lista intervienen varias voluntades o personas, por cuanto es razonable que cuando no existe destinatario único del deber de componer la lista en igual proporción de hombres y mujeres, sencillamente no se puede imponer. En tales casos, la observancia de los parámetros que prevé el artículo 6° de la citada disposición no es obligatoria, sino apenas una finalidad que debe procurarse alcanzar, sin que su materialización sea un requisito de inexorable cumplimiento. Es obvio que sólo puede coexistir una obligación cuando existe claridad para vincular a alguien con la misma. Por consiguiente, según lo expuesto, lo que se impone, es negar las pretensiones de la demanda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00134-00**

**Actor: WILTON MOLINA SIADO**

**Demandado: MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

Una vez adelantado el trámite legal correspondiente, procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda.-**

El señor Gustavo Adolfo Sánchez, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral contra el acto de elección de los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa como Magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, demanda en la que planteó las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la nulidad parcial del acto administrativo por medio del cual el Congreso de la República en pleno eligió a los magistrados del Consejo Nacional, período 2014-2018, en sesión plenaria del día 28 de agosto de 2014, referente a la elección de la plancha No. 1 integrada por los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carrillo y Armando Novoa.*

*2. Como consecuencia de la nulidad decretada, se anulen las credenciales de los nombramientos y se ordene una nueva elección de los magistrados que se anule su elección”.*

## **2. Hechos.-**

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, el actor adujo:

-Que los días 27 y 28 de agosto de 2014, el Congreso de la República en pleno se reunió para efectuar la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018.

-Que ante el pleno del Congreso de la República se presentaron dos planchas. La número 1<sup>o</sup> proveniente de la coalición de partidos, que se denominó de la Unidad Nacional, que se integró por los candidatos del Partido Liberal, Cambio Radical, el Partido de la U, el Partido Verde y el Partido Opción Ciudadana. Por otra parte, la plancha número 2<sup>o</sup>, compuesta por nombres que postularon el Partido Conservador y Centro Democrático.

-Que en la medida en que *“las planchas fueron armadas mediante acuerdo de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso (no mediante un proceso de elección)”*, es evidente que éstas debían cumplir con la ley de género.

-Que la plancha No. 1 no atendió a los parámetros que prevé el artículo 6<sup>o</sup> de la Ley 581 de 2000, pues a pesar de que estuvo integrada por 9 personas, sólo dos eran mujeres (Yolima Carrillo y Doris Méndez).

## **3. Normas violadas y concepto de la violación.-**

El actor citó como infringidas las siguientes:

- Los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución Política.
- El artículo 6º de la Ley 581 de 2000.
- El artículo 1º de la Ley 1475 de 2000.

En síntesis, plantea como vicio que, a su juicio, hace anulable la referida elección, el hecho de que en la plancha No. 1, proveniente de la coalición de partidos de la Unidad Nacional, sólo dos de los nueve candidatos fueran mujeres, lo que desconoce el contenido del artículo 6º de la Ley de Cuotas que es enfático en prescribir que *“(...) para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción”*.

Que, por ende, esa irregularidad en la conformación de la lista que integró la plancha No. 1 de la Unidad Nacional, se traslada al acto de elección.

Puso de presente que en el caso concreto es claro que el Partido Social de Unidad Nacional, al efectuar la postulación de sus candidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral, incluyó a tres hombres - los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega y Ciro Muñoz-, pero omitió la designación de una mujer como mínimo en los términos que exige la citada ley de cuotas. Que tal circunstancia desconoce la finalidad de la Ley 581 de 2000, esto es, hacer efectiva la participación política de la mujer y su vinculación en los niveles decisorios de los órganos y entidades del Estado.

Que por su parte el Partido Liberal sí cumplió con la proporción de cuota femenina, toda vez que postuló a los señores Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera y Doris Méndez. Que lo mismo se predica del Partido Cambio Radical por cuanto el nombre de su candidato en la plancha No. 1 corresponde al de una mujer (Yolima Carrillo)<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior, adujo que si bien la Corte Constitucional precisó que no es obligatoria la exigencia de incluir la cuota de una mujer cuando las ternas o listas deban ser elaboradas por un cuerpo colegiado donde concurren diferentes voluntades, pues es imposible determinar en quien recae tal deber, es lo cierto que en sub examine *“...si es posible determinar quienes tenían la obligación de*

---

<sup>1</sup> Los otros dos nombres de la lista de candidatos que contenía la plancha No. 1 corresponden a José Joaquín Plata por el Partido Opción Ciudadana y Armando Novoa por el Partido Verde.

*incluir en su postulación en igualdad de condiciones el nombre de mujeres, pues los partidos políticos tienen el deber de incluir en sus ternas y listas el nombre de mujeres e incluso están obligados a integrar como mínimo el 30% de mujeres con la conformación de la lista de candidatos a corporaciones públicas”.*

#### **4. Contestaciones de la demanda**

##### **4.1 De los señores Idayiris Yolima Carrillo Pérez, Héctor Elí Rojas y Emiliano Rivera**

Los señores Idayiris Yolima Carrillo Pérez, Héctor Elí Rojas y Emiliano Rivera, mediante memoriales que obran a folios 108-125, 128-146 y 161-179, respectivamente, contestaron la demanda en iguales términos. Manifestaron que algunos hechos eran ciertos, que otros no eran verdad y que otros eran apreciaciones subjetivas del actor. Se opusieron a cada una de las pretensiones.

Propusieron las excepciones que denominaron “i) *inepta demanda por falta de requisitos formales*, ii) *falta de claridad y determinación del concepto de la violación* y iii) *de falta de demanda sobre la totalidad del acto acusado o indebida individualización del acto acusado*”, que fueron decididas desfavorablemente en la audiencia inicial<sup>2</sup>.

Asimismo, las que denominó “*inexistencia de violación al régimen de cuotas e insuficiencia para desvirtuar la presunción de legalidad del acto por falta de prueba de los fundamentos de hecho*”, que, en realidad, constituyen argumentos de fondo que están encaminados a impedir la prosperidad de las pretensiones y que serán objeto de pronunciamiento en esta providencia.

En síntesis, los demandados sostuvieron que el actor interpretó de manera equivocada el artículo 264 de la Constitución Política y el artículo 6º de la Ley 581 de 2000, por cuanto en la postulación de los candidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral (período 2014-2018) intervinieron una pluralidad de voluntades que, según lo expuesto en la sentencia C-371 de 2000, imposibilitan determinar quién estaba obligado a cumplir con inclusión de la cuota de género. Que, a su parecer, dicha normativa no resulta aplicable al caso concreto, pues, de lo contrario, implicaría imponer sin razón alguna una carga desproporcionada a

---

<sup>2</sup> Folios 208-220

una colectividad en favorecimiento de las demás, sin tener sustento constitucional alguno.

Que lo anterior cobra mayor relevancia si tiene en cuenta que en el caso concreto cada partido presentó los candidatos que previamente habían designado sus respectivas bancadas y posteriormente se conformó de manera conjunta y asociada la lista o plancha para su votación.

Asimismo manifestaron que *“...el demandante equivoca la fundamentación en la medida en que parte de una premisa falsa como la existencia de una coalición o asociación...para infringir la ley, por cuanto [entiende] que debe respetarse siempre la cuota de género independientemente de la existencia de mecanismos de participación democrática como es la votación interna de cada partido”*. Que tal interpretación llevaría a la absurda conclusión *“...que en una consulta partidista para elegir los candidatos a los cargos de elección popular, no pueden ganar hombres porque se violaría la ley de cuotas”*, lo cual no puede ser de recibo.

Que lo que sucede en realidad es que cada partido en virtud de su autonomía hace una convocatoria o invitación para que las personas que creen que cumplen con los requisitos del cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral, se presenten como aspirantes. Empero, eso no significa que si no se postulan la cantidad necesaria de mujeres para conformar como mínimo el 30%, el procedimiento deba declararse desierto y el partido político pierda su facultad de postulación.

De igual forma, adujeron que la demanda se sustenta en afirmaciones que carecen de sustento probatorio y que, en realidad, constituyen meras especulaciones que no logran desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado.

Por último, pusieron de presente que incluso la irregularidad que se imputa al acto acusado no es atribuible a los señores Yolima Carrillo Pérez, Héctor Elí Rojas y Emiliano Rivera, por cuanto ésta se deriva específicamente de la presentación de la plancha en lo que respecta al Partido de la U, mas no en relación con Cambio Radical o con el Partido Liberal, que son los partidos de los cuales ellos fueron candidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral.

#### **4.2 Del señor Armando Novoa García**

El demandado contestó la demanda en nombre propio (folios 100-106). En síntesis, adujo que las pretensiones no estaban llamadas a prosperar, pues cuando en la designación de cargos del máximo nivel decisorio, como en el sub examine, concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme con la regla de selección que prevé el artículo 4º de la Ley 581 de 2000, sin que esta sea inexorable. Que debe tenerse en cuenta que en esta hipótesis no es posible determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante *“...o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar una mujer”*

Que bajo esas consideraciones no cabe la menor duda de que la citada ley no era aplicable a la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral -2014-2018, pues, de conformidad con el artículo 264 de la Constitución Política, en la postulación de los respectivos candidatos intervinieron varias voluntades, esto es, las organizaciones políticas con representación en el Congreso. Así, tal circunstancia implica que no exista forma válida o legítima alguna que permita establecer en cuál de esas organizaciones políticas correspondía incluir el nombre de una mujer.

Que en el caso concreto cada partido y movimiento político realizó a nivel interno, de manera independiente y en bancadas, la definición e inscripción de sus candidatos y *“...posteriormente de manera concertada y con fines de celeridad, fueron conformadas y presentadas las respectivas planchas a votación del Congreso”*. De esta manera, en relación al demandado, *“...su inclusión en la plancha No. 1 provino del Partido Alianza Verde, de acuerdo con las reglas de sus estatutos internos, con la participación de los militantes facultados para tomar decisiones dentro de esa colectividad y con la debida verificación del cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo”*.

#### **4.3 De los señores Alexander Vega Rocha y Luis Bernardo Franco Ramírez**

Los señores Alexander Vega Rocha y Luis Bernardo Franco, por intermedio de apoderado judicial, contestaron la demanda de la referencia mediante un mismo escrito (folios 149-179). En resumen, se opusieron a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

-Que la decisión de postular a una persona al cargo de Magistrado del Consejo Nacional Electoral es de carácter político y, por consiguiente, está gobernada bajo los principios de autonomía y libre organización y determinación que se predicán de los partidos políticos.

-Que contrario a lo que sostiene el demandante, la designación de los candidatos del Partido de la U a fin de integrar la plancha No. 1, se hizo mediante el sistema de votación, previa convocatoria pública y abierta a todos los militantes, tal y como lo estableció el artículo 3º de la Resolución interna de esa colectividad No. 028 del 30 de julio de 2014<sup>3</sup>, disposición que se encuentra acorde con los estatutos internos del partido.

-Que, por ende, tal postulación se excluye de las previsiones que contiene el artículo 6º de la Ley 581 de 2000, toda vez que según reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“...los partidos y movimientos políticos colombianos pueden adoptar medidas encaminadas a garantizar una mayor participación femenina, pero éstas no pueden proceder de una imposición del legislador”*.

-Que, como bien lo pusieron de presente los otros demandados, el artículo 264 de la Constitución Política estableció la cifra repartidora como fórmula aritmética para elegir los miembros del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, de dicho método no puede predicarse la observancia de la Ley 581 de 2000, pues equivaldría a obligar *“...a que cada partido con derecho a dos magistraturas incluyera una mujer y en caso de los partidos con derecho a una magistratura, necesariamente tendría que ser una mujer”*, lo que evidentemente desborda el contenido y la finalidad de la citada ley estatutaria. Más aun si se tiene en cuenta que ésta tiene como destinatarios a las autoridades públicas y los partidos y movimientos no tienen esa condición de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 130 de 1994.

---

<sup>3</sup> Mediante la cual se reguló el procedimiento interno para la selección de los candidatos del partido de la U que aspiraron al cargo del Magistrado del Consejo Nacional Electoral.

-Que, además, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han precisado que la Ley de Cuota de Género sólo es predicable en procesos de nombramiento o elección en los que la elaboración de la lista o la terna involucra una sola voluntad - ya sea de un funcionario unipersonal o la de una Corporación-, toda vez que si la postulación recae en varias personas no sería posible comprobar a cuál de ellas le correspondía incluir el nombre de una mujer, que es lo que ocurre en el presente caso.

-Aunado a lo anterior, adujeron que para el caso específico el Partido de la U determinó de manera autónoma y en conjunto con otras colectividades políticas, inscribir una lista única.

#### **4.4 Del Partido de la U**

El apoderado judicial de este partido político contestó la demanda mediante memorial que obra a folios 73-82 del expediente. En concreto, adujo:

-Que en virtud de los principios de autonomía e independencia que se predicán de dicha colectividad, mediante Resolución No. 028 del 30 de julio de 2014, reglamentó el procedimiento para la selección de los candidatos de ese partido al Consejo Nacional Electoral, procedimiento que *“...culminó con la votación adelantada por la bancada congresista, la cual dentro un contexto democrático y transparente permitió que se votase por nueve militantes precandidatos a integrar la lista”*.

-Que con base en dichos principios, el citado partido junto con Cambio Radical, el Partido Verde, el Partido Liberal y Opción Ciudadana, decidieron inscribir 9 candidatos bajo la modalidad de la coalición partidista, razón por la cual, según la sentencia C-371 de 2000, no era aplicable la Ley de Cuotas, toda vez que la postulación no recayó en una sola persona sino en varias.

-Que, además, es evidente que la decisión de conformar dicha lista *“tiene un carácter político, la cual está gobernada bajo el principio de la libre organización que tienen los partidos políticos para organizarse y establecer su funcionamiento”*. Máxime si se tiene en cuenta que en un ámbito de igualdad y equilibrio se dispuso un proceso interno de votación y, por ende, no era necesario respetar cuota de género alguna, pues de forma libre solo se postularon dos militantes mujeres.

#### 4.5 Del Congreso de la República

Mediante escrito del 19 de enero de 2015 (folios 91-96), el apoderado judicial del Congreso de la República contestó la demanda en los siguientes términos:

Argumentó que el proceso de postulación que se consuma con la expedición del respectivo aval por parte de los partidos o movimientos políticos o por la coalición de estos mismos, por expresa disposición constitucional, se deriva de la autonomía de la voluntad de cada partido político y no de la voluntad del Congreso de la República, el cual tiene reservado la facultad de elegir los miembros del Consejo Nacional Electoral de las listas que para tal efecto envía aquellos.

Que teniendo en cuenta reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, en el asunto bajo estudio las listas *“enviadas al Congreso de la República para adelantar el proceso de elección de los magistrados del CNE..., gozaban de plena validez jurídica ya que... el aval no es más que el reconocimiento de las buenas condiciones de modalidad y decoro del postulado para participar en el proceso de elección”*. Que ese aval tuvo origen en los procesos democráticos de postulación que diseñaron los partidos políticos y que van de la mano con el principio de autonomía y autodeterminación de los mismos.

#### 5. Trámite en única instancia

Mediante providencia del 28 de noviembre de 2014, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones del caso<sup>4</sup>.

El día 13 de abril de 2015 se celebró la audiencia inicial en los términos de los artículos 180 y 283 del CPACA. En ésta se señaló que no existía alguna irregularidad que afectara el proceso, se fijó el litigio y se negaron y decretaron las pruebas<sup>5</sup>.

Asimismo se denegaron las excepciones que propusieron los demandados. Al respecto, se dijo:

**(...) Inepta demanda por falta de requisitos formales, pues: i) en el acápite correspondiente a los hechos no se presenta una relación**

---

<sup>4</sup> Folios 47-50.

<sup>5</sup> Folios 208-220.

*fáctica que permita una ilustración acerca de los acaecimientos que fundan la demanda y como consecuencia de lo anterior, los hechos no se encuentran debidamente determinados y clasificados y en este sentido no existe un orden cronológico.*

*ii) Que, además, existe falta de claridad y determinación del concepto de la violación.*

*iii) **Falta de demanda sobre la totalidad del acto acusado o indebida individualización del acto acusado**, “teniendo en cuenta que se trata de un acto administrativo complejo en la medida en que en la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral confluyen decisiones y expresiones de voluntad de diversas fuentes, entrelazadas en una relación de interdependencia y validez, lo que conforma una unidad de acto y por ende debe ser demandado en su integridad”.*

*Estas excepciones, **se niegan**, pues:*

*1) Contrario a lo expuesto por los demandantes, el Despacho encuentra que a folios 1-3 de la demanda se encuentra una relación de los hechos que sirven de sustento a la presente demanda, los cuales permiten entender el fundamento fáctico que sustentan los cargos y las pretensiones del actor.*

*Si bien se evidencia que la relación que hace el demandante no sigue un estricto orden cronológico, es lo cierto que tal circunstancia no afecta el entendimiento que de los hechos de la demanda efectúa este despacho. Por tanto, no cabe duda que la presente demanda sí cumple con este requisito formal.*

*2) De igual forma, el Despacho verifica que el escrito de la demanda sí contiene un concepto de violación, que se sustenta en el desconocimiento de la ley de cuotas, en concreto del artículo 6º de la Ley 581 de 2000.*

*En efecto, a folios 4 y siguientes de la demanda, el actor citó las normas que, a su juicio, desconoce el acto acusado. Asimismo, explicó las razones por las cuales, de acuerdo con jurisprudencia de esta Corporación, debe declararse la nulidad de la elección de los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carrillo y Armando Novoa como Magistrados del Consejo Nacional Electoral.*

*El Despacho recuerda que la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales en los términos en que se encuentra prevista en el artículo 100 del CGP, está circunscrita a que el demandante en el escrito de la demanda omita formular los fundamentos de derecho*

que sustentan las pretensiones, para lo cual debe indicar las normas violadas y explicar el concepto de la violación.

Es decir, se trata de un requisito formal, que el actor cumplió a cabalidad en el sub examine, pues la forma cómo el actor formuló tal concepto de la violación permite entender cuáles son los motivos de reparo que formula contra el acto acusado y las disposiciones en que las sustenta.

Dentro de este contexto, es claro que la demanda cumple con los requisitos de forma que prevén los **artículos 162 y 163 del CPACA.**

**3)** Por último, a juicio del despacho, tampoco se evidencia una indebida individualización del acto acusado.

A diferencia de lo que proponen los demandados, no es cierto que en el presente caso el actor también debió solicitar la anulación de la inscripción de los candidatos –que según los términos de la Resolución 030 de 2014 el Partido de la U dictó a fin de elegir los participantes- y de la respectiva postulación por parte de los partidos o movimientos políticos, pues estos se entienden como actos de trámite que deben cumplirse o agotarse a fin de que se produzca el acto definitivo que declara la elección, que, valga la pena aclarar, es el susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Si como en el presente caso, la irregularidad recae en una de esas etapas, es claro que se entiende que tal irregularidad se traslada al acto de elección. Sin embargo, eso no significa que la pretensión de nulidad indefectiblemente deba extenderse a dichas actuaciones.

En la medida en que la elección de los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carrillo y Armando Novoa como magistrados del Consejo Nacional Electoral, se dio lugar en las sesiones del 27 y 28 de agosto de 2014, según consta en la Gaceta del Congreso No. 671 del 31 de octubre de 2014, ese es el acto cuya nulidad debe demandarse.

Como así lo efectuó el actor, es claro que el acto acusado está debidamente individualizado”.

## **6. Alegatos de conclusión**

### **- Del demandante**

El señor Wilton Molina Siado guardó silencio.

- **De los demandados**

Los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa, mediante escritos que obran a folios 889-900, 901-908, 921-926 y 927-933 del expediente, se ratificaron en los argumentos que expusieron en las correspondientes contestaciones de la demanda.

- **Del apoderado del Congreso de la Republica**

Mediante memorial que obra a folios 885 a 888 del expediente, el doctor Lyons Villalba presentó alegatos de conclusión. Reiteró su posición en el sentido de que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, pues:

*“(...) El artículo 264 constitucional ha sido interpretado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a través de su jurisprudencia, sosteniendo que la naturaleza del cargo de magistrado del CNE es de origen eminentemente político, toda vez que en dicho órgano los partidos políticos encuentran su representación en el propio Congreso de la República, cada partido designa o postula sus candidatos, el cual es elegido por voto nominal y público mediante el sistema de bancadas.*

*(...) Si nos remitimos al caso concreto, es un hecho que la plancha No. 1 estuvo conformada por candidatos postulados por las diversas representaciones o partidos políticos. Es decir, dentro del proceso de conformación de la lista o postulación de candidatos concurren la voluntad de varias personas o partidos políticos..., situación que de entrada no permite exigir aplicar (sic) la regla contenida en el inciso segundo del artículo 6º de la Ley 581 de 2000.*

*(...) Este mismo argumento permite a fortiori inaplicar en el caso concreto el artículo 6º de la Ley 581 de 2000, en virtud de que la conformación de las planchas para elegir Magistrados del CNE, obedece a un acto autónomo e independiente de cada partido donde se plasma el resultado de la concurrencia de voluntades de sus miembros mediante una elección interna y democrática”.*

**7. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Séptimo Delegado (E) ante el Consejo de Estado solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda. Como sustento de la petición, en resumen, manifestó:

-Que, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, está comprobado que ante el Congreso de la República y a fin de elegir los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, se presentaron dos planchas. La primera denominada de la Unidad Nacional y la segunda propuesta por el Partido Conservador y Centro Democrático.

-Que es evidente que la postulación que hicieron los partidos políticos fue producto de sendas coaliciones para presentar sólo dos listas de candidatos, de las cuales resultaron electos los actuales magistrados del Consejo Nacional Electoral.

-Que antes *“de realizar estas planchas mediante coaliciones interpartidistas, cada partido o movimiento político realizó un proceso interno para efectos de presentar sus candidatos, procesos que en la mayoría se surtieron mediante un sistema interno electoral donde se designaron los aspirantes que obtuvieron la mayor votación”*.

-Que de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, una de las excepciones a la Ley de Cuota de Género precisamente se configura cuando la terna o lista deber ser conformada por varias personas o cuerpos colegiados integrados por varias personas en donde sus decisiones son tomadas por la mayoría. Lo anterior debido a que es imposible establecer quién de los integrantes del cuerpo colegiado o cuál de las personas con poder de postulación, debe incluir a una mujer.

-Que, por consiguiente, la postulación que hicieron los partidos y movimientos políticos de los candidatos a los cargos de magistrados del Consejo Nacional Electoral, no debía cumplir con la exigencia de la Ley de 581 de 2000, pues intervinieron varias voluntades en la designación de los aspirantes, siendo imposible exigirle a *“uno de estos partidos que incluya dentro de sus postulados a una mujer”*. Máxime si se tiene en cuenta que la selección previa que realizó cada partido se adelantó mediante procesos democráticos donde hubo una convocatoria abierta y pública, una inscripción y una posterior elección mediante votación interna de la bancada.

-Que, por último, si bien los partidos y movimientos políticos gozan de independencia y de autonomía, ellos en lo que tiene que ver con el ejercicio del

derecho de postulación, en términos generales, deben cumplir las obligaciones que prevé la Ley de Cuotas<sup>6</sup>, salvo las respectivas excepciones, como la que se presenta en el asunto objeto de estudio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia.-

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 149 del C.P.A.C.A.<sup>7</sup>, esta Sala es competente para conocer en única instancia de la demanda contra el acto de elección de los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa como Magistrados del Consejo Nacional Electoral, periodo 2014-2018.

### 2. El acto acusado.-

La elección de los demandados, junto con la de los demás magistrados del Consejo Nacional Electoral, se produjo en las sesiones del 27 y 28 de agosto de 2014 del Congreso de la República, según consta en la Gaceta de este ente legislativo No. 671 del 31 de octubre de 2014, que obra a folios 230-255 del expediente.

### 3. Estudio de fondo del asunto.-

Corresponde a la Sala determinar si dentro del proceso de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, la plancha No. 1 de candidatos correspondió a una lista única presentada a título de coalición por los Partidos Liberal, de la U, Cambio Radical, Partido Verde y Opción Ciudadana, es decir, por mutuo acuerdo, o si, por el contrario, puede entenderse que se trató de postulaciones independientes por cada uno de los citados partidos.

---

<sup>6</sup> "Así se dispuso mediante el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, al señalar que en tratándose de acceso a cargos públicos de elección popular las listas donde se elijan 5 o más curules, o las que se sometan a consulta, deberán conformarse con un mínimo del 30% de uno de los géneros, es decir, a los partidos políticos, independientemente de su autonomía, si se les obliga a aplicar la Ley de Cuotas, de manera particular al momento de integrar las listas de candidatos que aspiran a corporaciones públicas de elección popular".

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación".

Y según se determine lo uno u lo otro, se determinará si estaban o no obligados a atender lo dispuesto en la Ley de Cuotas, en concreto, en el artículo 6º - Ley 581 de 2000 y en los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución Política.

La Sala precisa que el presente estudio se efectuará fundado en las normas que el demandante planteó como infringidas en la demanda y en el concepto de violación<sup>8</sup>, así como tomando en consideración los argumentos de defensa del demandado y el concepto del Ministerio Público.

Para efectos de sustentar la decisión que se adoptará en esta providencia, la Sala comienza por estudiar, en primer lugar, la Ley Estatutaria 581 de 2000, para luego analizar el caso concreto.

#### **-La Ley 581 de 2000**

El actor considera que en el asunto bajo examen, la elección como magistrados al Consejo Nacional Electoral de los demandados desconoció La Ley Estatutaria No. 581 de 2000, mediante la cual se reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público a la que se refiere la parte final del 40 de la Carta y que corresponde a un desarrollo de los artículos 13 [2], 40 *in fine* y 43 de la Constitución así como de las normas contenidas, entre otros, en el artículo 1º de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles y Políticos de la Mujer; I y II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 7º y 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1.1 y 23 "c" de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 3º y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .

Debido a que regula "[e]l ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección", en este caso de las mujeres, es una ley estatutaria y, por lo mismo, estuvo sometida al control previo de constitucionalidad<sup>9</sup> en virtud de la previsión contenida en el artículo 153 [2] de la Carta, revisión que dio lugar a la sentencia C-371 de 2000, de la cual se extracta el siguiente párrafo:

---

<sup>8</sup> Según los términos en que se efectuó la fijación del litigio en la audiencia inicial que se llevó a cabo el día 13 de abril de 2015.

<sup>9</sup> Del Proyecto de Ley 62/98 Senado y 158/98 Cámara.

*“[E]l proyecto de ley que se examina, precisamente, versa sobre un derecho fundamental, la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta y, específicamente, sobre lo que se establece en el inciso segundo de esta norma superior, pues busca crear condiciones materiales que permitan hacerla real y efectiva, en beneficio de un grupo (las mujeres), tradicionalmente discriminado en materia de participación política. Además, el proyecto es un desarrollo del derecho de participación ciudadana, aunque específicamente referido a la participación política de la población femenina”.*

En principio puede aseverarse que la voluntad del legislador, al expedir la Ley Estatutaria 581 de 2000, estuvo dirigida a establecer espacios de participación femenina en los altos niveles de decisión de las tres Ramas del Poder Público.

Así, en la exposición de motivos del proyecto se dijo:

*“A nivel de la Rama Judicial la situación es aún más preocupante; en la Corte Suprema de Justicia hay en total 20 magistrados y ninguna mujer; en la Corte Constitucional hay nueve magistrados y ninguna mujer; en el Consejo de Estado sólo hay cuatro mujeres entre 26 consejeros.*

*A su vez en el Consejo Superior de la Judicatura se encuentran tres mujeres entre los 13 magistrados. En estos niveles máximos de la Rama Judicial la participación de la mujer en promedio es del 8.8%, más baja aun que en el sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva”<sup>10</sup>.*

Asunto que también se infiere de la finalidad de la ley estatutaria en referencia, pues fue proferida para crear “[l]os mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho **en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público**, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.” (Negrilla fuera de texto original).

Ahora bien, todas las disposiciones que conforman la citada ley tienden a garantizar una adecuada y efectiva participación de la mujer en todas las ramas del poder público y demás órganos de la administración y promover dicha participación en las diferentes instancias de decisión de la sociedad civil, para eliminar la discriminación existente en perjuicio de las mujeres.

---

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso número 159 del 24 de agosto de 1998. Página 9.

Es decir que el legislador reconoció la existencia de esa discriminación y se propuso establecer unos mecanismos a través de los cuales las autoridades, instituidas para cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, hicieran efectivo el mandato de los artículos 13, 40 *in fine* y 43 de la Constitución Política y de las demás normas que hacen bloque de constitucionalidad, *stricto sensu*, en materia de protección de la mujer, de no someterla a ninguna clase de discriminación, otorgarle los mismos derechos y oportunidades de los hombres y garantizar su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de los asuntos públicos.

Previó además que las autoridades estarían obligadas a promover que esa participación adecuada y efectiva de la mujer tuviera lugar también en las instancias de decisión de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta lo anterior y en lo que respecta al caso objeto de estudio, del articulado de la Ley 581 de 2000 se destacan las siguientes disposiciones:

i) En el artículo 2º se adoptó la definición de "*máximo nivel decisorio*" como aquél "[q]ue corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal" y, por lo tanto, están encargados de ejercer su dirección general y tomar las decisiones en última instancia.

Esta definición del artículo 2º está encaminada a aclarar qué cargos del Estado quedan sujetos a la regla de selección que se establece en el artículo 4º de la misma ley, según la cual por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres.

ii) Conforme con el artículo 4º de la Ley 581, la participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2 y 3 de la citada ley, se hace efectiva por las autoridades nominadoras mediante la aplicación de las siguientes reglas:

- Por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres;

- Por lo menos el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, deben ser desempeñados por mujeres.

En la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional declaró exequible condicionadamente el artículo 4 *ibídem*, en el entendido de que la regla de selección que la norma consagra debe aplicarse en forma paulatina, esto es, en la medida en que los cargos del “*máximo nivel decisorio*” y de “*otros niveles decisorios*” fueran quedando vacantes.

iii) Por su parte, el artículo 5 de la Ley 581 de 2000 señala que no es obligatorio aplicar la cuota mínima del treinta (30%) a los siguientes cargos:

- Los pertenecientes a los sistemas de carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en razón de que en éstos, el ingreso, permanencia y ascenso lo determina exclusivamente el concurso de méritos.

-Los que deben proveerse por el sistema de ternas o listas, los cuales están sujetos a las reglas establecidas en el artículo 6 de la misma ley.

-En un principio también contemplaba aquellos que deben proveerse por elección<sup>11</sup>, pero con la reforma que introdujo el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, expresamente se consagró que en tratándose del acceso a cargo públicos de elección popular de corporaciones públicas las listas donde se elijan 5 o más curules o las que se sometan a consulta, deberán conformarse por un mínimo del 30% de uno de los géneros.

iv) En el artículo 6°, el legislador consagró dos (2) tipos de mecanismos para hacer efectiva la participación de la población femenina:

a) Por un lado, exigió que en la conformación **de ternas** se incluyera el nombre de una mujer y

b) Por otra parte, que **en las listas** se considerarán **igual proporción** de mujeres y de hombres y dentro de este sistema de listas, dispuso que *“...[q]uien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a*

---

<sup>11</sup> En la sentencia C-371 de 2000 la Corte declaró exequible el artículo 5 de la Ley de Cuotas, en el entendido de que por cargos de elección sólo deben incluirse los de elección popular, porque de lo contrario se restringiría excesivamente el ámbito dentro del cual la ley está llamada a operar.

*las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo 4° de esta ley."*

En ejercicio del control previo de constitucionalidad, la Corte Constitucional, en sentencia C-371 de 2000, encontró exequibles los artículos transcritos, salvo en la parte que refería el deber de designar una mujer tratándose de nombramientos por el sistema de listas, pues, a su juicio, era una medida que resultaba discriminatoria para los hombres por el solo hecho de serlo, y, por ende, abiertamente contraria al principio de igualdad que rige el Estado Social de Derecho.

Asimismo, condicionó la exequibilidad de la disposición contenida en el artículo 6° de la Ley 581 de 2000, en el sentido de que la obligación de incluir en las ternas elaboradas por distintas personas o entidades por lo menos el nombre de una mujer **no era una obligación inexorable**.

Es decir, se mantuvieron incólumes las reglas según las cuales en la elaboración de ternas debe incluirse al menos el nombre de una mujer y en la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción. Empero, estableció un condicionamiento en relación con el artículo 6°.

En efecto, en la parte resolutive de la sentencia citada, en lo pertinente se decretó:

***"Primero: Declarar EXEQUIBLE el proyecto de ley estatutaria No. 62/98 Senado y 158/98 Cámara "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", por el aspecto formal, salvo la expresión "A partir del primero (1°) de septiembre de 1999", contenida en los literales a) y b) del artículo 4° del citado proyecto de ley, que se declara INEXEQUIBLE por vicios de forma.***

***Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 9, 12, 13, 15, 16, 17 y 18 del mismo proyecto de ley.***

*[...]*

***Quinto: Declarar INEXEQUIBLE la expresión "y quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo cuarto de esta ley" contenida en el inciso segundo del artículo 6 del mencionado proyecto***

de ley, y **EXEQUIBLE en forma condicionada el resto del artículo, bajo el entendimiento de que cuando en la conformación de ternas concurren distintas personas o entidades se procurará incluir mujeres, sin que ésta sea una obligación inexorable**" (Negrillas fuera de texto original).

La razón que tuvo la Corte Constitucional para condicionar la exequibilidad de la disposición contenida en el artículo 6º de la Ley 581 de 2000, fue sustentada de la siguiente manera:

**"Los cargos que se proveen por el sistema de ternas o listas**

*"58.- De acuerdo con el artículo 5º, los nombramientos por **el sistema de ternas y listas**, quedan excluidos de lo dispuesto en el artículo 4º. No obstante, en el artículo 6º, el legislador consagra dos tipos de mecanismos para hacer efectiva la participación de la población femenina. Por un lado, exige que en la conformación de ternas se incluya el nombre de una mujer **y que en las listas, hombres y mujeres estén incluidos en igual proporción**. Por el otro lado, y exclusivamente en relación con los cargos a proveer por el sistema de listas, dispone que 'quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo 4º de esta ley'.*

*Sin lugar a duda, la primera de estas medidas es razonable y proporcionada. Aceptada la cuota que se consagra en el artículo 4º, con mayor razón un mecanismo que simplemente exige incluir a las mujeres en ternas y listas, se ajusta a la Constitución. Es claro, que al igual que los demás mecanismos analizados, encuentra fundamento en los artículos 1, 2, 13, 40 y 43 de la Carta. No obstante, respecto de esta medida, vale la pena señalar que la Corte no comparte el criterio de algunos de los intervinientes, en el sentido de que la inclusión de mujeres en las listas y ternas es un "simple saludo a la bandera". Si bien este mecanismo no es tan eficaz como la cuota, pues no hay garantía de que las mujeres serán elegidas, la experiencia internacional ha demostrado que una medida como la que se estudia, si viene acompañada con un respaldo y compromiso serio de las autoridades, ayuda a aumentar la participación de la mujer en cargos de poder.<sup>12</sup> Este es el caso de Argentina y Paraguay; aunque debe advertirse que la obligación legal en dichos países se refiere a la inclusión de mujeres en las listas de candidatos para ocupar escaños en el Senado y en la Cámara de Diputados.<sup>13</sup>*

*Lo anterior le permite sostener a la Corte que el mecanismo estudiado no es un simple requisito, sin mayores consecuencias. Pero se insiste en que su eficacia depende de un verdadero compromiso de las autoridades nominadoras por garantizar una participación equitativa entre hombres y mujeres, en el desempeño de los empleos en cuestión.*

<sup>12</sup> Ver al respecto, Mala N.Htun y Mark P.Jones. Op.cit.

<sup>13</sup> En Argentina, desde que fue promulgada la "Ley de Cupos de 1991" o Ley 24.012, la participación de la mujer en el Congreso de la Nación se elevó de un 5% antes de la ley a un 27% después de la ley y, en Paraguay, aprobada la Ley N° 834 de 1996, de un promedio de dos mujeres congresistas se aumentó a nueve.

*No obstante, con respecto de la obligación de incluir en las ternas a una mujer, deben hacerse las mismas observaciones que se hicieron en el fundamento N° 50 a propósito de la cuota, es decir, que no puede entenderse que el cumplimiento del requisito analizado es inexorable, cuando en la conformación de aquéllas concurren distintas personas o entidades”.*

En el fundamento No. 50 citado se afirmó:

*“50- De otro lado, esta Corporación encuentra que ciertos empleos de los niveles decisorios son difícilmente compatibles con un sistema de cuotas. Es el caso de las juntas directivas de las distintas entidades de la rama ejecutiva, pues ellas, generalmente, están conformadas 1) por el Presidente de la República o su delegado, 2) por los Ministros del despacho o sus delegados, 3) por el director o gerente del organismo respectivo o su representante, 4) por servidores públicos que en razón del cargo que desempeñan, tienen derecho a pertenecer a ellas, 5) por particulares que ejercen actividades relacionadas con el servicio público que presta el organismo respectivo -ya sea como usuarios o beneficiarios del mismo o en su calidad de representantes de organizaciones, asociaciones u otros grupos sociales-.*

***Dado que el nombramiento de tales miembros se origina en distintas personas: funcionarios públicos, particulares, organizaciones de diversa índole, la exigencia de una cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante, o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar a una mujer.***

***En consecuencia, se hará un segundo condicionamiento a la declaratoria de exequibilidad del artículo 4°, en el sentido de que cuando en la designación de cargos del "máximo nivel decisorio" o de "otros niveles decisorios" concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)***

Así, el citado artículo 6° de la Ley 581 de 2000 supone como regla general que en la postulación de nombres para la designación en cargos que deban proveerse por el sistema de ternas se incluya por lo menos el nombre de una mujer, pero en aquellos casos en que para la conformación de la terna concurren distintas personas o entidades, dicha regla halla una excepción en cuanto la obligación **no es inexorable.**

Sobre el particular, considera la Sala necesario precisar que si bien la Corte Constitucional efectuó el anterior condicionamiento respecto del sistema de elección mediante la postulación por ternas cuando intervienen varias voluntades -

por ejemplo, con el caso de la conformación de la terna que prevé el artículo 275 de la Carta para la elección del Procurador General de la Nación, que se constituye por sendos nombres que postulan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado-, es lo cierto que las razones que sustentan tal decisión también son plenamente aplicables a aquellos asuntos en los que la elección (no de carácter popular, pues se aplica el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011) o nombramiento se efectúa mediante **el sistema de listas** y en la postulación de los nombres que la integran convergen distintas personas o entidades.

En efecto, no cabe duda de que en ciertos casos el cumplimiento de la participación femenina resulta incompatible con la forma como debía establecerse la respectiva lista o terna, pues es razonable entender que cuando no existe destinatario único del deber de integrar la terna o la lista según los parámetros que fija la ley de cuotas, esta obligación no se puede imponer al arbitrio a uno de los que concurren en su formulación, porque tal imposición excedería la exigencia legal.

Eso es precisamente lo que la Corte previó al condicionar la aplicación del sistema de ternas previsto en el artículo 6º aludido y que, por obvias razones y según lo expuesto, también se predica al sistema de listas.

De esta forma, es evidente que en esta hipótesis no es obligatorio que en la lista así constituida (esto es, a través de la convergencia de varias voluntades) se considere “**igual proporción** de mujeres y de hombres”, porque no existiría un criterio legítimo para determinar en quien recaía la obligación de considerar a una mujer como aspirante.

*A contrario sensu*, cuando en la conformación de la terna de candidatos sólo interviene una persona o entidad, la inclusión de al menos una mujer como candidata o participante, es un requisito de indefectible e inexcusable cumplimiento. De igual forma, cuando en la integración de la lista sólo interviene una voluntad, es deber de ésta incluir hombres y mujeres en igual proporción.

## **CASO CONCRETO**

En el caso concreto debe establecerse si en la conformación de la lista (plancha No. 1) que los Partidos Liberal, Cambio Radical, de la U, Alianza Verde y Opción Ciudadana sometieron a consideración del Congreso de la República a fin de que se eligieran los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, era obligatorio atender lo dispuesto en la Ley de Cuotas, en concreto, en el artículo 6º - Ley 581 de 2000, o si por el contrario, la aplicación de esta ley no era inexorable, en virtud del condicionamiento que efectuó la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000.

A fin de resolver dicho problema jurídico, como primera medida, se determinará si dentro del proceso de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, la plancha No. 1 de candidatos correspondió a una lista única presentada a título de coalición por los Partidos Liberal, de la U, Cambio Radical, Partido Verde y Opción Ciudadana, es decir, por mutuo acuerdo, o si, por el contrario, puede entenderse que se trató de postulaciones independientes por cada uno de los citados partidos.

Sobre el particular, en el proceso se encuentra demostrado lo siguiente:

-Que según el acta de convocatoria a elección de magistrados al Consejo Nacional Electoral, que obra a folio 651 a 652 del expediente, ante la Secretaria General del Senado los partidos políticos inscribieron los siguientes candidatos:

*“(...) El suscrito Secretario General del Senado de la República, informa que en la Secretaría General del Senado los partidos políticos postularon como candidatos a Magistrados del Consejo Nacional Electoral, a quienes se relacionan a continuación:*

*“PARTIDO POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO”*  
1. BENJAMIN ORTIZ TORRES

*“PARTIDO CAMBIO RADICAL”*  
1. IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PEREZ

*“PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO”*  
1. CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS  
2. ANGELA HERNANDEZ SANDOVAL  
3. JOSE IVAN CLAVIJO CONTRERAS  
4. NORA TAPIA MONTOYA  
5. CARLOS JULIO MANZANO OCAMPO

*“PARTIDO LIBERAL”*  
1. HECTOR HELI ROJAS JIMENEZ

2. EMILIANO RIVERA BRAVO
3. DORIS RUTH MENDEZ CUBILLOS

*"PARTIDO ALIANZA VERDE"*

1. ARMANDO NOVOA GARCIA

*"PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO MANO FIRME CORAZON GRANDE"*

1. FELIPE GARCIA ECHEVERRI
2. GLORIA INES GOMEZ RAMIREZ
3. CARLOS MARIO CANO DIOSA
4. MARIA GIRLESA AIDE VILLEGAS MUÑOZ
5. JOSE MARIO BOTERO GIRALDO
6. LUZ HELENA RIVERA LOPEZ

*"PARTIDO OPCION CIUDADANA"*

1. JOSE JOAQUIN PLATA ALBARRACIN
2. ANGEL ALIRIO MORENO MATEUS

*"PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO"*

1. CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS
2. ANGELA HERNANDEZ SANDOVAL
3. JOSE IVAN CLAVIJO CONTRERAS
4. NORA TAPIA MONTOYA
5. CARLOS JULIO MANZANO OCAMPO

*"PARTIDO DE LA U"*

1. CARLOS ANTONIO CORONEL HERNANDEZ
2. CIRO MUÑOZ OÑATE
3. ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
4. LILIANA CARDONA CHAGIN
5. EDUARDO JOSE GALVIS
6. TARQUINO PACHECO
7. LUIS BERNARDO FRANCO
8. MIGUEL HUGO MIRANDA"

-Que para tal efecto, previamente el Partido Liberal efectuó una convocatoria abierta para que los militantes que cumplieran los requisitos de ley se postularan al cargo de magistrados del Consejo Nacional Electoral. Que como consecuencia de ese trámite la bancada decidió apoyar a los señores Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera y Doris Ruth Méndez Cubillos (folios 229-435)

-Que, por su parte, el Partido de la U, expidió la Resolución No. 028 del 30 de julio de 2014, mediante la cual reglamentó el procedimiento para la selección de sus candidatos al Consejo Nacional Electoral (folios 437-439)

-Que mediante escrito del 13 de agosto de 2014, el Consejo Nacional Disciplinario y de Control Etico del Partido de la U expidió un listado de candidatos que

acreditaban los requisitos, respecto de los cuales efectuaría la escogencia la bancada (folios 440-444).

-Que mediante auto del 25 de agosto de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de tutela No. 2014-03511-00, se ordenó la inclusión dentro del referido listado de candidatos al doctor Alexander Vega Rocha (Folios 446-449).

-Que el día 26 de agosto de 2014, se efectuó el escrutinio de los votos emitidos por la bancada del Partido de la U respecto de los candidatos a Magistrados del Consejo Nacional Electoral, procedimiento que arrojó el siguiente resultado (folio 450):

<b>NOMBRE</b>	<b>VOTOS</b>
LUIS BERNARDO FRANCO RAMIREZ	45
ALEXANDER VEGA ROCHA	31
CIRO MUÑOZ OÑATE	20
ASTRID SANCHEZ MONTES	9
LILIANDA CARDONA CHAGÜI	6
CARLOS CORONEL HERNANDEZ	2
TARQUINO PACHECO CAMARGO	2
MIGUEL HUGO MIRANDA NIETO	1
EDUARDO JOSE GALVIS	0

-Que, por otro lado, la postulación del Partido Alianza Verde, según el escrito que obra a folios 670 y 671, se desarrolló de la siguiente manera:

*“[Primero] fueron convocadas tres fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República (Polo Democrático Alternativo, MIRA y el Partido Alianza Verde), cuya finalidad era definir un candidato único para ser postulado en la sesión del Congreso en Pleno, citada para escoger los magistrados que conformarían el Consejo Nacional Electoral.*

*Cada colectividad a su interior, analizó las calidades legalmente exigidas y posteriormente debía presentar un nombre a la sesión de Senadores y Representantes a la Cámara de los tres grupos políticos. Por parte del Polo Democrático fue presentado el nombre del doctor Benjamín Ortiz y por parte de MIRA y Alianza Verde se presentó el nombre del doctor Armando Novoa*

*Se perfeccionó un acuerdo con la Unidad Nacional, cuya finalidad era lograr incluir el nombre del doctor Armando Novoa en la lista unificada, situación que efectivamente ocurrió. Es así como el nombre de nuestro candidato se ubicó en el 6º lugar de la mentada lista y fue elegido por cuociente.*

*Debe anotarse que los votos de la coalición Alianza Verde, Polo Democrático y MIRA, no eran suficientes para elegir un magistrado, pues sumaban 22, por lo que se requería ampliar la coalición para la reelección, por lo que se llegó a un acuerdo con la Unidad Nacional”.*

-Que la bancada del Partido Cambio Radical, según consta en el escrito que obra a folios 858-865 del expediente, decidió postular como única candidata al Consejo Nacional Electoral a la señora Yolima Carrillo.

-Que el Partido Opción Ciudadana, después de adelantar un proceso interno de selección inscribió a los señores José Joaquín Plata Albarracín y Angel Alirio Moreno Mateus (folio 661).

- Que el Partido de la U, el Partido Liberal Colombiano, el Partido Cambio Radical, el Partido Alianza Verde y el Partido Opción Ciudadana, decidieron adoptar una plancha única de candidatos a integrar el Consejo Nacional Electoral, período 2014-2018, teniendo en cuenta las personas que habían sido previamente seleccionadas por cada una de las respectivas bancadas.

-Que según el acto de elección que obra a folios 30-45 del expediente, en lo que tiene que ver con los candidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral, se trató de una postulación colectiva por varios partidos y el procedimiento se hizo a través de dos planchas.

a) La plancha No. 1 denominada de la Unidad Nacional, integrada por el Partido de la U, el Partido Liberal, Cambio Radical, el Partido Alianza Verde y el Partido Opción Ciudadana, en la cual se postularon los siguientes aspirantes:

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>
Luis Bernardo Franco	Partido de la U
Héctor Elí Rojas	Partido Liberal
Yolima Carrillo	Partido Cambio Radical
Alexander Vega	Partido de la U

Emiliano Rivera	Partido Liberal
Armando Novoa	Partido Verde
José Joaquín Plata	Opción Ciudadana
Ciro Muñoz	Partido de la U
Doris Méndez	Partido Liberal

- b) La plancha No. 2 que fue presentada por el Partido Conservador y el movimiento Centro Democrático.

Candidato	Partido
Carlos Camargo	Partido Conservador
Angela Hernández Sandoval	Partido Liberal
Felipe García	Centro Democrático
Gloria Inés Gómez	Centro Democrático

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el proceso de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral el artículo 264 de la Constitución Política establece que:

*“Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez”.*

De esta forma, la misma Carta Política prevé que los magistrados del Consejo Nacional Electoral - que son 9; serán elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coalición entre ellos, mediante el sistema de cifra repartidora y para el período institucional de 4 años.

Ha sido jurisprudencia reiterada de la Sección Quinta del Consejo de Estado que el Consejo Nacional Electoral tiene una naturaleza de índole política, atendiendo al procedimiento especial mediante el cual se integra y, en particular, a las competencias que dicho órgano tiene a cargo. Sobre el particular, se resalta:

*“(…) De la revisión de los anteriores antecedentes normativos y jurisprudenciales puede establecerse con claridad que el CNE tiene, (i) un específico y singular procedimiento de elección y conformación de carácter eminentemente político y (ii) unas competencias constitucionales autónomas de carácter administrativo con consecuencias políticas dentro del sistema electoral.*

*En resumen, el CNE es un organismo autónomo de rango constitucional, dotado de autonomía administrativa y financiera que tiene un origen eminentemente político por cuanto: (i) la postulación y elección de los magistrados que representan esta organización, proviene de los partidos políticos y las diferentes bancadas con representación en el Congreso, es decir de las organizaciones de individuos con características ideológicas o filosóficas afines, que convergen en la creación de una entidad más fuerte denominada partido político y (ii) poseen funciones constitucionales que, aunque de naturaleza netamente administrativa, producen unas consecuencias políticas dentro de los partidos y la sociedad.*

*Ahora bien, el origen político de los miembros que integran el CNE y la representación que en su seno gozan las bancadas con asiento en el Congreso de la República, huelga decirlo, jamás implica que las funciones netamente administrativas que ejerzan los miembros de este órgano autónomo, sean ejercidas de una manera arbitraria o bajo sus propios intereses, pues en su desarrollo dichas competencias están absolutamente regladas al punto que (i) dejan un campo casi nulo para la discrecionalidad y (ii) están sujetas al control jurisdiccional<sup>14</sup>”.*

Es precisamente que debido a su naturaleza política, por la necesidad de representación de los partidos políticos y ante la posibilidad de inclusión de las minorías en la composición del Consejo Nacional Electoral, como tareas prioritarias este órgano debe *“...ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, así como reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos<sup>15</sup>”.*

La ejecución de dichas funciones constituye la razón fundamental para que la postulación de los aspirantes a integrar dicho órgano éste a cargo de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, bien sea que lo hagan directamente o mediante coalición entre ellos.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia del 6 de octubre de 2011. Exp. 2010-00120-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>15</sup> Ibidem.

Máxime si se tiene en cuenta “...que en el CNE confluyen las diferentes fuerzas partidistas que actúan en nuestro sistema democrático, organizadas por bancadas, y que las decisiones administrativas de este órgano tienen trascendencia importante dentro de la estructura de los partidos y movimientos políticos. Incluso su elección es precisamente uno de los pocos eventos en los que el Congreso Nacional se reúne en pleno, esto es, con la integración de sus dos cámaras, a fin de que los partidos políticos que las componen ejerzan el poder y su derecho de elegir a los representantes de sus bancadas para ejercer a través de ellos, sus derechos de vigilancia sobre el denominado asunto electoral<sup>16</sup>”.

Una vez sentado lo anterior, en el sub examine la Sala evidencia que de manera previa a la integración de la plancha No. 1, denominada de la Unidad Nacional, los partidos políticos que la conformaron (Partido de la U, Cambio Radical, Partido Liberal, Alianza Verde y Opción Ciudadana), adelantaron de manera independiente el proceso de selección de sus aspirantes, lo cual se llevó a cabo mediante la participación y aprobación de sus respectivas bancadas.

Incluso se observa que cada uno de los citados partidos políticos presentaron ante la Secretaría General del Senado a las personas que postulaban en su nombre para aspirar a ser miembros del Consejo Nacional Electoral.

Asimismo, está demostrado que posteriormente decidieron incluir en una sola lista algunos de los candidatos que había “preseleccionado” cada uno de los partidos políticos. En concreto, 3 aspirantes por parte del Partido de la U, 3 por el Partido Liberal, 1 por Cambio Radical, 1 por Alianza Verde y 1 por opción ciudadana, de los cuales, como se conoce, resultaron electas 6 personas: los señores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa.

Lo anterior constituye razón suficiente para concluir que la presentación de los candidatos que integraron la plancha No. 1 por parte la Unidad Nacional, no provino de una única persona o partido o movimiento político. Por el contrario, como se pone de presente en el mismo acto de elección, se trató de una “postulación colectiva” mediante el empleo de planchas de aspirantes, las cuales fueron debidamente sometidas a la votación de la Plenaria del Congreso de la República.

---

<sup>16</sup> Ibidem.

Es decir, la votación no se efectuó respecto de los candidatos que cada partido político presentó de manera independiente, sino que dicha votación y, por consiguiente, la correspondiente elección se dio con relación a los candidatos que figuraban en las planchas No. 1 y No. 2, que los partidos implicados decidieron someter a consideración del Congreso en pleno, a raíz de la concertación que existió entre los mismos.

Dentro de este contexto y de acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, es forzoso concluir que el acto de elección de los doctores Luis Bernardo Franco, Alexander Vega, Héctor Elí Rojas, Emiliano Rivera, Yolima Carriño y Armando Novoa como Magistrados del Consejo Nacional Electoral, no es violatorio del artículo 6° de la ley 581 de 2000 ni de ninguna norma constitucional, como equivocadamente sostiene la parte actora.

Como bien se puso de presente en líneas anteriores, la designación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral es competencia del Congreso de la República en pleno, Corporación que debe proveer tales cargos mediante elección, con base en las postulaciones de candidatos que para tal efecto le presenten los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de manera independiente o por coaliciones entre ellos.

Empero, la Ley de Cuotas no es aplicable a aquellos eventos en los que en la conformación de la lista intervienen varias voluntades o personas, por cuanto es razonable que cuando no existe destinatario único del deber de componer la lista en igual proporción de hombres y mujeres, sencillamente no se puede imponer.

En tales casos, la observancia de los parámetros que prevé el artículo 6° de la citada disposición no es obligatoria, sino apenas una finalidad que debe procurarse alcanzar, sin que su materialización sea un requisito de inexorable cumplimiento. Es obvio que sólo puede coexistir una obligación cuando existe claridad para vincular a alguien con la misma.

En este sentido, es claro que en la integración de la plancha de candidatos que realizaron los ya citados partidos políticos a fin de que se eligiera por parte del Congreso los magistrados del Consejo Nacional Electoral, periodo 2014-2018, no se tenía obligación legal alguna de que se incluyeran hombres y mujeres en igual

proporción, en tanto existió pluralidad de personas que tenían la capacidad jurídica para postular y, por ende, no era posible establecer a cuál de ellas era exigible la designación de mujeres.

Tampoco tenía cabida la aplicación al sub examine del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, pues esta disposición se refiere a la obligación que tienen los partidos y movimientos políticos de postular dentro de sus listas de candidatos como mínimo el 30% de mujeres, pero en tratándose de acceso a cargos de corporaciones públicas por elección popular (Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Municipal y JAL), que no es lo que sucede respecto de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, toda vez que su elección no es fruto de la voluntad popular.

Sin perjuicio de lo anterior, como bien lo precisó el agente del Ministerio Público, es necesario resaltar que en el caso particular del partido de la U, está demostrado que el procedimiento de selección de los precandidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral se reglamentó mediante la Resolución No. 028 de 2014 y que se efectuó una convocatoria pública y abierta para todos los militantes que cumplieran con los requisitos que exige la ley para ocupar dicho cargo.

Dentro de ese trámite se presentaron 9 candidatos de los cuales sólo dos eran mujeres (las doctoras Astrid Sánchez Montes y Liliana Cardona), quienes dentro de la votación que efectuó la bancada obtuvieron 9 y 6 votos respectivamente, con lo cual ocuparon los puestos 4º y 5º dentro de todos los aspirantes.

Es decir, fue la decisión de la mayoría de la bancada, dentro de un proceso democrático que se adelantó con las garantías del caso, la que determinó el orden en que se inscribiría la “pre-lista de candidatos” de ese partido político (dentro de la cual se incluyó a las citadas señoras), lo cual posteriormente sirvió de base para configurar la plancha No. 1 que se presentó mediante la concertación con los demás integrantes de la Unidad Nacional. Ese trámite fue objetivo, público, transparente e imparcial, en el cual gozaron de las mismas oportunidades y garantías de inscripción y postulación, tanto los aspirantes del sexo masculino como las del sexo femenino.

Por último, la Sala precisa que si bien los partidos y movimientos políticos han sido dotados de autonomía e independencia en sus decisiones, es lo cierto que tales

cualidades no son absolutas. El legislador, con la finalidad de eliminar la discriminación que existe en perjuicio de las mujeres, le ha establecido una serie de deberes en aras de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en todas las ramas del poder público y demás órganos de la administración.

En ese sentido se pronunció expresamente la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 cuando a fin de analizar de fondo la constitucionalidad del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011<sup>17</sup>, concluyó que no existía cosa juzgada constitucional respecto de lo decidido en la sentencia C-371 de 2000, que, entre otras cosas, había declarado la inexecutable del artículo 14 del denominado Proyecto de Ley de Cuotas<sup>18</sup>, el cual en el inciso segundo contemplaba un umbral de participación de “no menos del 30% en lugares en los que puedan salir electas (mujeres) en las listas de candidatos a las diferentes corporaciones y dignidades de elección popular” - norma de similar contenido al aparte final del referido artículo 28 - bajo el argumento de que se trataba de una injerencia Estatal en la organización interna de los partidos, que está proscrita por la Constitución, toda vez que eran varios los preceptos constitucionales que reconocen el derecho a conformar y organizar libremente (sin injerencia alguna) partidos políticos (aunque claro está con observancia de las normas establecidas en la Constitución y en la ley estatutaria respectiva).

En efecto, en la sentencia C-490 de 2011, la Corte replanteó dicha postura y fue enfática en señalar que “...**el parámetro constitucional sobre el cual se declaró la inexecutable en la sentencia C-371/00, ha sufrido significativas transformaciones. Tal declaratoria se sustentó en los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Nacional, en su concepción anterior a las reformas constitucionales de 2003 y 2009. Estas disposiciones plasmaban una orientación amplia y maximalista de la protección a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. En este sentido el artículo 108, establecía que en “ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimiento políticos”. Este soporte constitucional le permitió a la Corte en su momento sostener que, la conformación de las listas de candidatos**

<sup>17</sup> ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

<Aparte subrayado de este inciso CONDICIONALMENTE exequible> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros

<sup>18</sup> Proyecto de ley 158 de 1998 Cámara, 062 de 1998, Senado, “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

era un asunto interno de los partidos, de competencia exclusiva de los partidos y movimientos políticos, en el cual, por virtud de la amplia autonomía que la Carta les reconocía, no podría tener injerencia alguna el legislador”.

Que “...no obstante lo anterior, **la concepción constitucional de la autonomía de los partidos y movimientos políticos fue sustancialmente modificada con las reformas introducidas por los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009. La eliminación de la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna, redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando dichas organizaciones. Esta nueva posición del legislador frente a los partidos y movimientos políticos, le permitió establecer algunos condicionamientos** como la prohibición de la doble militancia, la limitación del número de listas, así como la sujeción de su organización a una serie de principios, entre ellos, la equidad de género.

Así, estos argumentos “...permitían afirmar que la inexecutable de la cuota de participación política para cargos de elección popular contenida en el artículo 14 de la Ley Estatutaria de Cuotas, declarada mediante sentencia C.-371/00, se fundamentó en un marco constitucional **que prohibía al legislador intervenir en los asuntos internos de los partidos y movimientos políticos, como la conformación de listas. Este marco constitucional cambió, en el sentido de permitir al legislador intervenir en la regulación de algunos aspectos internos de los partidos y movimientos políticos**, por lo que el análisis de constitucionalidad de la disposición que ahora se examina no está atado a las consecuencias de la sentencia C-371 de 2000. El estudio de constitucionalidad que debe ahora emprender la Corte se efectúa sobre un nuevo marco constitucional, y por lo que no hay cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia del 2000, [pero que] lo anterior no obsta[ba] para que algunos de los argumentos que llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad de las demás medidas legislativas orientadas a promover la participación efectiva de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público en la C-371/00, sean adoptados y reiterados en esta oportunidad, toda vez que la declaratoria de inexecutable del artículo 14 se fundamentó única y exclusivamente en el argumento de la autonomía de los partidos y movimientos políticos” (negritas y subrayado fuera de texto original).

Los anteriores planteamientos le permitieron a la Corte Constitucional analizar de fondo el contenido del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y declarar la exequibilidad del aparte que prescribe que en tratándose del acceso a cargos de elección popular las listas donde se elijan 5 o más curules, o las que se sometan a consulta, deberán conformarse por un mínimo del 30% de uno de los géneros.

En concreto, respecto de la citada norma expresamente dijo:

*“(....) En primer lugar, no hay duda que la cuota establecida en el aparte final del artículo 28 del Proyecto **desarrolla un fin constitucional que no solamente es legítimo, sino importante**<sup>162</sup>, comoquiera que promueve la realización de un principio axial del ordenamiento constitucional como es la igualdad real y efectiva, en este caso entre hombres y mujeres en el plano de la participación política, y propugna por un avance hacia el cumplimiento de postulados medulares de la organización de los partidos y movimientos políticos, tales como el principio democrático y la equidad de género, especialmente, teniendo en cuenta el estado actual de evolución, caracterizado por la inequitativa participación de la mujeres en aquellos escenarios de altos niveles decisorios.*

*En segundo lugar, la medida **se muestra como adecuada y efectivamente conducente para alcanzar esa importante finalidad**, toda vez que - a diferencia de otras medidas indirectas que persiguen promover el empoderamiento de las mujeres, la visibilización de la discriminación, o la equidad en general -, la cuota constituye una estrategia directamente encaminada a incrementar los niveles de participación de las mujeres en la política, a fin de hacerla más igualitaria. La experiencia global y regional ha demostrado que las cuotas resultan ser una de las medidas más difundidas y eficaces para promover la participación política de las mujeres. Así lo evidencia el proceso de incorporación masiva en los diferentes ordenamientos jurídicos que se ha observado en las últimas décadas, asociado a un correlativo incremento de la participación femenina en el campo de la política<sup>163</sup>.*

*Y finalmente, la medida examinada **no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Cabe recordar que con las reformas políticas de 2003 y 2009 se derogó la prohibición contenida en el artículo 108 en el sentido que el legislador no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos.** En consecuencia, la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género*

*En este orden de ideas, **observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio***

***ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, aún dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%, y está referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules. Paralelamente, dicha limitación se encuentra plenamente justificada por las altas posibilidades que entraña de mejorar la participación política de las mujeres, sin que elimine ni reduzca desproporcionadamente la participación masculina, asegurando así una conformación más igualitaria de las listas para las corporaciones públicas de elección popular.***

*En suma, la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 del proyecto analizado, resulta plenamente ajustada a la Constitución, toda vez que promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto” (Negritas y subrayado fuera de texto original)*

De acuerdo con estas razones, a juicio de la Sala, la observancia por parte de los partidos y movimientos políticos de la Ley de Género no representa una restricción desproporcionada e irracional de su autonomía. Por el contrario, obedece a un fin que el legislador y la Corte Constitucional han considerado como loable, esto es, promover condiciones de igualdad entre ambos géneros y garantizar el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público.

Además, la aplicación de la Ley de Cuotas hace efectivos los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos y al mismo tiempo, desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de los órganos estatales.

Por consiguiente, según lo expuesto, lo que se impone, es negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad electoral que interpuso el señor Wilton Molina Siado.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**  
Presidenta

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Consejero de Estado

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Consejero de Estado

**GABRIEL DE VEGA PINZON**

Conjuez