



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 76001-23-33-000-2019-01178-01
Demandantes: WILLIAN MARMOLEJO RAMÍREZ Y OTROS
Demandados: ÉDGAR ALEXÁNDER RUÍZ GARCÍA Y DIEGO PARRA ZULUAGA- CONCEJALES DE YUMBO, VALLE DEL CAUCA, 2020-2023.

Tema: Autonomía de los partidos políticos para elegir a sus propias autoridades y postular candidatos – Competencia para otorgar avales - Reiteración de jurisprudencia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el fallo del 5 de octubre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, que denegó las pretensiones de la demanda contra la elección de los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga como concejales del municipio de Yumbo, Valle del Cauca, por el Partido de la U, periodo 2020-2023.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

El 10 de noviembre de 2019, los señores Willian Marmolejo Ramírez, Gustavo Adolfo Prado Cardona, Félix Noel Chaverra Cuesta y Jhon James Castro Castillo, obrando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, establecido en el artículo 139 del CPACA, solicitaron:

PRIMERO. - Declarar la nulidad de la inscripción de las listas de candidatos contenidas en los formularios E-8 CO, lista definitiva de candidatos al Concejo Municipal de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca, inscritas por el Partido de Unidad Nacional Partido de la U., ante la Registraduría Nacional del Estado Civil delegación municipal de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca, para elecciones llevadas a cabo el pasado veintisiete (27) de octubre del dos mil diecinueve (2019), para la elección de los Concejales del Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca, para el periodo constitucional 2020 - 2023.





SEGUNDO. - Como consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad, declarar la nulidad del acta de escrutinio o Formulario E-26 CO, acta del escrutinio general de los votos depositados para el Concejo Municipal de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca, en las elecciones llevadas a cabo el pasado veintisiete (27) de octubre del dos mil diecinueve (2019), para la elección de los Concejales al Concejo Municipal de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca, para el periodo constitucional 2020 - 2023.

TERCERO. - Como consecuencia de las anteriores declaratorias de nulidad, declarar la nulidad del acta expedida por la comisión escrutadora del Departamento del Valle del Cauca, correspondiente a la declaratoria de elección de los concejales del Municipio de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca, en las elecciones llevadas a cabo el pasado veintisiete (27) de octubre del dos mil diecinueve (2019), para el periodo constitucional 2020 - 2023.

CUARTO. - Como consecuencia de las anteriores declaratorias de nulidades, se declare la nulidad y cancelación de las credenciales expedidas por la comisión escrutadora de Yumbo - Departamento del Valle del Cauca, a las siguientes personas declaradas electas como Concejo Municipal de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca, para el periodo constitucional 2020 - 2023:

- Édgar Alexander Ruiz Garcia.
- Diego Parra Zuluaga.

QUINTO. - Como consecuencia de las anteriores declaratorias de nulidades, se excluya del escrutinio consignado en el:

- Formulario E - 26 CON, o consolidado municipal

Los votos depositados por la lista y candidatos inscritos por el Partido de Unidad Nacional Partido de la U., en las elecciones llevadas a cabo el pasado veintisiete (27) de octubre del dos mil diecinueve (2019), correspondiente al Concejo Municipal de Yumbo del Departamento del Valle del Cauca.

SEXTO. - Como consecuencia de las anteriores declaratorias de nulidad, se adelante el escrutinio correspondiente, se declare la elección de los candidatos electos y se ordene expedir las credenciales respectivas.

1.1. Hechos.

Como sustento de sus pretensiones, los demandantes reseñaron los siguientes hechos relevantes:

Afirmaron que, de conformidad con los estatutos del Partido de Unidad Nacional-Partido de la U, su director único es a la vez el presidente de la Dirección Nacional y su representante legal.

Destacaron que en la asamblea nacional ordinaria de la colectividad, celebrada el 20 de octubre de 2017, se eligió al señor Aurelio Iragorri Valencia como director único, quien mediante la Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017 designó al señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general y le delegó la representación legal.

Precisaron que, a través de la Resolución No. 2954 del 29 de noviembre de 2017, el Consejo Nacional Electoral registró la designación de ambas autoridades de la





agrupación política, a solicitud de parte, para efectos de su correspondiente acreditación y reconocimiento.

Mencionaron que, en la Resolución No. 14778 del 11 de octubre de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario para las elecciones locales del 27 de octubre de 2019, fijando como plazo para postular candidatos y listas del 27 de junio al 27 de julio del mismo año.

Relataron que el 14 de junio de 2019, el señor Álvaro Echeverry Londoño, obrando como secretario general y representante legal de la colectividad, otorgó poder especial al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para avalar la inscripción de candidatos a tales comicios, en general, en la circunscripción del Valle del Cauca.

Agregaron que, en virtud de lo anterior, el 19 de julio de 2019, el referido apoderado concedió el aval del Partido de la U a la lista de aspirantes a integrar el Concejo Municipal de Yumbo, la cual se inscribió bajo la modalidad de voto preferente en el formulario E-6 CO de la misma fecha.

Señalaron que, una vez concluida la oportunidad para modificar la postulación de candidatos por su renuncia o no aceptación, se expidió el formulario E-8 del 3 de agosto de 2019 con lista definitiva para tal corporación, conformada así:

LISTA DEFINITIVA DE CANDIDATOS INSCRITOS		
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL- PARTIDO DE LA U		
Valle del Cauca	Yumbo	Voto preferente
#	Nombre	Apellidos
1	Édgar Alexánder	Ruíz García
2	Diego	Parra Zuluaga
3	Carlos Alberto	Tabares Sánchez
4	Nhora	Gómez Vergara
5	Julio César	Burbano Gaviria
6	Melanny Yulieth	Villa Mellizo
7	Albeiro	Acosta Ramírez
8	Cenaida	Yepes Valencia
9	William	Bravo Pabón
10	John Jairo	España Ordóñez
11	Willi Jackson	Caiedo Rivas
12	María Aydee	Henao Muñoz
13	Rosalba	Velásquez Cardona
14	Marco Fidel	Suárez Arciniegas
15	Luis Alberto	González Wilches

Finalizaron su narración, especificando que el 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo los comicios y, luego de adelantar el escrutinio de votos, se declaró el resultado de la elección de los concejales de Yumbo- Valle del Cauca, periodo 2020-2023, mediante el formulario E-26 CON del 8 de noviembre de 2019, en el que se detalló que la anterior lista de candidatos alcanzó un acumulado de 7.744





sufragios válidos, que le significó obtener 2 de las 15 curules en disputa, correspondientes a los demandados, así:

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	CANDIDATO
Partido Liberal Colombiano	Alexánder Bejarano Duque
Partido Liberal Colombiano	Daisy Narcisa Mancilla Angulo
Partido Liberal Colombiano	Arturo Domínguez Lozada
Partido Conservador Colombiano	Gustavo Adolfo Cano Joven
Partido Alianza Verde	William Henao García
Partido Alianza Social Independiente- ASI	Oscar Eduardo Uribe Muñoz
Partido Alianza Social Independiente- ASI	Andrés Eduardo Cruz Ramos
Partido Alianza Social Independiente- ASI	Giovanny Escobar Castro
Partido Social de Unidad Nacional- Partido de la U	Édgar Alexánder Ruíz García
Partido Social de Unidad Nacional- Partido de la U	Diego Parra Zuluaga
Movimiento Alternativo Indígena y Social	William Jaramillo Bejarano
G.S.C. Juntos por Yumbo	Horacio Castillo Pabón
G.S.C. Juntos por Yumbo	Ángel Darío Jiménez Cobo
Coalición Partido Centro Democrático- Partido MIRA	Carlos Arturo Villa Luna
Coalición Avancemos hacia la Unidad y la Restauración de Yumbo	Fernando David Murgueitio Cárdenas ¹

1.2. Normas violadas y concepto de la violación.

La parte actora adujo la violación de las disposiciones jurídicas que se relacionan a continuación:

- Constitución Política: Artículos 1, 2, 4, 40.1 y 108.
- Ley 130 de 1994: Artículos 7 y 9.
- Ley 1564 de 2012- CGP: Artículo 75.
- Decreto 196 de 1971: Artículo 22.
- Reglamento 01 de 2003 del CNE: Artículos 2 y 3.
- Estatutos del Partido de la U: Artículos 28.a y 29.

Con base en la transcripción de los apartes pertinentes de estos preceptos, así como de las sentencias SU-039 de 1997², C-197 de 1999³, sobre la eficacia directa y aplicación inmediata de los derechos fundamentales, C-1081 de 2005⁴ y C-490 de 2011⁵, sobre la fuerza vinculante de los estatutos de los partidos políticos en el Estado Social de Derecho, los demandantes sostuvieron que el

¹ Obtuvo su curul en virtud del artículo 25 de la Ley 1909 de 2018, al haber obtenido la segunda mayor votación en la elección de alcalde del municipio de Yumbo- Valle del cauca
² Corte Constitucional. Sentencia SU-039 del 3 de febrero de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell
³ Corte Constitucional. Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
⁴ Corte Costitucional. Sentencia C-490 del 24 de octubre de 2011, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.





acto de elección impugnado se encuentra viciado de nulidad por la causal genérica de infracción de las normas en que debían fundarse y la especial de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

En este sentido, formularon como acusación principal en su contra que el aval que acompañó la inscripción de la lista de candidatos del Partido de la U al Concejo Municipal de Yumbo - Valle del Cauca, periodo 2020-2023, fue expedido sin competencia por parte del señor Álvaro Echeverry Londoño, a través de su apoderado, el señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, en virtud de un poder especial que le otorgó para tal efecto, invocando la condición de representante legal de la colectividad que, en criterio de ellos, no tenía ni podía ostentar para entonces, al estar radicada en cabeza del señor Aurelio Iragorri Valencia, como su director único. Al respecto, alegaron que:

(i) La Resolución No. 2954 del 29 de noviembre de 2017 *«Por medio de la cual se registra al doctor AURELIO IRAGORRI VALENCIA, como Director Único y al doctor ÁLVARO ECHEVERRY LONDOÑO, como Representante Legal y Secretario General del Partido Social de Unidad nacional, Partido de la U»*, debe ser inaplicada por vía de excepción de inconstitucionalidad, en la medida en que desconoció que, por mandato del artículo 108 superior, la legitimación para avalar la inscripción de candidatos a cargos de elección popular recae en *«(...) el representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue»*, calidad que, según su interpretación del artículo 29 de sus estatutos, se predica exclusivamente de su director único, quien no estaba facultado para delegarla en el secretario general, como lo registró el CNE.

(ii) El poder especial que le dio el señor Álvaro Echeverry Londoño al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para conceder avales del Partido de la U en las elecciones del municipio de Yumbo- Valle del Cauca, periodo 2020-2023, no tiene validez, en cuanto reiteraron que el primero no obraba como su representante legal, mientras que el segundo no se identificó como abogado ni exhibió su tarjeta profesional como tal, lo que en su entender era necesario para el perfeccionamiento del mandato que recibió, de conformidad con el artículo 77 del CGP, en concordancia con el artículo 22 del Decreto 196 de 1971.

En este orden, los actores concluyeron que la lista definitiva de candidatos del partido de la U al Concejo Municipal de Yumbo, contenida en el formulario E-8 CO del 3 de agosto de 2019, es ilegal por no haber sido avalada por ningún partido o movimiento político, requisito material de inscripción que no se cumplió al diligenciar el correspondiente formulario E-6, y, en consecuencia, los votos obtenidos por quienes la integraron son nulos y deben ser excluidos del escrutinio final, por lo que la elección de los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga debe ser declarada nula.

2. Trámite de la demanda.





Mediante auto del 15 de enero de 2020, el magistrado sustanciador del proceso admitió la demanda en contra de ambos concejales, por encontrar satisfechos los requisitos formales establecidos en los artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA, y dispuso darle el trámite previsto en el artículo 277 *ejusdem*. Surtido el traslado para su contestación, ellos se pronunciaron oportunamente a través del mismo apoderado, como también lo hizo Partido Social de Unidad Nacional, en el sentido de oponerse a la prosperidad de las pretensiones por estimar, en síntesis, que:

(i) La causal de nulidad que la parte actora atribuye a los actos impugnados por infracción de normas superiores resulta infundada, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 29 de los estatutos de la referida colectividad, la función de avalar candidaturas a cargos de elección popular está en cabeza del representante legal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, quien está autorizado para delegarla.

En tal virtud, sostuvieron que el señor Álvaro Echeverry Londoño, obrando como secretario general y representante legal del Partido de la U por delegación expresa de su director único, el señor Aurelio Iragorri Valencia, tal como fue registrado por el CNE en la Resolución No. 2594 de 2017, y de conformidad con el artículo 13 de la Resolución No. 012 del 11 de febrero de 2019⁶, otorgó poder especial al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para conceder avales en las elecciones del municipio de Yumbo, periodo 2020-2023, quien se desempeñaba como presidente del Directorio Departamental del Valle del Cauca y representante a la Cámara por esa circunscripción territorial.

(ii) La Resolución No. 2594 del 29 de noviembre de 2017 se encuentra en firme y produciendo efectos porque está revestida de la presunción de legalidad del artículo 88 del CPACA, amén que no fue impugnada en sede administrativa ante la autoridad electoral ni se vislumbra contradicción alguna entre su contenido y la Constitución Política, menos aun, con su artículo 40.1 como alegan los demandantes, en cuanto en aquella el CNE se limita a cumplir con su función de llevar el registro de las autoridades de las agrupaciones políticas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 130 de 1994, modificado por los artículos 3 y 8 de la Ley 1475 de 2011.

(iii) El referido contrato de mandato, celebrado entre el señor Álvaro Echeverry Londoño y el señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, como su apoderado, cumplió con los requisitos legales para su perfeccionamiento, según lo establecido en los artículos 2142 y ss. del Código Civil, sin que le fueran exigibles además los señalados en el artículo 77 del CGP, como lo entendieron los accionantes, norma que no le es oponible en la medida en que su ámbito de

⁶ Por la cual se reglamenta el otorgamiento de avales a quienes aspiren a participar en los comicios territoriales a realizarse el día 27 de octubre de 2019 bajo la cobertura del Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U y se dictan otras disposiciones.





aplicación se restringe a las actuaciones judiciales, mas no a las administrativas, al regular específicamente el poder para litigar.

(iv) Por último, la parte actora coincidió en destacar que la jurisprudencia de esta corporación en casos similares al actual, específicamente en las sentencias del 14 de marzo⁷ y 30 de mayo de 2019⁸ dictadas en el marco de los procesos de nulidad electoral contra los senadores Fabio Raúl Amín Salame y Horacio José Serpa Moncada, respectivamente, periodo 2018-2022, ha concluido que los actos de designación de los directivos de los partidos y movimientos políticos se rige autónomamente por sus estatutos con carácter obligatorio, según el artículo 9 de la Ley 1475 de 2011 y son impugnables ante el CNE sin que sean pasibles de control inmediato por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que no obsta para que la correspondiente decisión de la autoridad electoral pueda ser revisada en sede judicial. Por tanto, las autoridades debidamente registradas mantienen su investidura mientras no sea impugnada su elección.

Por otra parte, tanto los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga, como el Partido de la U, propusieron la excepción previa de inepta demanda, por lo que calificaron como falta de conexidad entre los hechos, pretensiones, normas vulneradas y el concepto de la violación, puesto que consideraron que los demandantes utilizaron el presente medio de control para controvertir la validez de la Resolución No. 2954 de 2017 sin haberla impugnado ante el CNE y desconociendo los estatutos de la colectividad, la cual fue declarada como no probada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por auto del 10 de julio de 2020.

2.1. Trámite de sentencia anticipada.

Encontrándose el proceso dentro de la oportunidad legal para fijar fecha y hora para celebrar la audiencia inicial, en providencia del 11 de agosto de 2020, se dispuso dar aplicación a la figura de la sentencia anticipada, luego de tener como medios de convicción los allegados por las partes y negar los solicitados por el extremo pasivo, ordenando entonces correr traslado para formular por escrito los alegatos de conclusión y para que el agente del Ministerio Público rindiera su concepto.

En este orden, mediante sendos memoriales del 25 de agosto de 2020, los demandados presentaron sus alegaciones de forma oportuna a fin de reiterar los argumentos expuestos en sus respectivos escritos de contestación del libelo inicial, mientras que el procurador 18 judicial II Administrativo intervino para solicitar que se nieguen las pretesiones porque *«No están dadas las condiciones fácticas ni jurídicas para que se declare la nulidad de la elección»* acusada, al

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 14 de marzo de 2019; Exp. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (AC), M.P. Rocío Araújo Oñate

⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019, Exp. 11001-03-28-000-2018-00603-00 (AC), M.P. Rocío Araújo Oñate





estimar que el aval que se controvierte fue expedido por quien tenía competencia para tal efecto, el señor Álvaro Echeverry Londoño, quien podía hacerlo directamente o a través de apoderado, en su calidad de representante legal del Partido de la U, debidamente registrado ante el CNE por la Resolución No. 2954 de 2017, cuya legalidad está incólume.

3. El fallo apelado.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 5 de octubre de 2020, resolvió:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Lo anterior, luego de interpretar la demanda para precisar que sus pretensiones se fundamentan en la causal especial de nulidad del artículo 275.5 del CPACA, de carácter subjetivo, teniendo en cuenta que impugnaron la legalidad de la elección de los concejales del municipio de Yumbo, periodo 2020-2023, por el Partido Social de Unidad Nacional, alegando que la lista correspondiente fue inscrita con un aval concedido irregularmente por quien carecía de competencia para tal efecto, por lo que los demandados presuntamente incumplieron con este requisito de elegibilidad.

En este sentido, el *a quo* empezó por reseñar el régimen general de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con énfasis en su autonomía para regirse por sus propias normas y autoridades, de conformidad con lo dispuesto los artículos 107 y 108 de la Constitución, reformados por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 y desarrollados por las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, controladas a su vez por la Corte Constitucional en las sentencias C-089 de 1994 y C-490 de 2011, respectivamente, en relación con sus límites, a fin de destacar que:

(...) de acuerdo con los Estatutos de los partidos o movimientos políticos, en consonancia con lo establecido en los artículos 107 y 108 Constitucional y 9 de la Ley 130 de 1994, en los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, quien otorga los avales es su representante legal o su delegado- debidamente registrados por el Consejo Nacional Electoral-, para la postulación de candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

Posteriormente, el tribunal abordó el estudio de las figuras de la delegación administrativa, contemplada en el artículo 211 superior y reglada en la Ley 489 de 1998, y el mandato, definido y desarrollado en los artículos 2142 y ss. del Código Civil, para identificar comparativamente sus similitudes y diferencias, a efectos de establecer el alcance de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 108 de la





Constitución⁹, para señalar que en ese contexto «delegar» implica dar un poder a alguien porque:

(...) en el derecho público la delegación se materializa a través del respectivo acto administrativo, bajo los términos de la Ley 489 de 1998, en tanto en el derecho privado la acción de “delegar” se cristaliza a través del contrato de mandato, debido a que es mediante este negocio jurídico que se permite que los particulares entreguen a otro el curso de las acciones, funciones y/o responsabilidades que están a su cargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2142 del Código Civil.

Con base en las anteriores consideraciones, se adentró en el estudio del caso concreto para concluir que:

(i) La Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017, por la cual el señor Aurelio Iragorri Valencia, obrando como director único del Partido de la U, designó al señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general y le delegó la representación legal según lo previsto en los artículos 29 (sobre la Dirección Nacional), 34, literales g y v (sobre las funciones y deberes del director único), y 35.g (sobre el secretario general) de sus estatutos generales.

(ii) La Resolución No. 2954 del 29 de noviembre de 2017, en la que el CNE registró al señor Aurelio Iragorri Valencia como director único y al señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general y representante legal de la colectividad se encuentra en armonía con lo dispuesto sobre la inscripción y registro de directivas de las agrupaciones políticas en el artículo 108 de la Constitución Política y los artículos 7 de la Ley 136 de 1994 y 9 de la Ley 1475 de 2011, sin que fuera impugnada su legalidad en sede administrativa.

(iii) El poder especial que le otorgó el señor Álvaro Echeverry Londoño al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, para conceder avales del Partido de la U en las elecciones del municipio de Yumbo - Valle del Cauca, periodo 2020-2023, obedeció a lo establecido en la Resolución No. 12 del 11 de febrero de 2019, proferida por el señor Aurelio Iragorri Valencia para reglamentar la entrega de avales a los aspirantes a participar en las elecciones de autoridades locales del 27 de octubre del mismo año, en particular, en sus artículos 4 (sobre la radicación de solicitudes), 13 (sobre los avales para aspirantes a Concejos Municipales y Juntas Administradoras locales) y 16 (sobre la elaboración de avales e inscripción de candidaturas). A su vez, expuso que dicho poder no requería observar lo prescrito en el artículo 77 del CGP por tratarse de un contrato de mandato que no implicó el ejercicio del derecho de postulación para actuar en un proceso judicial.

Así las cosas, el *a quo* concluyó que los demandados cumplieron con el requisito de estar avalados por un partido o movimiento político con personería jurídica, al

⁹ «Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue».



momento de la inscripción de su candidatura, por el sistema de lista con voto preferente, para la elección de concejales de Yumbo, Valle del Cauca, en cuanto:

De conformidad con lo expuesto, es evidente que, acorde con los estatutos del Partido de la U, el Dr. Aurelio Irragori Valencia es el director único y representante legal de ese partido, pero delegó dicha facultad en el secretario general, el Dr. Álvaro Echeverry Londoño, y éste, a su vez otorgó poder especial, en el señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, para la emisión de avales e inscripción de candidaturas, quien finalmente otorgó el aval a los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga como aspirantes al Concejo de Yumbo, para el periodo constitucional 2020-2023, aspecto soportado en los estatutos.

4. El recurso de apelación

Los demandantes, mediante escrito allegado por vía de correo electrónico del 16 de octubre de 2020, interpusieron recurso de apelación contra la anterior decisión, con base en dos líneas de argumentación principales:

4.1. Sostuvieron que su reproche no se centra en la elección del señor Aurelio Irragori Valencia como director único del Partido de la U en la asamblea nacional ordinaria del 20 de octubre de 2017, ni tampoco en la designación del señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general mediante la Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017, sino en el registro de este último como representante legal de la colectividad, según la Resolución No. 2954 del 29 de noviembre del 2017, expedida por el CNE, cuando de conformidad con el artículo 29 de los estatutos esa condición se encuentra en cabeza del director único quien puede delegarla, como en efecto lo hizo, sin que por ello pierda su titularidad. En este sentido, precisaron:

Discutimos el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral, esto es la Resolución No. 2954 del veintinueve (29) de noviembre del dos mil diecisiete (2017), en la cual se ordena el Registro del Dr. ALVARO ECHEVERRY LONDOÑO, como Representante Legal del Partido de la U., cuando el presidente del Partido de la U, solo delegó la Representación Legal del Partido.

Al respecto, agregaron que la Resolución No. 2954 de 2017 resulta enjuiciable en sede de nulidad electoral, por cuanto, en su criterio: **(i)** el otorgamiento de avales para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular es una función pública, según la sentencia del 13 de agosto de 2009 de esta Sección¹⁰; **(ii)** no estaban legitimados para impugnarla ante el CNE porque el artículo 9 de la Ley 1475 de 2011 restringió esa posibilidad a «*Cualquier delegado al congreso o convención del partido (...)*», condición que ninguno de ellos ostentaba; **(iii)** no ha operado el fenómeno de la caducidad para demandarla, teniendo en cuenta que el término señalado en el artículo 164, numeral 2, literal a) del CPACA para tal efecto aun no ha empezado a correr, en la medida en que aquella no fue publicada en el Diario Oficial, en los términos del artículo 65 *ejusdem* y, por tanto,

¹⁰ Consejo de estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de agosto de 2009, Exp. 11001-03-28-000-2006-00011-00, M.P. Filemón Jiménez Ochoa.





no se encuentra en firme, de conformidad con los artículos 87 y 89 de la misma normativa.

4.2. Por otra parte, los apelantes censuraron el poder otorgado al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para conceder avales e inscribir candidatos por el Partido de la U en las elecciones de autoridades locales del municipio de Yumbo, Valle del Cauca, en razón a que, con base en el referido fallo, esa función es de naturaleza pública y está al servicio del interés general para materializar los fines democráticos del Estado, por lo que se rige por el derecho administrativo a las voces del artículo 2 del CPACA y, en tal virtud: **(i)** se encuentra sometida a la delegación administrativa, consagrada en los artículos 209 y 211 superiores y reglada en la Ley 489 de 1998, que en su artículo 11, numeral 2 dispone que no se pueden delegar las funciones recibidas en virtud de delegación, como lo hizo el señor Álvaro Echeverry Londoño, quien obraba como representante legal delegado de esa colectividad; **(ii)** no existe norma constitucional, legal o reglamentaria que autorice a dar poder para expedir avales, de modo tal que está prohibido celebrar contratos de mandato con tal objeto; **(iii)** se debe distinguir entre el otorgamiento de aquellos y su elaboración y suscripción, correspondiendo lo primero únicamente al representante legal o su delegado, pues *«(...) según el inciso tercero del artículo 108 de la Constitución Política, fue necesario instituir el otorgamiento del mismo en una sola persona (representante legal o su delegado) de manera privativa y restringida, en aras de poder ejercer control concentrado sobre este procedimiento»*.

Por lo anterior, la parte actora solicitó revocar el fallo impugnado y, en consecuencia, conceder las pretensiones de la demanda.

5. Trámite del recurso de apelación

A través de auto del 21 de octubre de 2020, el magistrado sustanciador del proceso en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 5 de octubre del mismo, que denegó las pretensiones de la demanda, al encontrar que se presentó de forma motivada y oportuna, esto es, dentro el plazo de 5 días previsto en el artículo 292 del CPACA.

El 16 de noviembre de 2021, la Secretaría de esa corporación certificó que, a petición de aquel despacho, se constató que no obraba constancia del envío del expediente al Consejo de Estado para que se surtiera el recurso de alzada y, en consecuencia, se procedió a remitirlo enseguida.

El 18 de noviembre de 2021, la Secretaría de esta Sección realizó el reparto virtual de la demanda, recibida en segunda instancia, correspondiendo su conocimiento al magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, quien por auto del día siguiente admitió la impugnación y ordenó correr los traslados procedentes, de conformidad con el artículo 293 de la Ley 1437 de 2011.





Estando en trámite las notificaciones de dicha providencia, se recibió el Oficio PSD-CE-No. 2021-11-17 del 26 de noviembre de 2021, por el cual la procuradora séptima delegada ante esta Corporación manifestó su impedimento para actuar en el proceso, al haber suscrito la Resolución No. 2954 de 2017 en calidad de presidente del CNE, invocando la causal del artículo 130, numeral 1 del CPACA, el cual ingresó al despacho para ser resuelto el 14 de diciembre de 2021. Al día siguiente, la Sala Electoral lo declaró infundado, mediante auto del 15 de diciembre de 2021, por cuanto aquel acto administrativo no es el enjuiciado.

Dentro del término de traslado para presentar los alegatos de conclusión, se pronunciaron los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga, a través del mismo apoderado, en escritos separados del 24 de noviembre de 2021, así como el Partido de la U, por memorial del día siguiente, todos ellos en el sentido de oponerse a la prosperidad de los cargos de la apelación en defensa de la legalidad de la elección de los concejales de Yumbo, con base en las razones de hecho y derecho que sostuvieron en sus respectivas contestaciones de la demanda, lo mismo que en las expuestas por el *a quo* en la sentecia impugnada.

6. Concepto del Ministerio Público

Mediante Concepto No. 2022-01-NE-012 del 25 de enero de 2022, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó:

CONFIRMAR la sentencia del 5 de octubre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la que NEGÓ las pretensiones de la demanda que buscaba la nulidad del acto de elección de EDGAR ALEXÁNDER RUÍZ GARCÍA y DIEGO PARRA ZULUAGA como concejales del municipio de Yumbo – Valle del Cauca – para el periodo constitucional 2020 – 2023.

Lo anterior, luego de estimar que se encuentra demostrado que el acto de inscripción del señor Álvaro Echeverry Londoño, como secretario general y representante legal del Partido de la U, formalizado mediante la Resolución 2954 del 29 de noviembre de 2017, expedida por el CNE, cumplió con los requisitos de ley por estar en consonancia con la Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017, por la cual su director único, el señor Aurelio Iragorri Valencia, lo designó como tal.

En consecuencia, enfatizó que aquel ostentaba la competencia para conceder avales, directamente o a través de apoderado, para la inscripción de candidatos a los diferentes cargos de elección popular en los comicios de autoridades locales del 27 de octubre de 2019 para el periodo 2020 – 2023, como efectivamente lo hizo al entregarle un mandato especial para tal efecto al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, dentro del ámbito territorial del Valle del Cauca, en su condición de representante a la Cámara por dicha circunscripción departamental, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución No. 12 del 11 de febrero de 2019 del Partido de la U.





II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152, numeral 8 del CPACA y en el artículo 13, numeral 7º del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso en curso.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia del 5 de octubre de 2020, proferida por el *a quo*, que denegó las pretensiones de la presente demanda de nulidad electoral.

Para tal efecto, se deberá resolver el siguiente problema jurídico, de conformidad con los argumentos que sustentan el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, los alegatos de la parte demandada y el concepto del Ministerio Público: ¿La elección de los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga como concejales del municipio de Yumbo, Valle del Cauca, por el Partido de la U, periodo 2020-2023, se encuentra viciada de nulidad por no reunir los requisitos de elegibilidad, a las voces del artículo 275.5 del CPACA, en cuanto presuntamente el aval a la inscripción de la lista de candidatos que ellos integraron fue otorgado por quien no tenía competencia para hacerlo?

Lo anterior, teniendo en cuenta que, a juicio de los impugnantes: **(i)** la Resolución No. 2954 del 29 de noviembre del 2017 del CNE es inconstitucional, porque registró al señor Álvaro Echeverry Londoño como representante legal de esa agrupación política, cuando tal condición la ostentaba privativamente el señor Aurelio Irigorri Valencia, como su director único, quien solo la delegó en el secretario general de conformidad con los estatutos; y **(ii)** el poder dado al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para conceder avales e inscribir candidatos en las elecciones de autoridades locales del municipio de Yumbo es nulo porque recae sobre una función pública que solo puede ser objeto de delegación dentro de los límites fijados en la Ley 489 de 1998, que prohíbe la doble delegación, mas no de mandato al no estar expresamente autorizado en ninguna norma.

Así entonces, con el fin de emitir un pronunciamiento de fondo, se analizará: **(i)** el sistema de partidos y su autonomía; **(ii)** el aval como requisito formal de inscripción de candidatos a cargos de elección popular; finalmente **(iii)** el estudio del caso concreto.





3. El sistema de partidos en la Constitución Política: Apertura democrática con autonomía.

Uno de los propósitos fundamentales del Constituyente de 1991 consistió en sentar las bases dentro del régimen político para su apertura democrática, despejando los canales de representación, especialmente a nivel territorial, y garantizando el principio pluralista en la conformación y ejercicio del poder público. Para tales efectos, elevó a derecho fundamental la prerrogativa de fundar y pertenecer libremente a partidos, movimientos o agrupaciones políticas (artículos 40 y 107) y le otorgó rango superior aquellas colectividades como unidad básica del recién creado Estado Democrático con vocación participativa, reguladas en la ley Estatutaria 130 de 1994.

En ese orden, introdujo nuevas reglas de acceso al poder político en la contienda electoral, especialmente para elegir al Congreso de la República, dirigidas a desmontar el sistema bipartidista que había dominado el escenario nacional durante todo el siglo XX, el cual se exacerbó desde el periodo del Frente Nacional (1958-1975), minando la confianza de la ciudadanía en los partidos tradicionales, lo cual trajo consigo una crisis de legitimidad de las instituciones y autoridades con el consecuente aumento de la violencia política.

Sin embargo, el resultado de tales modificaciones fue más allá de lo esperado, teniendo en cuenta que si bien se favoreció la irrupción de nuevas fuerzas y políticas y sociales, varias de estas fueron principalmente de tipo personalista, sin identidad ideológica, plataforma programática, vocación de permanencia ni disciplina y democracia interna, con fines predominantemente electorales y clientelistas, de modo tal que se produjo una excesiva fragmentación del sistema de partidos.

Por lo anterior, fue menester introducir una reforma política que se materializó en el Acto Legislativo 01 de 2003¹¹, expedido con el objeto de organizar y vigorizar el sistema de partidos, a través del aumento de los requisitos para su conformación y representación, en particular, por el establecimiento de un umbral (2%) de la votación válida obtenida en una u otra Cámara) que rige tanto para obtener y mantener la personería jurídica como para acceder a los escaños del Congreso; también se introdujo el método d'Hondt para repartirlos, se impuso la restricción de presentar listas únicas para cada circunscripción con hasta tantos candidatos como curules por proveer, se impuso la prohibición de doble militancia y se adoptó el voto preferente, como medida para promover el surgimiento de nuevos liderazgos.

Si bien estas medidas produjeron el resultado deseado de reducir la atomización política preexistente y la consecuente complejidad del sistema electoral, por otra parte, tuvieron como efectos colaterales el aumento en la inequidad entre

¹¹ Controlado por la Corte Constitucional en la sentencia C-088 del 3 de noviembre de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.





partidos grandes y pequeños, el debilitamiento de la oposición, así como la infiltración de las agrupaciones políticas por los denominados caciques regionales¹² y poderes privados, incluidos diversos actores ilegales, por vía de la financiación privada de las campañas y el proselitismo armado.

En consecuencia, fue preciso promover una nueva revisión constitucional que se concretó en el Acto Legislativo 01 de 2009¹³, desarrollado por la Ley 1475 de 2011, el cual sentó las bases para el régimen disciplinario de los partidos políticos, adoptó medidas en materia de financiación pública y transparencia de las campañas, permitió las consultas interpartistas para escoger candidatos de coalición, estableció los efectos del voto en blanco y aumentó el umbral para obtener y conservar la personería jurídica de las agrupaciones políticas al 3% de los votos válidos emitidos en las elecciones al Senado de la República o la Cámara de Representantes.

Así las cosas, a tres décadas de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política, se observa una tendencia generalizada hacia el fortalecimiento y consolidación de los partidos políticos como canales para introducir en la toma de decisiones del sistema burocrático las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad civil y, en ese sentido, pugnan por su institucionalización como célula básica del sistema electoral con identidad ideológica, plataforma programática y apoyo popular suficientes para garantizar su permanencia en el tiempo por encima de la tradición personalista que caracteriza nuestra cultura democrática.

En ese sentido, el respeto y garantía de su autonomía ha sido la piedra angular de toda la regulación reseñada sobre su organización y funcionamiento, la cual se manifiesta en la obligatoriedad de sus estatutos, que les permite regirse por sus propias normas, dentro de los límites de la Constitución y la ley; la potestad de establecer y designar sus directivos, que los faculta para expedir actos válidos con fuerza vinculante; y la libertad de seleccionar, avalar y postula candidatos a cargos de elección popular, mediante los mecanismos internos previstos para tal efecto, en el marco de la finalidad superior de asegurar la vigencia plena del sistema democrático.

4. El derecho de postulación de candidatos por parte de las organizaciones políticas

Otro de los componentes fundamentales del modelo de Estado social y democrático de derecho colombiano está en el derecho de los ciudadanos a ser elegidos en cargos sometidos al voto popular, reconocido expresamente con carácter fundamental en el numeral 1º del artículo 40 de la Constitución Política. Sin duda, esta posibilidad contribuye al cumplimiento del fin estatal dirigido a

¹² En general, esta expresión se refiere a la categoría de candidatos que encuentran sus votos en las zonas rurales, concentrado en municipios colindantes de un mismo departamento o dispersos en municipios de una misma región.

¹³ Controlado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.





facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, previsto en el artículo 2º *ejusdem*.

Correlativamente, el ejercicio efectivo de esta garantía está sujeto a los parámetros previstos en el ordenamiento jurídico, que se sustentan en el interés general que subyace a la necesidad de contar con normas que dispongan, por un lado, las condiciones mínimas de idoneidad que deben acreditar quienes ingresan a la función pública y por otro, los procedimientos para acceder en igualdad de condiciones a la competencia electoral.

En punto de las reglas instrumentales, nuestra Constitución crea las bases de un esquema en el que las organizaciones políticas son las titulares de la prerrogativa de postular candidatos. Esto se traduce en que los ciudadanos no están habilitados para presentar su aspiración de forma autónoma o individual, sino que deben acudir a la intermediación de los sujetos legitimados¹⁴, conforme con las siguientes reglas:

- a) La inscripción de candidatos se realiza a través de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos¹⁵.
- b) En el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la inscripción debe estar acompañada de un aval otorgado a los candidatos a través de sus representantes legales o quienes estos deleguen¹⁶.
- c) Los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se escogen mediante consultas internas, populares o interpartidistas, u otros mecanismos democráticos¹⁷.
- d) Los estatutos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deben regular las condiciones para el otorgamiento de los avales y los mecanismos de democracia interna para escoger a sus candidatos¹⁸.
- e) Para las candidaturas independientes de los grupos significativos es necesario conformar y registrar ante la autoridad electoral un comité inscriptor de tres (3) ciudadanos, acreditar un mínimo de firmas de apoyo equivalentes al 20% del respectivo censo electoral o máximo 50.000 y otorgar una póliza de seriedad¹⁹.
- f) Las organizaciones políticas podrán suscribir acuerdos de coalición para inscribir candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas²⁰.

Esta Sección ha tenido la oportunidad de profundizar en cada uno de los elementos consagrados a nivel constitucional y legal para el ejercicio del derecho

¹⁴ Sobre el monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas, ver: Vanegas, P. (2009). Las candidaturas en el derecho electoral colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pg. 108 – 117.

¹⁵ Constitución Política, artículos 108 y 262. Ley 130 de 1994, artículo 9º y Ley 1475 de 2011, artículo 28.

¹⁶ Constitución Política, artículo 108.

¹⁷ Ley 1475 de 2011, artículo 28.

¹⁸ Ley 1475 de 2011, artículo 4º, numerales 10 y 11.

¹⁹ Ley 130 de 1994, artículo 9º y Ley 1475 de 2011, artículo 28.

²⁰ Constitución Política, artículos 107 y 262. Ley 1475 de 2011, artículos 5º y 29.





de postulación. Así, sobre los avales ha delineado un concepto, según el cual, es el acto jurídico producto de la voluntad de los corporativos políticos, manifestada por medio de los representantes legales o las personas autorizadas por estos, en virtud del cual se presenta ante la Organización Electoral y el electorado en general a determinado candidato como la persona seleccionada para llevar su plataforma ideológica a un cargo o corporación de elección popular, con todas las consecuencias que este compromiso acarrea²¹. Por esta vía, se ha distinguido el otorgamiento del aval de la selección misma del candidato, referida esta última a un acto político sustancial que se canaliza a través de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución, la ley y los estatutos²².

Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, el aval cumple una doble función, una sustancial o finalística y otra de naturaleza instrumental. Frente a lo primero, se reconoce su importancia en cuanto demuestra la militancia de los candidatos, la disciplina partidista y la moralización de la actividad política²³. Desde la misma óptica, cumple el propósito de garantizar que previamente fueron verificadas por parte de la organización política las condiciones de idoneidad del candidato para desempeñar el cargo²⁴.

Ahora, frente a su carácter adjetivo o instrumental, se ha reiterado que el aval constituye un requisito *ad substantiam actus* de la inscripción de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que debe ser expedido por las personas que se encuentren registradas ante el Consejo Nacional Electoral como representantes legales, o por quienes funjan como sus delegatarios debidamente constituidos²⁵. De este modo, consideradas las formalidades que determinan la expedición de los avales, esta Sección ha advertido que la demostración de vicios en el ejercicio de la competencia o en el trámite estatutario para la expedición de los avales, puede conducir a la nulidad de la elección²⁶.

En conclusión, el ordenamiento jurídico colombiano atribuye el derecho de postulación de ciudadanos como candidatos a cargos de elección popular a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y prevé algunos lineamientos de tipo sustancial y formal para realizar la inscripción, según

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00046-00. Sobre el mismo aspecto, sentencia de 29 de abril de 2021, Rad. 20001-23-33-000-2020-00001-01.

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00046-00.

²³ Entre otras, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 28 de enero de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00022-00.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 28 de enero de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00022-00. Ver, además, sentencia de 11 de febrero de 2021, Rad. 54001-23-33-000-2019-00326-01 (acumulado con 2019-00374).

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de junio de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2019-01151-01.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de abril de 2021, Rad. 20001-23-33-000-2020-00001-01.





se trate de colectividades con o sin personería jurídica. Estos parámetros han sido precisados por la jurisprudencia electoral, especialmente frente a las condiciones para el otorgamiento de avales y la conformación de coaliciones.

5. Caso concreto

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones generales, la Sección Quinta entra a estudiar el caso concreto, con base en las acusaciones que fueron elevadas por la parte actora contra la sentencia de primera instancia del 5 de octubre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que denegó sus pretensiones, las cuales se concentran en que: **(i)** la Resolución No. 2954 del 29 de noviembre del 2017 del CNE es inconstitucional, porque registró al señor Álvaro Echeverry Londoño como representante legal de esa agrupación política, cuando tal condición la ostentaba privativamente el señor Aurelio Irigorri Valencia, como su director único, quien solo la delegó en el secretario general de conformidad con los estatutos; y **(ii)** el poder dado al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para conceder avales e inscribir candidatos en las elecciones de autoridades locales del municipio de Yumbo es nulo porque recae sobre una función pública que puede ser objeto de delegación dentro de los límites fijados en la Ley 489 de 1998, que prohíbe la doble delegación, mas no de mandato al no estar expresamente autorizado en ninguna norma.

Como consecuencia de ambas afirmaciones, los demandantes reiteraron la tesis central del concepto de la violación de su libelo inicial, referida a que el aval que le concedió el señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda a la inscripción de los demandados en la lista de candidatos del Partido de la U al Concejo Municipal de Yumbo, en calidad de apoderado del señor Álvaro Echeverry Londoño, como secretario general y representante legal de la colectividad, por delegación del señor Aurelio Irigorri Valencia, fue expedido sin competencia y, en tal virtud, se configuró la causal especial de nulidad electoral del artículo 275.5 del CPACA, al haberse incumplido entonces dicho requisito de elegibilidad para el cargo.

Ahora bien, la parte pasiva, integrada por los señores Édgar Alexánder Ruíz García y Diego Parra Zuluaga así como el Partido de la U, se opuso a la prosperidad del recurso de alzada, por estimar que la Resolución No. 2954 del 2017 se encuentra en firme y revestida de presunción de legalidad, en cuanto se sustenta en las funciones constitucionales (artículos 107 y 108) y legales (artículo 7 de la ley 130 de 1994 y 9 de la ley 1475 de 2011) de registro a cargo del CNE, y en la autonomía de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para designar a sus directivas, que en el presente asunto se materializó en: **(i)** el acta de la asamblea nacional ordinaria, celebrada el 20 de octubre de 2017, en que se eligió al señor Aurelio Irigorri Valencia como director único; y **(ii)** la Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017, en la que aquel nombró al señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general y le delegó la representación legal de la referida colectividad. En tal virtud, sostuvo que ningún reproche de validez puede endilgársele, amén que para controvertirla era





menester impugnarla en sede administrativa, mas no directamente ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

En cuanto a la segunda censura de los impugnantes, el extremo pasivo de la *Litis* sostuvo que la parte actora confunde la delegación administrativa con la delegación *in genere* que rige entre particulares, como es el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que bien puede adoptar la forma del contrato de mandato con sus particularidades y que es a la que se refiere el constituyente en el artículo 108 superior y el legislador en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, cuando disponen que la inscripción de candidatos a cargos de elección popular «(...) *deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue*». Por tanto, argumentó que el señor Álvaro Echeverry Londoño no incurrió en doble delegación al otorgar poder al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, para avalar la lista de candidatos a concejales en las elecciones de autoridades locales en el municipio de Yumbo, Valle del Cauca, en su calidad de representante legal delegado del Partido de la U y, menos aun, cuando esa posibilidad se encuentra contemplada en los estatutos y en la Resolución No. 12 del 11 de febrero de 2019, proferida por el señor Aurelio Iragorri Valencia, como director único, para reglamentar la entrega de estos avales.

En este orden, los demandados y la colectividad concluyeron, al igual que la agente del Ministerio Público en su concepto, que se debe confirmar la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de negar las pretensiones del libelo inicial, en cuanto la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de su elección como concejales del municipio de Yumbo, en razón a que ambos cumplieron con los requisitos de elegibilidad para el cargo, en particular, el formal de haber sido avalados por el representante legal de un partido o movimiento político con personería jurídica o su delegado, como ocurrió en el *sub judice*.

Así las cosas, lo primero que advierte la Sala Electoral es que ya se ha pronunciado sobre las acusaciones de la apelación en casos recientes que guardan relación de analogía fáctica y jurídica con el actual, la cual es permisiva o de similitud en las sentencias del 28 de enero²⁷ (gobernadora del Valle del Cauca), 29 de abril²⁸ (alcalde de Valledupar) y 20 de mayo de 2021²⁹ (diputados de Antioquia); y estricta o de identidad en las sentencias del 18 de febrero³⁰

²⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 28 de enero de 2021, Exp. 11001-03-28-000-2020-00022-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021, Exp. 20001-23-33-000-2020-00001-01, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 20 de mayo de 2021, Exp. 05001-23-33-000-2019-03141-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 18 de febrero de 2021, Exp. 76001-23-33-000-2019-01204-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





(concejales de Buenaventura) y 10 de junio del mismo año (concejales de Palmira)³¹.

En este sentido, en cada uno de estos 5 procesos se controvertió la expedición de avales para la inscripción de candidaturas a las elecciones de autoridades locales, periodo 2020-2023, por parte del Partido de la U, bien fuera directamente por el señor Álvaro Echeverry Londoño, como su secretario general y representante legal (en los 2 primeros mencionados) o a través de apoderado constituido para tal efecto (en los 3 restantes), con la particularidad de que en los 2 últimos se demandaron elecciones de este mismo nivel (concejos municipales) en el departamento del Valle del Cauca, obrando como demandantes las mismas personas que en el presente asunto y con base en los mismos argumentos del actual recurso de alzada. Así las cosas, en esa línea jurisprudencial, la Sección estableció como estándares que pasan a reiterarse, las siguientes reglas:

(i) La función de otorgar avales a la inscripción de candidatos está radicada de manera privativa y restringida en el representante legal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o quien él delegue, a las voces del inciso tercero del artículo 108 superior³², en concordancia con el inciso segundo del artículo 9 de la ley 130 de 1994³³ que lo reproduce, tal como lo validó la Corte Constitucional al ejercer el control previo y automático de constitucionalidad de esta normativa en la sentencia C-089 de 1994³⁴, y el literal q del artículo 34 de los estatutos del Partido de la U³⁵. A su vez, señaló que estas agrupaciones deben registrar la designación de sus directivas ante el CNE como regla general de publicidad. Al respecto, precisó en relación con los hechos que aquí son objeto de controversia, que:

(...) No hay lugar a duda que el Partido de La U designó como su Director Único a Aurelio Iragorri Valencia, y a Álvaro Echeverri Londoño como Secretario General y Representante Legal y también está acreditado que dichos nombramientos fueron comunicados al CNE para su debido registro y publicidad, lo cual también acaeció como se advierte del contenido de la Resolución No. 2954 de 2017, sin que se haya demostrado que fueron cuestionados en sede administrativa o judicial, lo que

³¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10 de junio de 2021, Exp. 76001-23-33-000-2019-01151-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³² «Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue».

³³ «La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue».

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-088 del 3 de noviembre de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁵ «ARTICULO 34. FUNCIONES Y DEBERES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL. Serán funciones de la Dirección Nacional:(...) q. Expedir o delegar, exigiendo el cumplimiento de las normas constitucionales, legales, estatutarias y de organización, los avales para los candidatos que a nombre del Partido participen en contiendas por cargos de elección popular y adoptar los programas que se propongan a los electores».





equivale a que se trata de un acto administrativo investido de presunción de legalidad y que mantiene vigente sus efectos jurídicos³⁶.

(ii) La delegación de la representación legal de las agrupaciones políticas se encuentra sometida a las reglas que fijan sus normas internas, en virtud del principio de autonomía que las protege. Así, encontró que el inciso tercero del artículo 29 de los estatutos del Partido de la U la autoriza expresamente³⁷, al tiempo que el literal g de su artículo 35 la contempla dentro de las funciones del secretario general³⁸; por tanto, afirmó que:

El ejercicio de esta atribución por parte de los partidos y movimientos políticos tiene como fundamento los estatutos, como normas internas obligatorias y aplicables a sus actividades en el orden jurídico a partir del reconocimiento, organización y autonomía garantizadas por la legislación electoral. (...). Es incuestionable [conforme a los estatutos del partido] que las normas estatutarias del Partido de la U permiten expresamente la delegación de la representación legal, que ordinariamente ejerce el director único, en otras personas vinculadas a la organización política. (...). Advierte la Sala que la delegación de la representación legal implica transferir al correspondiente directivo, las distintas atribuciones que desde el punto de vista estatutario tiene el director general para regular las actividades del partido. Es decir, quien es revestido de dicha prerrogativa y mientras esté vigente en los términos en que fue determinada, asume el ejercicio pleno de esas facultades en los ámbitos en que la organización política requiere su desempeño.

(iii) La Resolución No. 2954 del 2017 del CNE no es inconstitucional y, por tanto, no procede su inaplicación por vía de excepción, ni es enjuiciable en sede de nulidad electoral por tratarse de un acto de registro, expedido en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del CNE, con reglas específicas para su contradicción, según los artículos 7 de la Ley 130 de 1994³⁹ y 9 de la Ley 1475 de 2011⁴⁰. Además, su contenido reflejó fielmente la información remitida por el

³⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 28 de enero de 2021, Exp. 11001-03-28-000-2020-00022-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³⁷ «El Director Único es el Presidente de la Dirección Nacional y Representante Legal del Partido para el respectivo periodo. Podrá delegar esta representación en funcionarios del Partido por el tiempo que él lo considere necesario (...)».

³⁸ «ARTICULO 35. SECRETARIO GENERAL. Corresponde al Secretario General: (...) g) llevar la Representación Legal del Partido cuando le sea delegada».

³⁹ «Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva designación. El Consejo Nacional Electoral podrá, de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas ante él».

⁴⁰ «Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al





Partido de la U sobre los actos de elección de sus directivas, a saber: Acta de la asamblea nacional ordinaria de la colectividad, celebrada el 20 de octubre de 2017, en la que se designó al señor Aurelio Iragorri Valencia como director único, y Resolución No. 024 del 15 de noviembre de 2017, en la que aquel nombró al señor Álvaro Echeverry Londoño como secretario general y le delegó la representación legal de la colectividad. Sobre este punto, concluyó:

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe señalar que cualquier inconformidad que se presente frente al acto de elección de los directivos de las agrupaciones políticas de acuerdo con lo normado en el artículo 9° de la Ley 1475 de 2011, debe ventilarse ante el CNE a quien le corresponde controlar los actos de designación de los mismos en los términos que la norma señala. Por ende, se entenderá que quienes ostenten dicha condición (directiva) dentro de una colectividad política mantendrán su investidura y así se presumirá hasta tanto no sea impugnada su elección conforme las reglas que la ley establece para tal fin, sin que sea pasible de ser controlado dicho acto de elección de manera directa o indirecta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad electoral, sin que ello impida que la determinación que adopte la autoridad electoral en la materia pueda ser revisada en sede judicial.⁴¹

Analizado el acto administrativo referido [Resolución 2954 de 29 de septiembre de 2017], la Sala encuentra que el mismo corresponde al registro efectuado por el CNE de la designación que hizo el director único de la agrupación política mediante la Resolución 024 de 15 de noviembre de 2017, del secretario general y representante legal del Partido de la U. (...). [D]icha designación se sustentó en el literal v) del artículo 34 de los estatutos de la organización política, en donde se estableció la atribución del director general para nombrar el secretario general y en el 29 que consagró la posibilidad de delegar la representación legal en cualquier órgano directivo. Bajo las anteriores consideraciones, estima la Sección que la Resolución 2954 de 2017, no se contrapone a la Carta Política, dado que la inscripción del Álvaro Echeverry Londoño como representante legal del Partido de la U, fue efectuada por el CNE, con la observancia del cumplimiento de requisitos de índole legal para proceder al registro de dicho acto. (...). Adicionalmente, no observa la Sala que la Resolución 2954 de 2017 expedida por el CNE haya desconocido el artículo 108 de la Constitución, puesto que la norma superior determinó la posibilidad que tiene el representante legal para delegar la facultad para expedir los avales de los candidatos⁴².

(iv) La función de otorgar avales a los aspirantes a cargos de elección popular no es de carácter público, como lo señaló la parte actora con base en un fallo aislado del año 2009⁴³, sino privada y, por tanto no se rige por el artículo 2 de la Ley 909 de 2004 ni por el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no tampoco le

congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él».

⁴¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 20 de mayo de 2021, Exp. 05001-23-33-000-2019-03141-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁴² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10 de junio de 2021, Exp. 76001-23-33-000-2019-01151-01, M.P. Rocío Araújo Oñate. Este cargo fue resuelto en el mismo sentido en las sentencias citadas del 18 de febrero y 29 de abril de 2021.

⁴³ Consejo de estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de agosto de 2009, Exp. 11001-03-28-000-2006-00011-00, M.P. Filemón Jiménez Ochoa.





resultan aplicables las normas de la delegación administrativa, en particular las consagradas en la Ley 489 de 1998, de modo tal que no es posible hablar aquí de doble delegación en los términos del artículo 11, numeral 2 de dicha normativa. En este sentido, explicó *in extensu*:

El actor cuestionó que el señor Echeverry Londoño haya dado poder a un tercero para el otorgamiento de los avales y la inscripción de las listas de aspirantes a las corporaciones públicas en el Valle del Cauca, incluyendo a quienes fueron elegidos al Concejo de Buenaventura. (...). Observa la Sala que en el expediente está probado y lo aceptó la parte demandada, que el 14 de junio de 2019 el señor Echeverry Londoño confirió poder especial al señor Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para emitir los avales e inscribir a los candidatos a las elecciones regionales del 27 de octubre del mismo año. Sin embargo, advierte la Sala que esta circunstancia por sí misma no tiene el alcance irregular que pretende darle el actor, ni la potencialidad de afectar la validez legal de los avales otorgado por la organización política a los demandados. El otorgamiento del poder era una actuación que el señor Echeverry Londoño podía llevar a cabo con miras a la expedición del respaldo a los candidatos, pues es claro que ejercía la representación legal del Partido de la U y como tal tenía la facultad de conferir los avales. (...). Precisa la Sala que incluso el hecho de llegar a considerarla como función pública de los partidos y movimientos políticos, como anteriormente señaló esta corporación, según recordó el demandante, tampoco tiene incidencia relevante en este caso ya que, a diferencia de lo expuesto por el actor, no hubo delegación de delegación. En este sentido, debe tenerse en cuenta que a pesar de que los artículos 108 de la Constitución y 9º de la Ley 130 de 1994 hacen referencia a la delegación para efectos del aval, por tratarse de particulares dicha figura no puede entenderse en la forma establecida en la Ley 489 de 1998 para las entidades públicas. En el expediente no obra prueba que demuestre que luego de recibir la delegación por parte del director único del Partido de la U, el señor Echeverry Londoño haya adelantado una actuación de este carácter en favor de otro directivo de la colectividad. Lo que realmente ocurrió fue el otorgamiento del poder especial, amplio y suficiente al señor Tamayo Marulanda para la emisión de los avales y la inscripción de las candidaturas, sin que este mandato pueda ser equiparado a la delegación de la función estatutaria que tiene el representante legal de la organización política. Además, el artículo 35 de los estatutos de la organización estableció que la suscripción de los avales para los aspirantes es función que corresponde al secretario general, calidad que también tenía el señor Echeverry Londoño, por lo cual es lógico admitir que pudiera otorgar poder para esta gestión previa a la inscripción.⁴⁴

(v) Por último, en relación con las acusaciones referidas a que no existe norma expresa que autorice a dar poder para expedir avales y a que se debe distinguir su otorgamiento de su elaboración y suscripción, encuentra la Sala Electoral que ambas fueron propuestas específicamente en los procesos que culminaron con las citadas sentencias del 18 de febrero y 10 de junio de 2021 y coincide también con lo dicho en ambas oportunidades en cuanto a que desbordan el objeto de la *Litis* porque no fueron formuladas dentro del concepto de la violación de la demanda, por lo que no hay lugar a pronunciarse sobre aquellas en virtud del

⁴⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 18 de febrero de 2021, Exp. 76001-23-33-000-2019-01204-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Este cargo fue resuelto en el mismo sentido en las sentencias citadas del 20 de mayo y 10 de junio de 2021.





principio de congruencia y como garantía del derecho de defensa de los demandados. Se reitera entonces que:

En cuanto al tercero, esto es, el relativo a la inexistencia de alguna norma que le permita al secretario general de la referida agrupación política, otorgarle poder al señor Elbert Díaz Lozano para emitir avales, debe precisarse al igual que se hizo en el caso que fue objeto de estudio en la providencia del 18 de febrero de 2021, que tal motivo de inconformidad contra el acto de elección acusado, no fue expuesto en la demanda, como tampoco el argumento que se desarrolló alrededor del mismo, sobre la interpretación que debe hacerse del artículo 16 de la Resolución N° 12 de 2019 del Partido de la U, entre el (I) otorgamiento del aval y la (II) elaboración o suscripción del mismo, para señalar que el secretario de la colectividad no puede lo primero. La anterior precisión es relevante, en la medida que la parte demandante empleó el recurso de apelación para incluir aspectos que no fueron objeto de la demanda que instauró oportunamente, razón por la cual no es procedente su análisis so pena de aceptar la formulación de un cargo nuevo por fuera de las etapas legalmente establecidas y respecto del cual la parte demandada no tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción.⁴⁵

A la misma conclusión se llega en este caso frente a las censuras referidas a las reglas de legitimación por activa y caducidad para controvertir la Resolución 2954 de 2017 en sede administrativa y judicial, respectivamente, sobre las que no se formularon reparos en el libelo introductorio, cuestiones que solo fueron elevadas en el presente recurso de apelación con miras a justificar la procedencia del medio de control de nulidad electoral para impugnar aquel acto, el cual como se aclaró en el punto (iii) de este acápite no es pasible de control por esa vía procesal, tal como se dejó sentado desde la sentencia del 20 de mayo de 2021.

Por todo lo anterior, se deduce que ninguno de las censuras de los demandantes en contra del fallo del 5 de octubre de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las pretensiones de la presente demanda, tiene vocación de prosperar en virtud de la reiteración de las reglas que fueron sintetizadas con base en los precedentes reseñados, por lo que hay lugar a confirmarla.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 5 de octubre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que denegó las pretensiones de la demanda presentada por los señores Willian Marmolejo Ramírez, Gustavo Adolfo Prado Cardona, Félix Noel Chaverra Cuesta y Jhon James Castro Castillo, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra la elección de los señores Édgar Alexander Ruíz García y Diego Parra Zuluaga como concejales del municipio de Yumbo, Valle del Cauca, por el Partido de la U, periodo 2020-2023.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10 de junio de 2021, Exp. 76001-23-33-000-2019-01151-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.





SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDERO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrado
Aclaración de voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

