

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020).

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 2

REFERENCIA: NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE: SALOMÓN MACÍAS PEÑA
DEMANDADOS: CONCEJALES ELECTOS 2020-2023 MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO (VICHADA) -PARTIDOS POLÍTICOS CAMBIO RADICAL, ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE -ASI-, DE LA UNIDAD NACIONAL -DE LA U-, LIBERAL COLOMBIANO, CENTRO DEMOCRÁTICO, y MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL -MAIS-.
VINCULADOS: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2019-00488-00

I. SENTENCIA

Procede la Sala a proferir sentencia que en derecho corresponda, dentro del asunto que en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovió el ciudadano SALOMÓN MACÍAS PEÑA, en nombre propio, contra la elección de los Concejales del Municipio de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2023.

II. ANTECEDENTES

Solicita el demandante¹, que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el *Acta de Escrutinio Municipal del 31 de octubre de 2019* correspondiente al *Formulario E-26 CON*, que declaró la elección de los Concejales de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2023.

¹ Conforme al escrito de subsanación y a la integración de la demanda (fls. 38-53)

Medio de control: Nulidad Electoral
 Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
 Asunto: *Sentencia*

Como consecuencia de lo anterior, requiere que: *i*) se declare la nulidad de las credenciales otorgadas a los Concejales, y *ii*) se ordene a las autoridades electorales a excluir los votos que fueron computados a favor de las colectividades políticas Cambio Radical, Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social, y Partido de la U, determinándose nuevamente la cifra repartidora y el umbral, expidiendo una nueva credencial a los candidatos que resulten ganadores.

Finalmente, requiere que se ordene el cumplimiento de la sentencia, conforme a los artículos 192 y 193 del C.P.A.C.A.

2. Hechos.

Menciona la demanda que, el 27 de octubre de 2019, se realizaron las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y miembros de Juntas Administradoras Locales, en todo el territorio nacional.

Refiere, que se inscribieron para participar al Concejo Municipal de Puerto Carreño (Vichada) ocho (8) listas, para la elección de once (11) curules. Sin embargo, señala que las listas de los partidos políticos Cambio Radical, Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social, y Partido de la U, no reunieron el requisito de cuota de género exigido en la Ley 1475 de 2011.

3. Fundamentos de derecho.

Se señalan como fundamentos normativos, los siguientes:

- Constitución Política: artículos 13, 29, 40 numeral 7, 43, 95 y 209.
- Leyes: -1475 de 2011: artículos 28 y 32; -1437 de 2011: 137 y 139.

Manifiesta el demandante² que el acto administrativo acusado vulnera las citadas normas constitucionales, relativas en su orden, a los derechos a la igualdad, al debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, a la participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político, en lo que concierne especialmente a garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública, a la igualdad de la mujer y el hombre en los derechos y oportunidades, a la prohibición de discriminación, a la obligación que tiene toda persona de cumplir la Constitución y las Leyes, y a los principios con los que se desarrolla la función administrativa -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad-.

Así mismo, indica que se desconoce la Ley 1475 de 2011 *«Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los*

² Folios 43-51.

procesos electorales y se dictan otras disposiciones», que en el artículo 28 menciona que «Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se someten a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros», y en el artículo 32 se refiere a la aceptación o rechazo de las inscripciones, señalando que «la autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente».

Explica, que las anteriores normas fueron trasgredidas por los partidos políticos - *Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI, Social de la Unidad Nacional -De la U-, y Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-*, al inscribir las listas electorales al Concejo de Puerto Carreño, sin tener en cuenta la cuota de género, lo que a su juicio, se realizó buscando ventajas políticas, pues conforme al artículo 28 *ibídem*, cualquier partido que inscriba listas para dicha Corporación debe llevar en ellas el 30% del género minoritario, dado que el porcentaje se determina por el número de curules o miembros a elegir y no por el número de personas inscritas en la lista, y por lo tanto, si son once (11) curules, ese 30% corresponde a cuatro (4) mujeres, y no a tres (3) como aparece en las listas de los partidos que se demandan.

Así mismo, menciona el desconocimiento de la normatividad por parte de la Registraduría Municipal de Puerto Carreño, dado que procedió a inscribir las listas sin cumplir con el mandato legal de la cuota de género.

Alude, que lo anterior contraviene la voluntad del legislador, pues con la cuota de género se busca cerrar la brecha de desigualdad en los procesos democráticos, y se refiere a la procedencia de la Acción de Nulidad Electoral, invocando los artículos 137 y 139 del C.P.A.C.A, de los cuales, el primero señala que *«procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió».*

4. Contestaciones de la demanda.

4.1. Partido Social De Unidad Nacional -De La U-.

El Secretario General y representante legal del *Partido Social De Unidad Nacional -De La U-*³, indica en su defensa, que de conformidad con las pruebas aportadas, y una vez verificado el proceso de inscripción y conformación de la lista de candidatos al Concejo Municipal de Puerto Carreño, ese partido no ha vulnerado la cuota de género, toda vez que inscribieron cuatro (4) mujeres, como consta en el Formulario E-6, entre ellas *«Renglón 1= NEILA ROSA MORALES REYES C.C. No. 30.021.953,*

³ Folios 276-279, 308-309.

Renglón 6= ÍNDIRA CAROLINA PALMA GARCÍA C.C. No. 1.127.382.361, Renglón 8= YEGNNY PAOLA PALMERO C.C. No. 30.937.968, Renglón 10= ALIX NUBIA CURBELO CARIBANA C.C. No. 21.248.860», que corresponden al 30% de las once curules a proveer, cumpliendo así con la normatividad -Ley 581 de 2000, concordante con los artículos 1 -numeral 4-, 10 y 28 de la Ley 1475 de 2011-, por lo que no está llamado a responder por la violación de la norma demandada. Al respecto, cita jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con que «*la legitimación en la causa puede ser activa, cuando se refiere a la capacidad que tiene una persona para demandar, o pasiva cuando tiene que ver con la capacidad para comparecer como demandado*» (Sección Quinta, providencia del 17 de julio de 2015 Rad. 47001233100020150003201), por lo cual solicita su desvinculación del proceso formulando la «*falta de legitimación en la causa por pasiva*».

Así mismo, promovió como excepciones la «*Presunción de legalidad de los actos demandados, en cuanto al partido Social de Unidad Nacional -Partido de la U-*», manifestando que en el Formato E-6 CON, que no fue objetado por la parte actora ante el Consejo Nacional Electoral, obra el nombre de las cuatro candidatas, y el actor omite mencionar a ÍNDIRA CAROLINA PALMA GARCÍA, quien fue inscrita y participó en las justas electorales, manteniéndose incólume la legalidad de dicho formulario; y la «*Presunción de legalidad de los actos de declaración de la elección de Neyla Rosa Morales Reyes, su credencial y resultados de los escrutinios respecto al partido Social de Unidad Nacional -Partido de la U-*», refiriendo que al haber actuado conforme a la Ley con la inscripción de las candidatas, surge como consecuencia la necesidad del reconocimiento de la presunción de legalidad del acto cuestionado.

4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil.

El apoderado judicial de la *Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC⁴*-, se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando no ser cierto que las listas de candidatos al Concejo del Municipio de Puerto Carreño, por los partidos políticos Cambio Radical, “ASI”, “MAIS” y “Partido de la U” incumplieron con el requisito legal de la cuota de género, pues conforme a la Resolución No. 9623 del 22 de agosto de 2019 de la Registraduría, ese municipio elige once (11) Concejales; y cada una de esas cuatro listas de candidatos inscribió un total de siete (7) hombres y tres (3) mujeres; explicando que el porcentaje de cuota de género que corresponde al 30%, se toma en relación a los candidatos inscritos y no al total de curules a proveer como lo interpreta el demandante.

⁴ Folios 315-316.

4.3. Consejo Nacional Electoral.

La apoderada judicial del *Consejo Nacional Electoral*⁵, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda, haciendo referencia inicialmente a los artículos 40 y 107 de la Constitución Política como fundamento de la cuota de género, y a los artículos 10 y 28 de la Ley 1475 de 2011 que contienen la equidad de género entre los principios rectores de los partidos y movimientos políticos, y dicha exigencia expresa para la inscripción de candidatos. Cita la sentencia C-490 de 2011 y una referencia académica, y seguidamente alude que la organización electoral tiene un papel determinante al examinar el cumplimiento del porcentaje mínimo de candidatos de cada uno de los géneros por parte de las agrupaciones políticas al conformar sus listas de candidatos de asambleas, concejos y juntas administradoras locales, y que dicho análisis debe desbordar la verificación formal del requisito, con el fin de que las candidatas mujeres tengan posibilidades reales de competir en comicios.

Expone, que de los Formularios E-8 pudo constatarse que de las listas inscritas: *i)* del Partido Cambio Radical, hubo diez (10) miembros, de los cuales tres (3) son del género femenino -*Edilma Hernández Romero, Luisa Jineth Chamarravi Caicedo y Diana Patricia Enciso Díaz*-; *ii)* del Partido Alianza Social Independiente -ASI-, hubo diez (10) inscritos, de los cuales tres (3) son del género femenino -*Ana Zoraida González, Claudia Alejandra Acevedo Carmona e Índira Carolina Palma García*-; *iii)* del Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-, hubo once (11) inscritos, de los cuales cuatro (4) son del género femenino -*Neila Rosa Morales Reyes, Índira Carolina Palma García (sic), Yegnny Paola Palmero y Alix Nubia Curbelo Caribana*-, y *iv)* del Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, «*inscribió 11 candidatos en su lista al Concejo Municipal de Puerto Carreño -Vichada, de los cuales 2 son del género femenino (sic)*», sin embargo se mencionan -*Yusmary Mesa Sánchez, Martha Lucía Perdomo y Liliana Alejandra Correa Vargas*-.

De lo anterior, adujo que se cumple en esos casos con la cuota de género, pues de las operaciones aritméticas, en el caso de diez (10) inscritos el 30% equivale a tres (3) del género femenino; y para once (11) candidatos inscritos, el 30% corresponde a 3.3, habiendo cuatro (4) del género femenino (equivalente al 36.4%) para el Partido de la U, y para el partido MAIS de los once (11) miembros, tres (3) son mujeres (corresponde al 27.3%).

Finalmente, afirma que conforme al primer inciso del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, se señala claramente que los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, al inscribir sus listas a cargos de elección popular deben estar conformados por un mínimo del 30% de uno de los géneros, lo que hace referencia a que dicho porcentaje «*debe respetarse al momento de conformarse las listas de candidatos*».

⁵ Folios 329-332.

4.4. Concejal Luis Carlos Mattar Cuervo.

El apoderado judicial del Concejal *Luis Carlos Mattar Cuervo*, indica⁶ que partiendo del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el número de personas con las que pueden conformar sus listas los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para la elección de corporaciones, si bien tiene un tope máximo, son autónomos para definir el número de personas que conformarán la lista de candidatos, ante la falta de reglamentación expresa, sin que suceda lo mismo con la composición respecto al género de sus integrantes, sobre la cual, la norma establece unas limitantes.

Cita la sentencia C-490 de 2011, afirmando que la intención del legislador es asegurar que las listas de candidatos para corporaciones públicas no queden con más del 70% de hombres o de mujeres, por lo que el cálculo matemático de la cuota de género debe hacerse tomando como 100% el número de personas que conforman la lista postulada por su partido, al que debe tomarse el 30%, cuyo resultado es el número mínimo de uno de los géneros dentro de su composición.

Particularmente, menciona que el partido Centro Democrático, al que pertenece el actor, conformó la lista de aspirantes con once (11) personas, de las cuales siete (7) son de género masculino, es decir el 63.63% y cuatro (4) son de género femenino, esto es, el 36.37%, cumpliendo con la Ley 1475 de 2011; por lo que solicita que se nieguen las pretensiones.

4.5. Demás Concejales Electos y partidos políticos vinculados.

Mediante proveído del 8 de septiembre de 2020, se tuvo por no contestada la demanda respecto de los Concejales CARLOS ALEXANDER CASTRO HERRERA, LUIS ALFONSO JIMÉNEZ MARTÍNEZ, JOSÉ RICARDO MEDINA LOZANO, RAFAEL MIRANDA VÁSQUEZ, IVÁN DARÍO SOLARTE GUEGUE, NEILA ROSA MORALES REYES, JORGE LUBÍN DÁVILA GARCÍA, EDWAR RICARDO GARCÉS LEÓN, JESÚS ANTONIO LANCHEROS CHACÓN y HÉCTOR ARNULFO SANTANA NIÑO, al haberse presentado de forma extemporánea; y también se tuvo por no contestada la demanda por parte de los demás partidos políticos -Cambio Radical, Alianza Social Independiente “ASI”, Liberal Colombiano, Centro Democrático y Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”- quienes no concurrieron a dar contestación a la demanda. Decisión contra la cual no se formularon recursos.

⁶ Folios 343-347.

5. Trámite procesal.

La demanda fue presentada el 16 de diciembre del 2019⁷, siendo inadmitida mediante proveído del 18 de diciembre de 2019⁸, y tras haberse subsanado, se admitió en auto del 20 de enero de 2020, y de forma paralela, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada⁹ a los demandados, vinculados e intervinientes para que se pronunciaran acerca de la medida cautelar solicitada, conforme al artículo 233 del C.P.A.C.A.

Así mismo, mediante proveído del 13 de marzo de 2020¹⁰, se ordenó la notificación de los partidos políticos que obtuvieron curules en el Concejo de Puerto Carreño durante las pasadas elecciones, y para los mismos, se surtió el traslado de la medida; y luego de la reanudación de términos decretada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura¹¹ causadas por la declaratoria del Estado de Excepción, los cuales, para el caso particular, se reanudaron a través de la notificación del auto que antecede, realizada el 8 de julio del año en curso, se resolvió la de forma desfavorable en providencia del 8 de septiembre de 2020¹².

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2020¹³ se realizó la audiencia inicial, en la que se surtieron las etapas de saneamiento, fijación del litigio, y pruebas, decretándose finalmente el traslado a las partes e intervinientes para presentar sus alegatos de conclusión, cuyos argumentos relevantes se extraen a continuación.

6. Alegatos de conclusión.

6.1. Consejo Nacional Electoral

La profesional adscrita a la Asesoría Jurídica y de Defensa Judicial del Consejo Nacional Electoral, en esta oportunidad indicó¹⁴, que el artículo 40 de la Constitución Política establece los derechos políticos de carácter fundamental de los ciudadanos, entre los que se encuentra acceder al desempeño de funciones públicas. Además, que el artículo 107 establece la equidad de género entre los principios rectores de los partidos y movimientos políticos. En concordancia con lo anterior, refirió que el artículo 10 numeral 4 de la Ley 1475 de 2011 define el contenido mínimo del principio de equidad de género para los estatutos de los partidos políticos.

⁷ Folio 31 *ibídem*.

⁸ Folios 33-34.

⁹ Folios 112-114.

¹⁰ Folios 350-351.

¹¹ A través de los Acuerdos No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020, No. PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y No. PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020.

¹² Conforme se observa en el registro el aplicativo Tyba.

¹³ Registro en Tyba del 16 de septiembre de 2020

50001233300020190048800_ACT_AUDIENCIA INICIAL_17-09-2020 9.23.05 A.M..Pdf

¹⁴ 50001233300020190048800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_22-09-2020 4.53.13 p.m. CNE

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	<i>Sentencia</i>

También afirmó, que el artículo 28 de la misma ley prescribe que 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, lo que permitió que la Corte Constitucional destacara sobre esta acción afirmativa, la contribución a la igualdad efectiva de las mujeres en la política y en la administración pública.

Alude, que esta medida discriminatoria positiva tiene la suficiente fortaleza institucional para aumentar la incidencia de las mujeres en la política, y que la Organización Electoral cumple un papel determinante al examinar el requisito que deben cumplir las agrupaciones políticas de conformar sus listas de candidatos a asambleas, concejos y juntas administradoras locales con un porcentaje mínimo de candidatos de uno de los géneros. Así mismo, sostiene que la norma es clara al señalar que los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos al inscribir sus listas de elección popular deberán estar conformadas por un mínimo de 30% de uno de los géneros, razón por la cual, se opone a las pretensiones de la parte demandante.

6.2. Concejales Electos.

El apoderado judicial de los concejales electos 2020-2023 del Municipio de Puerto Carreño -CARLOS ALEXANDER CASTRO HERRERA, LUIS ALFONSO JIMÉNEZ MARTÍNEZ, JOSÉ RICARDO MEDINA LOZANO, RAFAEL MIRANDA VÁSQUEZ, IVÁN DARÍO SOLARTE GUEGUE, NEILA ROSA MORALES REYES, JORGE LUBÍN DÁVILA GARCÍA, EDWAR RICARDO GARCÉS LEÓN, JESÚS ANTONIO LANCHEROS CHACÓN y HÉCTOR ARNULFO SANTANA NIÑO-, en esta ocasión¹⁵, resumió el problema jurídico cuestionando si el artículo 28 de la ley 1475 de 2011 obliga a los partidos políticos a inscribir en un 30% al género femenino según las listas o según las curules.

Para ello, hizo un recorrido histórico a la Ley 1475 de 2011 y resaltó el controvertido artículo 28, manifestando que las cuotas o cupos para las mujeres son una forma de acción afirmativa admitida en diferentes países del mundo para superar los obstáculos que impiden ingresar en la política del mismo modo que sus pares masculinos.

Sostiene, que el artículo 28 instituye que *«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»*, y que en este entendido, para calcular el 30% debe tomarse como base el número total de personas candidatas que están incluidas en la lista. De ahí que la Corte

¹⁵ 50001233300020190048800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_23-09-2020 3.38.50 p.m. -Concejales

Constitucional se pronunciara mediante sentencia C-490 de 2001 sobre su exequibilidad.

De acuerdo con lo anterior, destaca que el porcentaje del 30% se debe aplicar al número de personas inscritas en las listas y no tomarse el porcentaje mencionado de los curules que entregue la elección o consulta, como se señala en las Resoluciones 1094 de 2014 y 1101 de 2014 del Consejo Nacional Electoral, y en el Concepto 00143 de 2014 del mismo órgano; por lo que solicita negar las pretensiones.

6.3. Parte actora.

En esta oportunidad¹⁶, el demandante se refirió al contenido del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, y la jurisprudencia que se ha referido al respecto, afirmando que con esta norma estatutaria el legislador previó ponerse acorde con los movimientos sociales emergentes de paridad de género, y de oportunidades en la participación política de la ciudadanía, y seguir la trayectoria del artículo 40 y 43 de la Constitución Política.

Sostiene, que la parte final del mentado artículo habla por sí solo, y concluye que las listas donde se elijan 5 o más curules deben estar conformadas por mínimo 30% de uno de los géneros, lo que quiere decir, que si las curules a elegir son once (11) como en el presente caso, y al estar conformadas en su mayoría por hombres, el 30% de ellas deben ser mujeres, esto es, que la lista debe estar conformada mínimo por cuatro (4) mujeres. De acuerdo con el demandante, este argumento ha sido acogido por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011, en concordancia con la Resolución 4574 de 2019 del Consejo Nacional Electoral.

Cuestiona los argumentos presentados en los alegatos de conclusión por la apoderada del Consejo Nacional Electoral, al considerar que se aparta temerariamente de la posición del mismo CNE, contradiciendo las consideraciones consignadas en la Resolución 4574 de 2019, sin exponer razones jurídicas ni probatorias de para ello, por lo que solicita acceder a sus pretensiones.

6.4. Concepto del Ministerio Público.

La representante del Ministerio Público, menciona¹⁷ que complementa la interpretación realizada al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar; y que en el asunto se pretende determinar si el 30% del género, exigido normativamente, se determina sobre el número de curules a proveer o sobre el número de integrantes de la lista que el partido inscribe.

¹⁶ 50001233300020190048800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_29-09-2020 3.31.52 p.m. -Dte

¹⁷ 50001233300020190048800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_2-10-2020 4.37.34 p.m. -Concepto MP

Sostiene que, para aclarar lo anterior, debe hacerse remisión a modo de introducción a lo indicado en el artículo 27 del Código Civil y la jurisprudencia del Consejo de Estado, que determina que hay diversos métodos de interpretación jurídica, entre las cuales se destaca el modelo textual, que no puede utilizarse como único criterio a la hora de determinar un significado, y que sí constituye un presupuesto de toda interpretación.

Con relación al artículo 28 de la Ley 1475, afirma que no existe una interpretación con autoridad, ni tampoco doctrina o precedente judicial con fuerza vinculante en el que se haya tratado este tema. Sin embargo, se refiere a la interpretación teleológica o finalista basada en la identificación de la intención que tuvo el legislador para establecer el texto legal, o el espíritu que esta tiene.

En este sentido reitera, que si bien no existe un precedente jurisprudencial que pueda ser calificado como tal y resulte aplicado al caso, hay dos decisiones que se avienen al caso de manera perfecta pues en ellas se ha analizado y aplicado la norma que es objeto de análisis. La primera del Consejo de Estado¹⁸ en providencia del 15 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta que prescribe «*En materia electoral, la conformación de la lista definitiva que se pondrá a consideración de los ciudadanos habilitados para votar la expide la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante el formulario E-8, esto es, el citado formulario, tratándose de elecciones donde se esté por elegir 5 o más curules, debe contener un porcentaje mínimo de candidatos de cualquiera de los géneros del 30% pues, de lo contrario, se incumplirá el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011*».

La segunda, corresponde al concepto corporativo del Consejo Nacional Electoral del 3 de septiembre de 2019 frente al contenido del artículo 28, en la cual puntualizó que la disposición utiliza el verbo *elegir* y no *inscribir*, además de que hace referencia a “*curules*”, remitiendo necesariamente a los cupos de las corporaciones de elección popular, y de ahí que se derive con certeza que el deber de cuota de género surge frente a las listas de corporaciones conformadas por más de cinco (5) miembros, independiente del número de candidatos que inscriba la colectividad.

Señala que el espíritu del legislador se consignó en la Gaceta del Congreso 984 del 30 de noviembre de 2010, en el proyecto de Ley No. 190 de 2010 Senado y 092 de 2010 Cámara; posteriormente en la Gaceta No. 1065 del 9 de diciembre de 2010 y Gaceta 1092 del 14 de diciembre de 2010. Sin embargo, a pesar de ello, menciona que aún consultado el espíritu del legislador, nada aporta al tema objeto de debate.

Argumenta, que al descartar estos métodos de interpretación como apoyo a la solución del problema jurídico, se debe acudir a la interpretación histórica, por contexto y sistemática de la Ley para establecer su significado. En esa labor, sostiene

¹⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, Bogotá, 1 de diciembre de 2016. RADICACIÓN NÚMERO: 19001-23-33-000-2015-00602-01

que la propia Corte Constitucional se ha pronunciado¹⁹ sobre la exequibilidad de la Ley estatutaria de los partidos políticos, señalando que *«promueve la igualdad sustancial en la participación de 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»*.

Frente al caso concreto, describe que la lista definitiva de candidatos inscritos por cada uno de los Partidos y movimientos Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI, Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS- y Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-, acorde al Formato E-8 CO, se integró con 10 aspirantes, de los cuales 3 son del género femenino, y cada una de ellas obtuvo votos a su favor.

Bajo este panorama, cuestiona de qué manera o con qué cifra se cumpliría el 30% exigido en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, teniendo como alternativa el 30% calculado sobre el número de los integrantes de la lista –que serían 3– acorde a la decisión subjetiva de cada partido o movimiento al conformar la lista en forma previa a la inscripción, o el 30% calculado sobre el número de curules a elegir con la lista –que serían 4– acorde a la cifra objetiva dada por la conformación del respectivo concejo municipal; frente a los cuales, sostiene que se debe descartar la primera opción, considerando que aceptar la interpretación según la cual, el porcentaje se debe calcular sobre el número de integrantes de la lista, significaría que se dejaría a criterio del partido o movimiento la definición del número de mujeres o minorías que deben integrar en determinado caso la aspiración electoral, pues basta con que reduzcan el número de sus inscritos para que éste igualmente se vea reducido, lo que afectaría la objetividad prevista en la norma, y por ende es una afrenta a la igualdad de los electores y los elegidos.

Se refiere finalmente al instructivo que obra en el expediente para la inscripción de candidatos 27 de octubre de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, señalando que si bien puede ser acogido por los partidos políticos y movimientos demandados como justificación directa de su conducta electoral, incurriendo según su criterio, en una indebida orientación sobre el cumplimiento de la cuota de género, es el Consejo Nacional Electoral quien tiene la competencia para controlar la actividad electoral de las organizaciones políticas y de los candidatos, garantizando el cumplimiento de sus deberes y de los principios que orientan las elecciones populares.

¹⁹ Sentencia C-490/2011 Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá, D.C., 23 de junio de 2011

De acuerdo con lo anterior, concluye que debe accederse a las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar la nulidad parcial del formulario E-26 por el cual se decretó la elección de los concejales demandados del Municipio de Puerto Carreño para el periodo 2020-2023.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Corporación es competente *-en primera instancia-*, para conocer de la demanda de Nulidad Electoral que fue promovida en ejercicio del artículo 139 del C.P.A.C.A, contra la elección de los Concejales del Municipio de Puerto Carreño, para el periodo 2020-2023, y los partidos políticos Cambio Radical, Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social y Partido de la Unidad Social, teniendo en cuenta que conforme al numeral 8²⁰ del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, se enjuicia la elección de los miembros de una corporación pública de un municipio capital de departamento, para el caso, del Concejo de Puerto Carreño -capital del Departamento del Vichada-.

2. Oportunidad para promover el medio de control.

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, tratándose del Medio de Control de Nulidad Electoral, como el que aquí se promovió, se advierte que el literal a), numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., establece que la demanda puede ser presentada en los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

“a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación”.

²⁰ *“Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*
(...)

8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.”.

Medio de control: Nulidad Electoral
Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto: Sentencia

Hecha la precisión de carácter normativo antes citada, se observa en el *sub examine*, que la parte demandante pretende la nulidad de la elección de los Concejales del Municipio de Puerto Carreño (Vichada), para el periodo constitucional 2020-2023, contenida en el Acta E-26 CON expedida el 31 de octubre de 2019²¹; por consiguiente, la demanda podía ser presentada hasta el 16 de diciembre del mismo año -transcurridos 30 días-, y al haberse radicado en esa fecha límite²², no ha operado el fenómeno de la caducidad en el presente asunto.

3. Problema jurídico.

Conforme se definió en la audiencia inicial, durante la etapa de fijación del litigio, el problema jurídico se concreta en determinar si hay lugar a declarar la nulidad del Acta de Escrutinio Municipal del 31 de octubre de 2019 contenida en el Formulario E-26 CON, que declaró la elección de los Concejales de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2023, al incurrir en la causal de anulación electoral, contenida en el numeral 4 del artículo 275 del C.P.A.C.A.²³; debido al presunto incumplimiento de los partidos políticos -*Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI, Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-, y Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-* de la **cuota de género**, establecida en el inciso primero del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, para lo cual deberá establecerse *i*) si la exigencia normativa del 30% de uno de los géneros en las listas donde se elijan las curules para dicha Corporación popular, se determina del número de curules a proveer (11), o por el número de inscritos del que quiera hacer uso en su lista cada partido o colectividad política, *ii*) los parámetros para calcular numéricamente el porcentaje exigido sobre las listas, y consecuentemente *iii*) la observancia de dicha previsión normativa por parte de los citados partidos políticos que obtuvieron curules en el Concejo Municipal de Puerto Carreño.

4. Nulidad electoral.

El Medio de Control de Nulidad Electoral, se encuentra previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

“Artículo 139. Nulidad electoral. Cualquiera persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la

²¹ Folios 54 a 63.

²² Como se observa en el Acta de Reparto, obrante a folio 31 *ibidem*.

²³ *“Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:*

(...)
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer. (...)”

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.”

Conforme a lo anterior, este medio de control faculta a cualquier persona para que solicite ante el Juez Contencioso Administrativo la revisión de la legalidad de los actos de elección de quienes fueron elegidos por voto popular, cuerpos electorales o de los nombramientos que expidan las entidades públicas de todo orden.

En ese entendido, el Consejo de Estado²⁴ ha catalogado la Nulidad Electoral como una acción pública, elevándola al rango de constitucional, sin embargo ha precisado que debe cumplir las exigencias previstas para este medio de control, mencionando que *«a pesar de ser un medio de control susceptible de ser incoado por cualquier persona –sin necesidad de apoderado judicial–, lo que permite advertir que se trata de una acción pública, que incluso dispone de rango constitucional, su ejercicio se encuentra sometido a diversas exigencias que deberán cumplirse para garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y permitir el trámite organizado y sistemático de las etapas que se surten con éste.»*

Así, se tiene que el legislador distinguió para estas acciones la oportunidad para demandar una elección o nombramiento, pues, como se dijo en el acápite de caducidad se encuentra sometida a un término de caducidad de 30 días para el ejercicio del medio de control, conforme lo dispuesto en el literal a), numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.²⁵

Igualmente, las pretensiones de la demanda pueden fundamentarse tanto en las causales generales de nulidad contenidas en el artículo 137 del C.P.A.C.A como en las específicas señaladas en el artículo 275 del mismo Código²⁶; que a su vez, se

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en sentencia del veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019), para el proceso de radicación número: 76001-23-33-000-2018-00589-02.

²⁵ “a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación”.

²⁶ **Artículo 275. Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

distinguen entre objetivas y subjetivas, atendiendo a las circunstancias particulares que se demanden.

En línea con lo anterior, en el presente asunto, al constituir el objeto de inconformidad el presunto incumplimiento del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que contiene la previsión de observar el 30% de cada uno de los géneros en las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular, por parte de los partidos políticos; acusándose a las colectividades Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI, Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-, y Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, de no contemplar dicha garantía durante los pasados comicios para el Concejo en Puerto Carreño, se colige que el demandante, direcciona su solicitud de nulidad en la causal objetiva, contenida en el numeral 4 del artículo 275 del C.P.A.C.A, que opera cuando «los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer» y en todo caso, por la causal de la infracción de las normas en que debía fundarse, prevista en el artículo 137 *ibídem*. En consecuencia, la prosperidad de la misma, esta supeditada al análisis normativo que se realice de la denominada *cuota de género*, y al posterior estudio de su aplicación al caso concreto.

5. Evolución normativa de la Cuota de Género.

Con el fin de obtener la participación activa de la mujer en los procesos democráticos, que no se limitara, desde luego al derecho al sufragio, reconocido en Colombia mediante el Acto Legislativo No. 03 del 25 de agosto de 1954; a nivel global, se han implementado medidas que propenden una mayor presencia política del género femenino en los cargos de representación popular, a través de la denominada cuota de género o ley de cuotas²⁷, y paridad política²⁸ *-vista ésta como*

5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.

6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección. (Texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-334 de 2014.)

²⁷ "Frente a esta problemática, las cuotas constituyen acciones afirmativas que reconocen la desigualdad y la necesidad de medidas temporales para que la participación política de las mujeres avance más rápidamente. Asimismo, el debate regional ha ido más allá y se ha planteado un objetivo más amplio que el aumento del número de mujeres en el Congreso: la paridad. Esta, a diferencia de las cuotas, no es una medida transitoria, sino un objetivo, en cuanto principio ordenador permanente de la actividad política."

Concepto extraído del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe:

<https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/colombia-9>

²⁸ "La paridad es una medida de justicia que incorpora tres dimensiones:

1. La participación igualitaria de mujeres y hombres (50/50) en los cargos de toma de decisión en los sectores público y privado, desde el plano internacional al plano local;

2. El ejercicio del poder en condiciones de igualdad, esto es, libres de discriminación y violencia basada en el género y/o en el sexo; y

3. La incorporación de la agenda de derechos de las mujeres e igualdad de género."

Concepto extraído de la Comisión Interamericana de Mujeres -CIM-:

<http://www.oas.org/es/cim/paridad.asp>

Medio de control: Nulidad Electoral
 Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
 Asunto: Sentencia

el objetivo-, como estrategias para propiciar un resultado más equitativo entre hombres y mujeres -géneros tradicionales- en las jornadas electorales, y de esta manera materializar la igualdad y matizar la brecha histórica entre los mismos, visible en la composición de corporaciones y en el ejercicio de cargos de elección popular.

En cuanto a los avances en la materia en el ordenamiento jurídico interno, puede indicarse que tienen su origen en la Constitución Política de 1991, que se refirió en el artículo 13 al derecho a la igualdad, en el artículo 40 al derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y en el artículo 43²⁹, a la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.

Lo anterior, guarda concordancia en el ámbito internacional, con la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer -1949-³⁰, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹ -1976-, la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³², la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)³³, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y de forma más reciente, la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe - Consenso de Quito -2007 y 2010-, entre otros, en las que el Estado colombiano se comprometió a implementar mecanismos para garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Además, deben mencionarse las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la participación de la mujer en política (A/RES/66/130) de 2011 y (A/RES/58/142) de 2003, con la Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que solicita a los gobiernos, partidos y demás grupos representativos adoptar un porcentaje de al menos un 30% de mujeres en cargos directivos, con el objetivo de lograr la igualdad de representación, lo que se ratifica en la Plataforma de Acción de Beijing³⁴ en donde se insta a aumentar la representación de las mujeres en el ejercicio del poder político. Sin embargo, en estos compendios normativos nada se indica específicamente en cuanto a la forma concreta de implementar la cuota de género,

²⁹ *“Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”*

³⁰ Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, 1438 U.N.T.S. 63, entrada en vigor el 17 de marzo de 1949

³¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, A.G. RES. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR SUPP. (NO. 16) P. 52, ONU DOC. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

³² Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada En Vigor: 3 de septiembre de 1981, ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982.

³³ Aprobada mediante Ley 248 de 1995. Entró en vigor para Colombia el 15 de diciembre de 1996.

³⁴ <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

pues aunque se trate de un planteamiento convenido en las Asambleas, Convenciones, Conferencias y demás eventos ya mencionados, corresponde a la legislación interna de cada Estado implementar y desarrollar dicho mecanismo.

Retornando a la normatividad interna, inicialmente se advierte que la Ley 58 de 1985 -Primer Estatuto de Partidos y Movimientos Políticos-, la Ley 130 de 1994 -Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos-, con la respectiva modificación de la Ley 616 de 2000, y el Decreto 2241 de 1986 -Código Electoral Colombiano-, no incluyen en sus disposiciones la cuota de género.

Concretamente, en la evolución legislativa de los criterios de cuota de género, pueden distinguirse cuatro etapas en las cuales se ha planteado su introducción en el ordenamiento jurídico colombiano, la *primera*, con la Ley Estatutaria 581 de 2000 «*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*», que en el artículo 4 contempla la participación efectiva de la mujer en un porcentaje mínimo del 30% de los cargos del máximo nivel decisorio, y de otros niveles decisorios que corresponden a los cargos de libre nombramiento y remoción, rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público -artículos 2 y 3-. No obstante, en la revisión constitucional efectuada en la sentencia C-371 de 2000³⁵, al analizarse la participación en los partidos y movimientos políticos, se indicó que se trataba de una injerencia en la organización interna de los partidos, proscrita por la Constitución, por lo que la determinación de las directivas o los candidatos que deberán conformar las listas respectivas, correspondía al principio de autonomía interna, y en consecuencia se declaró inexecutable el artículo 14 que en el proyecto contenía dicha previsión.

La *segunda*, se trata de la Reforma Política Constitucional de 2003 -Acto Legislativo 01-, a través de la cual se modifica el articulado de la Constitución Política que hace referencia al funcionamiento de los partidos políticos; y la *tercera*, constituye un avance importante, correspondiente a la modificación de los artículos 107 -108 y 109- de la Constitución Política, a través del Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2014, en el sentido de incluir la equidad de género como principio rector de los partidos políticos.

En línea con lo anterior, el 13 de septiembre de 2010, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley Estatutaria, que reglamentó varios aspectos del Acto Legislativo 01 de 2009, que corresponde a la *cuarta* fase, y actualmente comprende la Ley Estatutaria 1475 de 2011 «*Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*».

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

En este estatuto normativo, inicialmente se plasmaron los principios de organización y funcionamiento, entre los cuales, se distinguen la igualdad, como «la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento», y la equidad e igualdad de género, según la cual «los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política» en los numerales 2 y 4 del artículo primero.

En cuanto a la inscripción de candidatos contenida en el Capítulo I del Título III -, se encuentra en el artículo 28 la previsión para los partidos y movimientos políticos de observar el 30% en la conformación de las listas en donde se elijan cinco (5) o más curules; lo que hasta el momento, constituye la materialización de los aludidos principios en los procesos electorales.

Así, teniendo de presente que el objeto del litigio se centra en la aplicación debida de dicha disposición normativa, deberá acudir al trámite legislativo con el fin de obtener mayores elementos de interpretación en torno a su práctica en las contiendas electorales, como la que aquí se discute.

5.1. Trámite legislativo de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y Control de Constitucionalidad.

El proyecto inicial -Ley Estatutaria No. 092 de 2010-, se radicó ante la Cámara de Representantes el 13 de septiembre de 2010, y conforme se observa en la Gaceta No. 636 de la misma fecha, la inscripción de candidatos en las campañas electorales, se encontraba contenida en el artículo 29³⁶, del cual, se cita lo pertinente a la definición de la cuota de género así:

“Artículo 29. Inscripción de candidatos. 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 incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.

(...)

Parágrafo. Las listas a corporaciones públicas estarán integradas hasta por un número de candidatos igual al de miembros a elegir en la respectiva elección dentro de la correspondiente circunscripción, excepto en las circunscripciones en las que

³⁶ Página 9 de la Gaceta 636.

se eligen hasta dos (2) miembros, caso en el cual las listas podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos." (Subraya la Sala).

A continuación, se realizó la ponencia para el primer debate y la audiencia pública, consignadas en la Gaceta No. 691 del 27 de septiembre de 2010³⁷, en donde a pesar de que nada se indica en el acápite de pliego de modificaciones respecto de variaciones en el artículo 29, se encuentra suprimido el párrafo del mismo, conservando en lo demás el texto original³⁸.

En la Gaceta No. 771 del 13 de octubre de 2020, se observa el informe de ponencia para segundo debate, y en cuanto al contenido del artículo 29 del proyecto de ley, surge la propuesta de dos Representantes en el sentido de «*suprimir las dos últimas oraciones del primer párrafo del artículo 29*» y de «*suprimir las frases subrayadas del artículo 29*», que coinciden con eliminar la previsión promocional en materia de género; sin embargo, los ponentes concluyeron que no era conveniente dicha modificación, pues establecía el desarrollo del principio rector de la equidad de género establecido en el artículo 107 de la Constitución Política, y en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Estado Colombiano «*se comprometió con alcanzar el ODM3 para lograr la autonomía y el empoderamiento de la mujer incrementando al 30% la presencia de mujeres en cuerpos colegiados para el año 2015*», y las acciones afirmativas como las cuotas de género contribuían a que Colombia elevara posiciones en el ranking de la participación de las mujeres en los parlamentos a nivel mundial, convirtiéndose en ejemplo de la región. Se aclaró, que la medida señalada no otorgaba a las mujeres un trato privilegiado ni un derecho adquirido pues al igual que los hombres que resulten candidatizados deben ser elegidos por la ciudadanía. Finalmente, en el texto propuesto para el segundo debate, la inscripción de candidatos quedó en el artículo 31, incluyéndose el texto que se resalta a continuación: «*(...) Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros, excepto cuando la lista sea resultado de una de consulta, en este caso la integración de la lista que se somete a consulta deberá respetar la anterior proporción. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. (...)*»³⁹

Sin embargo, en la Gaceta No. 882 del 10 de noviembre de 2010, se plasmó en Plenaria el texto definitivo al proyecto de Ley Estatutaria, sin la inclusión de la previsión de la cuota de género en el artículo 31⁴⁰.

³⁷ La única intervención al respecto es la de "Ángela Pantoja en nombre de la organización de mujeres comenta: que tiene la preocupación de la baja representación de las mujeres en la vida política interviene. Este tema si bien ha tenido avances los resultados no muestran un acercamiento a la equidad en cuanto al acceso al poder. Hoy son 17 Senadores y 21 Representantes a la Cámara.

El proyecto refleja la intención de establecer medidas concretas e impulsan el apoyo vehemente de la iniciativa dadas las medidas de acción afirmativa que se proponen e incluso fortalecerlas. Dichas medidas servirán de alternativas temporales para aumentar la participación política de las mujeres."

³⁸ Páginas 7, 8 y 16 de la Gaceta 691.

³⁹ Páginas 11, 12 y 29 Gaceta 771.

⁴⁰ Páginas 10 y 16 Gaceta 882.

Ahora, respecto del trámite de aprobación en el Senado de la República del proyecto de Ley 190 de 2010 (No. 092 de 2010 en la Cámara de Representantes), inicialmente se encuentra la Gaceta No. 984 del 30 de noviembre de 2010⁴¹, allí se indicó que durante la audiencia pública del 25 de noviembre del mismo año, se realizaron observaciones por parte de la Misión de Observación Electoral -MOE- relacionadas con la eliminación realizada por la Cámara de Representantes, de que las listas estuvieran integradas por más del 70% de candidatos del mismo género o del 30% de mujeres en lista⁴²; y a continuación, en el pliego de modificaciones, se contempló la inscripción de candidatos en el artículo 29, con el planteamiento de la cuota de género así: «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.»⁴³.

Durante la ponencia para el segundo debate, que se indica en la Gaceta No. 1065 del 9 de diciembre de 2010, se encuentra en el pliego de modificaciones, la inclusión de los apartes subrayados en el numeral cuarto del artículo primero, relacionado con el principio de la equidad de género así: «4. Equidad e igualdad de género. En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozaran de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.», y en cuanto al artículo 28, «Inscripción de candidatos. Igual al texto aprobado por la Comisión», una vez revisado, el aparte relativo a la cuota de género dispuso «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».

En los Informes de Conciliación del Senado de la República y Cámara de Representantes, contenidos en las Gacetas Nos. 1092 y 1095, en su orden, del 14 de diciembre de 2010, se indicó que acogían el texto aprobado por la plenaria del Senado, replicándose en su integridad el texto conciliado.

Finalmente, en la Gaceta No. 1119 del 22 de diciembre de 2010, se observa el texto definitivo aprobado en plenaria del 13 de diciembre del mismo año, y al respecto,

⁴¹ Páginas 4, 14, 19 y

⁴² «Alejandra Barrios, Directora de la Misión de Observación Electoral, MOE (...) en primer lugar, destacando el desarrollo de los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimiento políticos, señala como inadmisibles la eliminación, por parte de la cámara de representantes, de que las listas estuvieran integradas en no más de un 70% por candidatos de un mismo género. (...)» (Página 4).

«La audiencia inició con la intervención de “Misión de Observación Electoral”, en cabeza de Alejandra Barrios, quien expresó su apoyo al proyecto, e hizo las siguientes reflexiones:

“2. Resaltó el principio de equidad de género del artículo 18 y planteó la necesidad de que en el artículo siguiente establezca la forma más precisa lo que tiene que ver con la participación efectiva de la mujer.

En ese mismo enfoque, llamó la atención del olvido a la ley de cuotas del 70 y 30 % de participación, para el efecto señaló que el congreso solo tiene una participación del 14% de mujeres, 16 senadoras y 21 representantes, y en el caso de otras entidades, de acuerdo con los resultados del año 2007, 101 alcaldías de 1119 posibles y 1 gobernación de 32 y 1764 cargos de concejos y asambleas de 12458. (...)”

⁴³ Lo que se replicó en el texto propuesto para el primer debate, en el artículo 28.

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

se transcribe a continuación el consolidado del artículo 28⁴⁴, que integra la *Ley 1475 de 2011*:

“Artículo 28. Inscripción de candidatos. 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 incursos 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.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.”

Culminado entonces los antecedentes legislativos de la Ley 1475 de 2011, de forma ilustrativa, a continuación se plasma el proceso de consolidación de la previsión de cuota de género, desde su ponencia inicial, con las modificaciones planteadas, hasta el texto definitivo, así:

<i>Texto original</i>	<i>Propuesto para segundo debate - Cámara de Representantes</i>	<i>Plenaria Cámara de Representantes</i>	<i>Aprobado por la Plenaria del Senado, conciliado y/o definitivo</i>
<i>Artículo 29. Inscripción de candidatos. (...) Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán garantizar que las</i>	<i>Artículo 31. Inscripción de candidatos. (...) Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en</i>	<i>Previsión suprimida</i>	<i>Artículo 28. Inscripción de candidatos. (...) Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de</i>

⁴⁴ Página 28, Gaceta 1119.

<p><i>mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros. (...)</i></p> <p>Parágrafo. <i>Las listas a corporaciones públicas estarán integradas hasta por un número de candidatos igual al de miembros a elegir en la respectiva elección dentro de la correspondiente circunscripción, excepto en las circunscripciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros, caso en el cual las listas podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</i></p>	<p><i>circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros, excepto cuando la lista sea resultado de una consulta, en este caso la integración de la lista que se somete a consulta deberá respetar la anterior proporción.</i></p>	<p><i>elección popular o las que se sometan a consulta exceptuando su resultado deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.</i></p>
---	---	--

Conforme al desarrollo legislativo analizado, se encuentra que a través del artículo 28 de la Ley 175 de 2011, se activó la cuota de género como el mecanismo de inclusión efectiva de las mujeres en el ejercicio de la postulación electoral y consecuentemente en el acceso a las corporaciones de elección popular, y según se plasmó en la Gaceta No. 771 del 13 de octubre de 2020 del trámite en la Cámara de Representantes -cuando se propuso su exclusión-, su permanencia en el ordenamiento jurídico, se sustenta en el principio de la equidad de género -artículo 107 de la Constitución Política-, y en el compromiso de incrementar la participación política de las mujeres, conforme al Objetivo de Desarrollo de Milenio -ODM 3⁴⁵-; sin embargo, en torno a la aplicación de dicha previsión normativa al momento de desarrollar el proceso electoral, nada de indicó de manera concreta, pero debe anticiparse que de la confrontación del texto inicial, surge al menos una interpretación que contribuye a la solución del caso concreto como más adelante se analizará.

Ahora, en lo que atañe a la revisión de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011⁴⁶, sostuvo que la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 se ajustaba a la Constitución, al promover la igualdad en la participación de las mujeres en la política, a los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, y el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública, en los siguientes términos:

“104. El aparte final del artículo 28 contempla una cuota de representación política, cuyo propósito es garantizar una composición más equilibrada de las listas para proveer cargos de elección popular, estableciendo que un porcentaje mínimo

⁴⁵ Que tenía como **Meta: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.** <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/mdg-momentum>

⁴⁶Sentencia C-490 del 23 de junio 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente. PE-031.

de ellas, correspondiente a un 30%, debe estar conformado por un grupo considerado tradicionalmente como discriminado.

Se trata de una acción afirmativa, expresión con la cual “se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan⁴⁷, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación⁴⁸/⁴⁹.

Su finalidad es la de compensar las formas de discriminación que impiden que la mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político, introduciendo correctivos al déficit tradicional, de signo global, que se presenta en su acceso a la institución parlamentaria.

(...)

La medida promueve así el cumplimiento de varios mandatos constitucionales y normas internacionales de derechos humanos que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el establecimiento de una cuota del 30% de participación femenina en la conformación de listas de donde se elijan cinco o más curules, desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13, 40, 43 y 107 C.P.

(...)

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.”

Así, se encuentra que el análisis de constitucionalidad se enfoca en definir la cuota de género como una acción afirmativa, que pretende garantizar la participación de las mujeres en cargos de representación política reduciendo el impacto de las desigualdades, advirtiendo que esta medida no afecta el principio de autonomía de los partidos; pero no resuelve el interrogante, acerca de la adecuada interpretación de la parte final del inciso primero del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, relacionada con el cálculo del 30% sobre el número de integrantes de la lista, o del número de curules a proveer.

6. Pronunciamientos del Consejo de Estado.

⁴⁷ Alfonso Ruiz Miguel, "Discriminación Inversa e Igualdad", en Amelia Varcárcel (compiladora), *El Concepto de Igualdad*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 77-93.

⁴⁸ Greenwalt Kent. "Discrimination and Reverse Discrimination." New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. *Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*. Yale University Press. New York. 1991.

⁴⁹ Sentencia C-371 de 2000.

Medio de control: Nulidad Electoral
 Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
 Asunto: Sentencia

Al respecto, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, se ha pronunciado en dos oportunidades, al definir sobre la infracción de la cuota de género establecida en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, conforme se reseña a continuación.

En una primera ocasión, el Consejo de Estado⁵⁰ resolvió la demanda de Nulidad Electoral contra los Representantes a la Cámara del Departamento de Boyacá, fundada en que una de las candidatas que integraba la lista del partido Centro Democrático no cumplía con el requisito de la edad -25 años- previsto en la Constitución Política, por lo que dicha lista no observaba la cuota de género; sin embargo, se negaron las pretensiones de la demanda, mencionando entre los argumentos que el partido había inscrito dos (2) mujeres cumpliendo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, y que el requerimiento de la edad no representaba irregularidad, por cuanto solo era exigible al momento de la elección. En la señalada decisión se indicó:

“- Que debido a lo anterior, la lista se recompuso y quedó finalmente integrada por los señores Katherinne Rivera Bohórquez con C.C. 1049.615.560, Fernando Alexander Serrato Fonseca con C.C. 79.988.544, Ciro Alejandro Ramírez Cortés con C.C. 81.720.287, Mayra Alejandra Viancha Sanabria con C.C. 1049.628.911 y Benigno Hernán Díaz Cárdenas con C.C. 6.767.568, tal como se comprueba en el Formulario E-8 de la Registraduría Nacional del Estado Civil (fl. 440).

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que tanto en el Formulario inicial de inscripción E-6 como en el definitivo E-8 para los aspirantes a la Cámara de Representantes por el Departamento de Boyacá, la lista de candidatos del Grupo Significativo de Ciudadanos “Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande”, contó con el nombre de dos mujeres y, por tanto, no cabe duda alguno que observó la cuota de género que establece el artículo 28 de la Ley 1575 de 2011.

A diferencia de lo que plantean los demandantes, no es admisible sostener que por el hecho de que la candidata Mayra Alejandra Viancha Sanabria no tenía la edad necesaria para resultar electa congresista, tal irregularidad a su vez comprometió el cumplimiento de la referida norma constitucional, pues sólo una mujer fue inscrita válidamente.

Como se dejó sentado en el anterior acápite, la inscripción de la candidata Mayra Alejandra Viancha Sanabria fue válida porque el requisito de la edad mínima que prevé el artículo 177 constitucional solo es exigible al momento de la elección y, por ende, no comportaba irregularidad alguna respecto del resto de integrantes al momento de la inscripción de la lista en cuestión.”

En el segundo pronunciamiento⁵¹, la misma Corporación resolvió la nulidad de la elección de los Concejales del Municipio de Popayán para el período 2016-2019, sustentada en que al haberse revocado la inscripción de una de las candidatas del

⁵⁰ Sección Quinta, sentencia del 10 de septiembre de 2015, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00028-00.

⁵¹ Sección Quinta, sentencia del 1 de diciembre de 2016, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 19001-23-33-000-2015-00602-01.

Partido de la Unidad Nacional, su lista había desconocido la cuota de género; en los siguientes términos:

“En materia electoral, la conformación de la lista definitiva que se pondrá a consideración de los ciudadanos habilitados para votar la expide la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante el formulario E-8, esto es, el citado formulario, tratándose de elecciones donde se esté por elegir 5 o más curules, debe contener un porcentaje mínimo de candidatos de cualquiera de los géneros del 30% pues, de lo contrario, se incumplirá el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

(...)

Una vez se revoca una inscripción, la cual sin lugar a dudas disminuye el número de candidatos inscritos en la lista definitiva o formulario E-8, se abre la posibilidad de reemplazar ese candidato, para lo cual debe acudir al inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, según el cual “Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación”.

En el caso bajo estudio, la oportunidad para que el Partido de la U ejerciera su derecho a modificar la lista vencía el 25 de septiembre de 2015, pues las elecciones se llevarían a cabo el 25 de octubre de la misma anualidad.

Valga la pena aclarar, que si la revocación de una inscripción recae sobre alguno de los géneros con el cual se cumplió lo dispuesto en el artículo 28 ídem, debe entenderse que la norma se incumple pues, se reitera, la ley exige que la lista de la cual se van a elegir 5 o más curules para corporaciones de elección popular esté conformada por un mínimo del 30% de cualquiera de los géneros.

(...)

Así, cuando el Concejo Nacional Electoral invalidó la inscripción de la señora María Guadalupe Valenzuela Moncayo, no hay duda que se afectó el 30% que exige la ley, porque quedaron 18 candidatos inscritos por el Partido de la U al concejo de Popayán, de los cuales solo 5 eran del género femenino, no obstante que debían ser 6. ”.

De acuerdo con los antecedentes jurisprudenciales, se encuentra que el Consejo de Estado ha definido su postura frente a algunas de las eventualidades que pueden surgir durante el trámite electoral con la aplicación del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, entre ellas *i)* cuando durante la inscripción de los candidatos la lista cumpla con la cuota de género, pero una de las inscritas no reúna alguna de las exigencias constitucionales para su elección -la edad-, y *ii)* cuando con posterioridad a que se expida la lista definitiva -Formulario E-8-, respecto de una de las candidatas con quien se cumpla la cuota de género, se observe una inhabilidad a la que sobrevenga la revocatoria de la inscripción, y a pesar de encontrarse dentro del término para modificar la lista, no se realice, se incumple con el porcentaje mínimo previsto en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. No obstante, en estos eventos no se indican los parámetros sobre los cuales resulta acertado el cómputo del porcentaje de la cuota de género -inscritos en la lista o curules-, dado que el litigio en esas oportunidades no se concreta en dicho aspecto.

Entonces, teniendo en cuenta que la previsión porcentual de la cuota de género,

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

incluida en una Ley Estatutaria, que desde luego regula un aspecto de relevancia constitucional -la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, e incluye el principio de equidad de género-, no cuenta con una reglamentación específica o con parámetros claramente definidos para su aplicación, y la fuente jurisprudencial tampoco se refiere a una interpretación concreta de la expresión «Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular» y el consecuente cálculo del 30% de uno de los géneros; con el fin de resolver la controversia planteada, y definir una postura en el asunto, atendiendo a los métodos interpretativos de la ley -artículos 25 a 32 del Código Civil- y a su descripción jurisprudencial⁵², la Sala acudirá a los criterios de interpretación de la norma *sistemático*⁵³, que impone revisar la armonía del precepto normativo con otras normas, fines o principios del ordenamiento jurídico, y *teleológico o finalista*⁵⁴, que pretende determinar la finalidad de la norma y su efecto útil, para lo cual, se atenderá a algunos conceptos que se hubieran emitido sobre la materia.

7. Caso Concreto.

Conforme a los documentos que integran el expediente, y se estableció en el acápite de hechos probados en la audiencia inicial, se tiene que el 27 de octubre del 2019, se llevaron a cabo las elecciones para Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y miembros de Juntas Administradoras Locales en las cuales se eligió a los integrantes del Concejo Municipal de Puerto Carreño (Vichada).⁵⁵

En dichos comicios electorales, resultaron elegidos como Concejales de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2023 los señores EDWAR RICARDO GARCÉS LEÓN y JORGE LUBÍN DÁVILA GARCÍA, del Partido Liberal

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 2014, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 11001-03-26-000-2014-00037-00 (50219).

⁵³ “**7.3.4.- Criterio sistemático.** Según este criterio, la norma que se extraiga de una disposición jurídica debe encontrarse en armonía con otras normas, multas o principios del ordenamiento jurídico, de tal modo que no exista contradicciones, incompatibilidad o incongruencia entre diversas disposiciones que componen un conjunto normativo. Este criterio obedece a la idea según el cual el ordenamiento jurídico puede ser concebido bajo la idea de un sistema, de allí, entonces, que la coherencia y unidad se califiquen como sus características [52]. Esto implica, entonces, que por vía de este método puede el intérprete limitar, precisar o ampliar el radio de acción de una determinada disposición al contrastarla con otras normas consonantes con la materia que trata, pues toda disposición ha sido proferida en el marco de un amplio conjunto de disposiciones de igual jerarquía, con las que debe operar de manera consonante [53].

7.3.4.1.- Una de las manera en que se manifiesta el criterio sistemático está en la llamada interpretación adecuadora, que se ampara fundamentalmente en la fuerza normativa que tienen las disposiciones constitucionales y, en general, las de mayor jerarquía jurídica, y que postula que la interpretación que se debe dar una disposición debe encontrarse en consonancia con aquella que se extraigan de la norma jurídica superior, de manera que entre las posibles interpretaciones que se pueden dar a una disposición, el operador deberá preferir aquella que en la mayor medida se encuentre acorde con el espíritu de la disposición superior [54].” *Ibidem*.

⁵⁴ “**7.3.6.- Criterio Teleológico.** En este caso la interpretación se lleva a cabo de la mano de los fines perseguidos bien sea por el creador de la norma (subjetivo) [57] o por la finalidad operativa que se espera obtener con una norma de ese sentido (perspectiva pragmática o de efecto útil) [58]. Así mismo, si se le conecta con el método sistemático implica que los valores y fines del ordenamiento jurídico son los criterios inspiradores de este método de interpretación. Como consecuencia, el alcance y sentido de las normas jurídicas debe hacerse en consonancia con la finalidad objetiva que se persigue por parte del legislador y por los principios y fines que inspiran el ordenamiento jurídico.” *Ibidem*.

⁵⁵ Folios 54-63.

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

Colombiano; RAFAEL MIRANDA VÁSQUEZ y CARLOS ALEXANDER CASTRO HERRERA, del Partido Cambio Radical; JOSÉ RICARDO MEDINA LOZANO y LUIS ALFONSO JIMÉNEZ MARTÍNEZ, del Partido Alianza Social Independiente -ASI-; NEILA ROSA MORALES REYES del Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-; HÉCTOR ARNULFO SANTANA NIÑO, LUIS CARLOS MATTAR CUERVO y JESÚS ANTONIO LANCHEROS CHACÓN, del Partido Centro Democrático; e IVÁN DARÍO SOLARTE GUEGUE del Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, conforme al Formulario E-26 CON que declaró dicha elección (fl. 63).

A la anterior declaratoria de elección, se opone la parte actora, indicando que la lista inscrita por cuatro partidos políticos que obtuvieron curules en los comicios no observaron la cuota de género que exige la parte final del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, por cuanto inscribieron tres (3) candidatas del género femenino, a pesar de que por el número de curules a proveer -once (11)-, el 30% requerido por la norma, correspondía a cuatro (4) mujeres por lista; incurriendo así en la causal de nulidad prevista en el en el numeral 4 del artículo 275 del C.P.A.C.A.⁵⁶

Pues bien, inicialmente debe mencionarse que tal como lo advierte el demandante, el número de Concejales a elegir en la jornada electoral del 27 de octubre de 2019 en el Municipio de Puerto Carreño (Vichada), correspondía a once (11) escaños, conforme se observa en la Resolución No. 9623 del 22 de agosto de 2019, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil⁵⁷.

En cuanto a los actos de inscripción, se advierte que si bien obran los formatos de solicitud para la inscripción de listas E-6 CO de los partidos políticos Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI-, Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, y Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-; para determinar con certeza esta actuación por parte de los partidos y movimientos políticos, se acude a los Formatos E-8 CO de la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones del 27 de octubre de 2019, por cuanto contienen la «lista definitiva de candidatos inscritos».

Conforme a lo anterior, a continuación se relaciona por cada lista de inscripción de los partidos políticos acusados de incumplimiento -Formularios E-8 CO-, los datos de conformación, para definir la observancia de la cuota de género, en concordancia con la participación real de las candidatas, reflejada en la obtención de votos que consta en el Formulario E-26 CON, así:

Partido o Movimiento	Cantidad de	Mujeres inscritas	Votación a
----------------------	-------------	-------------------	------------

⁵⁶ "Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:
(...)

4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer. (...)"

⁵⁷ CD folio 317.

Medio de control: Nulidad Electoral
Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto: Sentencia

Político	candidatos inscritos -E-88 CO- ⁵⁸	-E-8 CO- ⁵⁹	favor -E-26 CON-
Cambio Radical	Diez (10)	Tres (3): 1. Edilma Hernández Romero 2. Luisa Jineth Chamarravi Caicedo 3. Diana Patricia Enciso Díaz	Si (fl. 55)
Partido Alianza Social Independiente -ASI-	Diez (10)	Tres (3): 1. Ana Zoraida González 2. Claudia Alejandra Acevedo Carmona 3. Índira Carolina Palma García-	Si (fl. 56)
Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-	Diez (10) ⁶⁰	Tres (3): 1. Yusmary Mesa Sánchez 2. Martha Lucía Perdomo 3. Liliana Alejandra Correa Vargas	Si (fl. 57)
Partido Social de la Unidad Nacional -De la U-	Diez (10) ⁶¹	Tres (3): 1. Neila Rosa Morales Reyes 2. Yegny Paola Palmero 3. Alix Nubia Curbelo Caribana	Si (fls. 56-57)

Según este paralelo, se encuentra que para el caso de los partidos enjuiciados, las listas de inscripción se conformaron por diez (10) candidatos, de los cuales el género dominante corresponde a los hombres, con una participación de siete (7) miembros, y del género femenino se enlistaron tres (3) candidatas en cada caso.

A la cuantificación de participación femenina anterior se opone la parte actora, de cuyos argumentos se infiere, que al reglarse para el Municipio de Puerto Carreño once (11) escaños para proveer, debía observarse por cada partido en su lista de inscripción la cantidad de cuatro (4) mujeres, teniendo en cuenta que dicho guarismo correspondía al 30% que impone la cuota de género.

Pues bien, se recuerda que el texto del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 que constituye el objeto de la controversia se refiere a la inscripción de candidatos en los siguientes términos:

“Artículo 28. Inscripción de candidatos. 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 incursos en causales de

⁵⁸ CD folio 317

⁵⁹ CD folio 317

⁶⁰ Aunque el formulario enlista hasta el número 11, realmente contiene 10 candidatos, dada la omisión del número 5 y la respectiva fila.

⁶¹ Aunque el formulario enlista hasta el número 11, realmente contiene 10 candidatos, dada la omisión del número 6 y la respectiva fila.

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. (...)”. (Subraya la Sala).

Entonces, atendiendo a un criterio sistemático de interpretación, resulta viable el análisis de este precepto normativo, en conjunto con otras disposiciones constitucionales y legales, de las que pueda armonizarse la aplicación de la expresión «*las listas donde se elijan*» y la reserva sobre las mismas del 30% para el género femenino, en este caso de menor dominancia en todas las listas de inscripción acusadas de incumplimiento.

Pues bien, la disyuntiva que se presenta entre definir la aplicación porcentual de cuota de género a la lista de aspirantes que conforme cada partido, indistintamente del número de candidatos que decida inscribir, o sobre las curules a proveer a través del ejercicio electoral, puede resolverse, conforme a la reglamentación que exista al respecto para la inscripción de candidatos, pues de inicio podría superarse la discusión ante un imperativo que exigiera a los partidos la conformación numérica de la lista, de acuerdo al número de curules.

Sin embargo, la Constitución Política, en el primer inciso del artículo 262⁶², señala que «*Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.*».

Lo anterior, supone un margen de **discrecionalidad a los partidos derivada de la norma constitucional indicada** para incluir el número de integrantes en las listas que consoliden para la las contiendas electorales, disponiendo que no podrá exceder el número de integrantes a proveer, lo que conlleva que existe un límite superior, pero no inferior, razón por la cual, los partidos pueden inscribir el número de candidatos que consideren según el contexto de su realidad y sus aspiraciones en la contienda electoral respectiva, sin superar, en todo caso, el número máximo de curules en la contienda, con la excepción constitucional ya señalada.

En este sentido, resulta pertinente indicar, que aceptar la aplicación de la cuota de género sobre el número de curules a proveer, establecería un número mínimo de candidatos a inscribir por cada partido, que correspondería al 30% del número total de escaños que se encuentran en disputa, lo que iría en contravía del mandato constitucional ya analizado contenido en el artículo 262 de la

⁶² Artículo modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 2 de 2015. Declarado EXEQUIBLE, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-029 de 2018

Constitución Política que no establece límite inferior alguno, supuesto que no resulta acorde con nuestra estructura de fuentes, pues no puede la Ley establecer una restricción donde la Constitución ha definido la no existencia del señalado límite, y, por el contrario, ha establecido en favor de los partidos y movimientos políticos un margen de acción para la conformación de sus listas. En este orden de ideas, admitir la interpretación del actor y de la agente del ministerio público implicaría, en el presente asunto, que al ser la cuota de género -30%- de once curules en contienda, es decir cuatro, impone a los partidos políticos la obligación de inscribir como mínimo cuatro (4) miembros para cada partido que aspire a participar en las elecciones al concejo de Puerto Carreño.

Adicional a lo anterior, las consecuencias de esta postura nos llevan a resultados verdaderamente contradictorios respecto de la finalidad misma de la denominada cuota de género, que en entender de la Sala no resultan admisibles y que, en consecuencia, refuerzan la tesis que el porcentaje de la cuota de género se aplica sobre el número de candidatos inscritos. En efecto, si la cuota de género se aplica al número de curules a proveer, y la misma resulta obligatoria -aspecto que no está en discusión- tal y como antes se indicó, ello supone que los partidos deben inscribir como mínimo el número de candidatos que arroje el resultado de la cuota de género, con lo cual si un partido en ejercicio legítimo de su autonomía solo puede o quiere inscribir este número, llegaríamos a la conclusión que todos deben ser del mismo género, o peor aún, no habría forma de definir a cual género preferir.

Un ejemplo pone de relieve de mejor manera el argumento. Supogamos que en el presente asunto, un partido político xxxx decidió participar en las elecciones a Puerto Carreño donde se eligen once (11) concejales, lo cual supone que se debe aplicar la cuota de género, pues se van a elegir más de cinco (5) curules, y que la cuota de género implica inscribir cuatro (4) candidatos de un género y siete (7) del otro género. Sin embargo, dentro del margen de autonomía que el artículo 262 de la Constitución le confiere a los partidos, el partido xxxx decide solo inscribir cuatro (4) candidatos al concejo de Puerto Carreño, ante lo cual surge la paradoja que la Sala pretende resaltar: ¿A qué género deberían pertenecer?, y si la totalidad de ellos fueran hombres o mujeres ¿qué pasaría con el otro género?, o si se incluyeran dos (2) aspirantes hombres y dos (2) mujeres, a pesar de concretar la paridad ¿ninguno cumpliría con la cuota?, lo que llevaría a la conclusión, que en ninguna de estas hipótesis se cumpliría con el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, lo que resultaría paradójico frente a la igualdad de géneros. Por el contrario, la tesis que se avala en la presente decisión no conduce a esta paradoja, pues al aplicar el porcentaje de la cuota de género al número de candidatos inscritos en el ejemplo, nos conduciría a un resultado aproximado de dos (2), con lo cual, de los cuatro integrantes dos deberían ser de un género y dos del otro, garantizando la finalidad de la norma.

En este punto se recuerda, que aunque el propósito de la norma objeto de litigio propende por la participación de la mujer en certámenes políticos, la previsión no implica la exclusión de ninguno de los dos géneros, pues menciona que las listas deben contener *«mínimo un 30% de uno de los géneros»*, por lo que la tesis planteada en la demanda conlleva a elegir uno de los dos géneros para cumplir con la inscripción de la lista⁶³, y por ende con la cuota de género; circunstancia que se aleja del real propósito del constituyente y del legislador, y que configura un contrasentido como ya se explicó.

Entonces, la Sala considera que adoptar la tesis que obliga a la observancia de la cuota de género, sin tener en cuenta el número de inscritos del que quiera disponer cada partido político, dejaría estático dicho porcentaje, que si bien garantizaría en su máxima expresión la cuota de género, implicaría la limitante al ejercicio participativo de las colectividades políticas, al someterlas a un número mínimo de inscripciones, y consecuentemente quedaría descartada su aplicación o flexibilización en el evento que la inscripción de candidaturas no abarque el número completo de curules, impidiendo que la cuota de género se extienda a los diversos escenarios e hipótesis que puedan surgir durante los comicios.

Conforme a lo anterior, aunque no se desconoce que el Consejo Nacional Electoral, es el órgano encargado de regular, inspeccionar y vigilar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, por mandato constitucional -artículos 120, 264 y 265-, la Sala no comparte la reciente interpretación otorgada a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, contenida en la Resolución 4574 de 2019⁶⁴, según la cual *«la disposición utiliza el verbo “elegir” y no inscribir, además de que hace referencia a “curules”, remitiendo necesariamente a los cupos de las corporaciones de elección popular. De ahí se deriva con certeza que el deber de cuota de género surge frente a las listas de corporaciones conformadas por más de 5 miembros, independiente del número de candidatos que inscriba la colectividad (...) por lo que no podía desatenderse su tenor literal so pretexto de consultar el espíritu»*; pues la previsión incluye al menos tres expresiones -«listas», «donde se elijan» y «curules»- que en su contexto, sí ofrecen discusión acerca de su aplicación, máxime cuando la finalidad de la previsión de cuotas, debe armonizarse con los demás principios y preceptos que regulan el ejercicio electoral, pues no debe olvidarse que dicha disposición obra en el marco de la reglamentación de la organización y funcionamiento de los partidos políticos, lo que implica operar de manera consonante y no en contraste con la misma.

Ahora, si quisiera atenderse al diseño originario de la norma, según se expuso en el acápite que antecede, el proyecto de Ley Estatutaria -Gaceta No. 636 del 13 de septiembre de 2010-, refería que *«Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán*

⁶³ De aceptarse la teoría del imperativo numérico que por sí solo impondría el 30% de cuota de género.

⁶⁴ *“Por la cual se resuelve sobre el informe la Registraduría Nacional del Estado Civil por presunto incumplimiento del requisito de cuota de género en listas inscritas para Asambleas, concejos y juntas administradoras locales de las elecciones de 27 de octubre de 2019”*

garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros» aspecto que si bien fue variado en su redacción invirtiéndose el porcentaje al sentido afirmativo -ahora «deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros» haciendo referencia también a las «listas donde se elijan»- podría indicarse que la modificación obedece a un aspecto gramatical reduciendo el texto, pero no en el ámbito sustancial, debiendo entenderse por *listas* a las conformadas por candidatos inscritos o aspirantes, de las cuales se realiza la elección -donde se elijan-; pues además no se indicó durante el trámite legislativo que se hubiera modificado atendiendo a un aspecto de fondo.

Aunado a lo anterior, se recuerda que el texto inicial, contenía también un párrafo, según el cual «Las listas a corporaciones públicas estarán integradas hasta por un número de candidatos igual al de miembros a elegir en la respectiva elección dentro de la correspondiente circunscripción, excepto en las circunscripciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros, caso en el cual las listas podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.», que si bien fue retirado de la norma, sin que al menos del trámite legislativo se infiera una justificación para ello; esto no impide que del mismo logre deducirse que el legislador sí previó un margen de discrecionalidad para conformar las listas por parte de los partidos políticos, que podía ser hasta el número igual de miembros a elegir, de lo cual se deriva que la cuota de género debía adaptarse a la lista de aspirantes consolidada por los partidos y movimientos políticos.

Pues bien, culminando con la interpretación sistemática de la norma, debe precisarse, que la intelección sobre la aplicación de la cuota de género conforme se requiere en la demanda, genera una ponderación entre *i*) una medida de acción afirmativa que busca ampliar las posibilidades de participación política de la mujer, y *ii*) la autonomía de los partidos políticos, pues conforme ya se expuso, resultarían afectados al imponerse un porcentaje fijo de participación de género, sin tener en cuenta la libre conformación en términos numéricos de sus listas.

Partiendo desde el último aspecto, se recuerda que el principio de autonomía de los partidos políticos, se desarrolla en los artículos 107 a 111 de la Constitución Política, y conforme a los artículos 6⁶⁵ de la Ley 130 de 1994, y 5⁶⁶ de la Ley 996 de

⁶⁵ **“Artículo 6. Principios de Organización y Funcionamiento.** Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.”

⁶⁶ **“Artículo 50. Selección de Candidatos a la Presidencia por parte de los Partidos, Movimientos Políticos o Alianzas.** El Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional.

El proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.” (Exequible sentencia C-1153-05)

2005, comprende a la libertad de organización y de elección de candidatos⁶⁷. Así mismo, conforme al control de constitucionalidad realizado al proyecto de Ley Estatutaria 1475 de 2011, en la sentencia C-490 de 2011, se indicó que *«En lo que se refiere a los procedimientos previstos para la escogencia e inscripción de candidatos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con sujeción a los procedimientos democráticos y de conformidad con los estatutos de la respectiva agrupación política, reafirma el principio de autonomía de las agrupaciones políticas y constituye así mismo una exigencia de los principios de democracia participativa y de legalidad que deben orientar el proceso interno de selección de los nombres que propondrán al electorado; en tanto que para la inscripción no se exige requisito adicional distinto al aval del representante legal de la colectividad, o de su delegado»*.

Al respecto se advierte, que si bien a los partidos y movimientos políticos les asiste autonomía, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, y en este sentido, por mandato legal, con la previsión de la cuota de género al momento de conformar sus listas para los comicios electorales. Por ende, independientemente de su interpretación, lo cierto es que trata de una medida impositiva -necesaria desde luego para equilibrar la participación política-, de inscripción de un porcentaje mínimo de cada género -30%-; sin embargo, a juicio de la Sala, interpretar que dicho guarismo debe aplicarse conforme al número total de curules, ya invade ampliamente la autonomía política de los partidos, porque según se explicó, para poder participar en los certámenes electorales, se les impondría inscribir un número de candidatos de un solo género, sin tomar en cuenta sus condiciones políticas y jurídicas para realizar la inscripción o no de algunos aspirantes.

En línea con lo anterior, atendiendo al criterio finalista de interpretación, no hay duda que la inclusión de la cuota de género, pretende materializar el derecho de participación política de las mujeres, como una obligación del Estado, que no solo tiene su fundamento en la Constitución Política, sino en disposiciones internacionales que incorporan compromisos en este aspecto; sin embargo, aceptar el criterio de interpretación de la parte actora, impediría que se cumpliera con la finalidad de la cuota de género, pues al imponerse la misma como criterio mínimo de inscripción, estaría limitando la participación política las mujeres -al partir de una lista completa o por el número total de escaños-, mientras que deducir la cuota de género de las listas de aspirantes, sin importar el número de inscritos, permite que la cuota de género tenga mayor campo de acción, pues sería aplicable para todas las listas, sin distinción del número de candidatos.

En este sentido, la representante del Ministerio Público advierte, que de no aplicarse el 30% sobre el número total de curules, terminarían los partidos políticos

⁶⁷ Como se adujo en la sentencia C-595 de 2001, *«(...) De las normas transcritas, así como de las consideraciones que las comentan, se desprende con claridad que los organismos o las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular.»*

decidiendo a su arbitrio cuantas mujeres inscriben o no. Sin embargo, debe indicarse que para efectos prácticos, si bien la lista para la inscripción, en este caso puede tener hasta once (11) curules, y de este número debe calcularse el 30% de participación femenina, en el caso de reducir sus inscripciones -bajo su autonomía-, debe guardar la misma base porcentual sobre el número de aspirantes, pues de la reducción de miembros inscritos resulta siempre proporcional la reserva de género. Lo que implica, que si las colectividades políticas hicieron uso de diez (10) inscripciones en su lista, de dicha proporción se extrae la participación femenina, y podría convertirse en una constante de participación efectiva, incluso bajo la hipótesis de que la lista de algún partido pudiera conformarse hasta por el número plural mínimo de miembros, debiendo en ese caso con dos (2) inscripciones garantizarse al menos una para cada género; por el contrario, la interpretación planteada, aunque pueda verse inicialmente más amplia al asegurar el número máximo de representación femenina, resulta restrictiva para la misma participación política, pues para este caso, no podría aspirar a las curules para el Concejo de Puerto Carreño, un partido político con menos de ocho (8) miembros, dado que no se tendría la base para garantizar la cuota de género.

Además de lo anterior, el argumento de la agente del Ministerio Público y del Consejo Nacional Electoral relacionado a que la decisión de la cuota de género quedaría en manos de los partidos, parte de una premisa que es esencialmente especulativa y no tiene ninguna base empírica, según la cual los partidos o movimientos políticos con el fin de evadir el cumplimiento de la cuota de género decidirían inscribir menos candidatos en las listas con el fin que incluir menos mujeres, lo cual, se reitera, no tiene un respaldo en estudio o medio de prueba alguno, y por el contrario, supone ir en contra de la tesis dominante en nuestra sociedad de la teoría de la elección racional⁶⁸, pues la misma implica que los partidos disminuirían el número de candidatos inscritos con lo cual se reduciría la posibilidad de obtener mejores resultados, pues en principio, a mayor número de candidatos mayor posibilidad de obtener mejores votaciones, mucho más en un sistema electoral en donde se establece el sistema de umbral como condición necesaria para la asignación de curules, lo que no parece ajustado a una mínima racionalidad.

Entonces, para Sala la interpretación que representa armonía entre la acción afirmativa de la cuota de género y el principio de autonomía de los partidos políticos, atendiendo a las normas que regulan el sistema electoral, y a la finalidad de la previsión objeto de litigio, corresponde a que el porcentaje del 30% previsto en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, se obtiene partir del número de integrantes de la lista que conforme cada partido y no del de las curules a proveer, dado que este planteamiento, resulta de mayor aplicación, propiciando que la previsión de género abarque la mayoría de escenarios electorales posibles.

⁶⁸ Para analizar la teoría de la elección racional ver Ken Binmore, *Teoría de Juegos, una breve introducción*. Alianza Editorial, Madrid, 2011.

Esta conclusión se respalda además en el principio de eficacia del voto, con origen legal en el numeral 3 del artículo primero del Decreto 2241 de 1986 -Código Electoral Colombiano- según el cual: «*Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del elector*»⁶⁹, pues en el *sub judice*, si bien se centró la controversia en el criterio sobre el cual debe contabilizarse la cuota de género -lista de inscritos o curules-, y la consecuente aplicación durante las pasadas elecciones de Concejales del Municipio de Puerto Carreño (Vichada), por parte de algunas colectividades políticas, para la Sala la interpretación que favorece el voto popular y permite su vigencia, desde luego, sin que represente un menoscabo de derechos fundamentales o el desconocimiento de otras disposiciones constitucionales y legales, se concreta en que la expresión «*listas donde se elijan 5 o más curules*» se refiere a la lista de candidatos por partido, y no al número de curules.

De esta manera, para la Sala es claro que la interpretación adoptada, que coincide con el criterio que tuvieron los partidos políticos enjuiciados para realizar su inscripción, con lo referido por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el Instructivo para Inscripción de Candidatos Elecciones 2019⁷⁰, y que también guarda relación con lo argumentado en esta instancia por el Consejo Nacional Electoral, no representa desconocimiento de la garantía electoral de la cuota de género, pues su implementación con miras hacia la paridad política, que ya ha sido incorporada por otros Estados, debe ser gradual y encontrarse en contexto con la reglamentación que actualmente rija el sistema electoral.

Finalmente, debe indicarse que aunque la inclusión en la legislación nacional del concepto cuota de género, tuvo como principal motivación el incremento de la participación de las mujeres en las candidaturas electorales, esto no supone que su participación deba ser predominante, al punto de definirse un límite estático con fundamento en el número de curules, sin atender a las condiciones en las cuales cada partido político tenga la capacidad de participar a través de la inscripción de su lista. Al punto, que esta medida afirmativa, se preceptúa para cualquier género.

Esto, guarda relación con lo que al tiempo han implementado Estados como Perú, Costa Rica y España, en donde en término similares de redacción a la norma nacional objeto de estudio, han previsto la cuota de género:

⁶⁹ Así lo ha indicado la Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia 2828 del 5 de abril de 2002, C.P. Darío Quiñones Pinilla, Rad. 52001233100020001360 01, Exp. 2828

“El principio de eficacia del voto hace que el intérprete prefiera la hermenéutica que dé validez al voto, por lo que solo las irregularidades sustanciales del proceso electoral deben originar la nulidad de una elección. Eso se explica, también, a partir de la misma lógica del escrutinio, pues se reconoce que este es un proceso complejo que no está exento de irregularidades que no adquieren la relevancia suficiente para afectar la verdadera expresión popular.”

⁷⁰ Obrante en el CD visto a folio 317, según el cual:

“Para calcular la cuota de género es importante tener en cuenta:

-Independientemente de la cantidad de integrantes de la lista, se debe cumplir con la cuota de género, cuando en la circunscripción respectiva se elija 5 o más curules.

-La cuota de género se calcula con base en la cantidad de integrantes de la lista.

-Siempre que haya un decimal, la cuota de género se aproxima al dígito siguiente.” (fl. 25 del instructivo).

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

Estado	Concepto paritario o de género
Perú	<p>Ley de Partidos Políticos 28094</p> <p>Artículo 26.- Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.</p>
Costa Rica	<p>Ley de promoción de la igualdad social de la mujer No. 7142 de 8 de marzo de 1990</p> <p>Artículo 1.- Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural.</p> <p>Artículo 6.- Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.</p>
España	<p>Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, que modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los siguientes términos:</p> <p>Uno. Se añade un nuevo artículo 44 bis, redactado en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 44 bis.</p> <p>1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.</p>

En este sentido, de forma ilustrativa puede citarse un pronunciamiento del Tribunal Constitucional de España⁷¹, en el que se refirió al concepto global y alcance de la cuota de género, en los siguientes términos

“La cuota no pretende que las mujeres representen en el Parlamento intereses específicamente femeninos sino todo lo contrario, se trata de universalizar el contenido de la política eliminando las diferencias entre los sexos y, por lo tanto, el objetivo de la reforma sería eliminar las intolerables discriminaciones entre ellos. La introducción de medidas de paridad electoral no quiebra el concepto de unidad del pueblo como titular de la soberanía, al que no se pretende escindir en dos mitades. Antes bien, se respeta la existencia de una voluntad nacional única, generada por los representantes del pueblo soberano cuya elección se ve ligeramente condicionada para la consecución del incuestionable objetivo de que en las candidaturas electorales exista una presencia equilibrada de hombres y mujeres. La reforma de la LOREG actúa en el plano de la elaboración de las candidaturas y, por tanto, sólo indirectamente en el de la elección de los representantes, por lo que

⁷¹ Sentencia 12/2008, de 29 de enero. (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008). ECLI:ES:TC:2008:12.

no tiene incidencia alguna en el sujeto representado, que sigue siendo único y titular de una única soberanía."

"La democracia paritaria no supone la quiebra de ninguno de los pilares del sistema democrático, ni puede ser equiparada a las formas de democracia corporativa. En primer lugar, porque el cuerpo electoral no se divide en función del sexo; en segundo lugar, porque no se impone a los electores votar sólo a los candidatos de su propio sexo y, finalmente, porque los hombres y mujeres que resulten elegidos representarán al conjunto de los ciudadanos y no los intereses de un grupo sexual determinado."

Así, se culmina con el análisis interpretativo de la cuota de género, encontrando ajustado a derecho, que se defina el porcentaje de acuerdo a la cantidad real de participantes por cada partido o lista, pues *i)* la Constitución Política supone un margen de discrecionalidad de los partidos y movimientos políticos para incluir el número de integrantes en las listas que consoliden para las contiendas electorales, disponiendo que no podrá exceder el número de integrantes a proveer -artículo 262- *ii)* ante la falta de disposición normativa que imponga un número mínimo de candidatos, no podría indirectamente a través de la previsión de la cuota de género cuantificarse la base de participación, pues la consecuencia lógica sería elegir uno de los dos géneros para cumplir con la inscripción de la lista; *iii)* conforme al planteamiento inicial de la norma expuesto en el trámite legislativo, por concepto de listas, debe entenderse a las conformadas por candidatos inscritos o aspirantes, de las cuales se realiza la elección; *iv)* la ponderación entre una medida de acción afirmativa que busca ampliar las posibilidades de participación política de la mujer, y la autonomía de los partidos políticos, se armoniza con la interpretación sistemática y finalista de la norma; *v)* aceptar la tesis de la parte actora, limitaría en sí mismo el margen de acción de la cuota de género; *vi)* la cuota de género no se dirige exclusivamente a una participación política predominante, lo que se ajusta a las prácticas en la materia de otros Estados; y *vii)* en virtud del principio de eficacia del voto, éste criterio de interpretación favorece la voluntad de los electores, consolidada en resultados del pasado 27 de octubre de 2019 permitiendo su vigencia, sin afectar derechos fundamentales.

En consecuencia, la Sala encuentra ajustada a derecho la participación política de los partidos políticos -Cambio Radical, Alianza Social Independiente -ASI, Social de la Unidad Nacional -De la U-, y Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, durante las elecciones de Concejales del Municipio de Puerto Carreño (Vichada), en el entendido que observaron en la conformación de sus listas definitivas el 30% de participación femenina -género menos dominante en cada caso-, al haber inscrito diez (10) candidatos, y entre ellos tres (3) mujeres, por lo que tampoco existe inconveniente relacionado con la aplicación del cálculo aritmético, y en consecuencia al no configurarse la causal de anulación electoral prevista en el numeral 4 del artículo 275 del C.P.A.C.A, habrán de negarse las pretensiones de la demanda.

Medio de control:	Nulidad Electoral
Expediente:	50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto:	Sentencia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda de Nulidad Electoral promovida por el ciudadano SALOMÓN MACÍAS PEÑA, contra la elección de los Concejales del Municipio de Puerto Carreño (Vichada) para el periodo 2020-2023.

SEGUNDO.- COMUNICAR esta decisión a las partes, vinculados e intervinientes, y a la agente del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 289 del C.P.A.C.A.

TERCERO.- En firme esta providencia, procédase a su archivo.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de fecha quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020) según consta en el Acta No. 55 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Carlos Enrique Ardila Obando Oralidad

Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

Teresa De Jesus Herrera Andrade

Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

Hector Enrique Rey Moreno

Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0382f5d2819229b96de14a965f8ab71a5781d1b8dc8d6e9c809f27c13d339d95**
Documento firmado electrónicamente en 21-10-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>

Medio de control: Nulidad Electoral
Expediente: 50001-23-33-000-2019-00488-00
Asunto: *Sentencia*