

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Pérdida de personería jurídica por no tener representación en el Congreso a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003 / PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Condiciones para conservar personería jurídica con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003

Los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país deben obtener su respectiva personería jurídica, que será reconocida y otorgada por el Consejo Nacional Electoral, previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 130 de 1994. (...) El Acto Legislativo número 1 de 2003 consagró como requisito sine qua non que para que en el futuro se obtenga dicha personería jurídica e, incluso, para que se conserve, se debe haber obtenido el 2% de votos válidos depositados en todo el territorio para las elecciones de Cámara de Representantes o Senado, salvo las excepciones expresamente señaladas en la norma. (...) Los partidos y movimientos políticos que, de un lado, no tuvieran personería jurídica reconocida no podrían beneficiarse de lo dispuesto en el parágrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política. Así mismo, aquellos que teniendo personería jurídica no contaran con representación en el Congreso no podían conservarla, puesto que ese requisito constituye uno de los elementos indispensables para que tal personería fuera prolongada hasta las próximas elecciones. Es decir, estaban llamados a perder la personería jurídica los partidos y movimientos políticos que a la expedición del Acto Legislativo número 1 de 2003 no contaran con representación en el Congreso. (...) el parágrafo transitorio 1º defirió sus propio efectos de manera parcial, pues debía aplicarse en las elecciones de Senado de la República y Cámara de Representantes que tuvieron lugar en el 2006 sólo para quienes en ese entonces tenían representación en el Congreso, pero para aquellos que no la tenían era de aplicación inmediata.

NOTA DE RELATORIA: Se cita como soporte jurisprudencial el fallo de nulidad del artículo 5º de la Resolución 4150 de 2003, por el cual el Consejo Nacional Electoral prolongó la personería jurídica de partidos y movimientos políticos que no tenían representación en el Congreso a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de mayo de 2004, Rad. 2003-00026, MP. Darío Quiñones Pinilla.

MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO - Legalidad de resolución del Consejo Nacional Electoral que canceló su personería jurídica

La parte actora pretende que se declare la nulidad de la Resolución No. 1767 del 9 de junio de 2004, expedida por el Consejo Nacional Electoral, acto que, entre otras cosas, canceló la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico, la cual había sido reconocida por la Resolución No. 7735 del 5 de diciembre de 2002, pues, a su juicio, el hecho de que dicho Movimiento no hubiera participado en las elecciones del año 2002 lo ubicaba en situación diferente de aquellos partidos o movimientos políticos que sí participaron en la contienda electoral y que no obtuvieron curul alguna, circunstancia que les acarreó la pérdida de la personería jurídica. Que, en ese sentido, no era procedente la cancelación de la personería jurídica, pues para que procediera tal medida era necesario que hubiese tenido una participación efectiva en la contienda electoral, lo cual no tuvo lugar, toda vez que obtuvo la personería jurídica luego de practicadas las elecciones. La Sala estima que el referido argumento no está llamado a prosperar, pues, de acuerdo con lo dicho en líneas anteriores, el parágrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política de forma expresa consagró que sólo conservarían la personería jurídica aquellos movimientos y partidos políticos que, a la entrada en

vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2003, la tuvieran reconocida y contaran con representación en el Congreso, requisitos que no fueron cumplidos por la parte actora en el presente caso. Como bien lo dice la parte demandada, en nada importa el hecho de que el Movimiento Unitario Metapolítico no hubiera participado en la contienda electoral del año 2002, pues tal circunstancia no fue prevista por el constituyente como una factor determinante para otorgar un tratamiento diferente a aquellos partidos y movimientos que se encontraran en las mismas condiciones y así pudieran conservar la personería jurídica que les había sido reconocida. En consecuencia, se concluye que el acto acusado, al cancelar la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico, fue dictado en estricto apego a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 108

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00407-00

Actor: MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Procede la Sala a decidir la demanda interpuesta por el Movimiento Unitario Metapolítico contra la Resolución No. 1767 del 9 de junio de 2004, proferida por el Consejo Nacional Electoral, que canceló la personería jurídica de varios movimientos y agrupaciones políticas, entre las cuales figura la parte actora.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

A. LAS PRETENSIONES

El Representante Legal del Movimiento Unitario Metapolítico, por intermedio de apoderado, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la

Resolución No. 1767 del 9 de junio de 2004, proferida por el Consejo Nacional Electoral, demanda en la que planteó las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. Que se declare la nulidad y restablecimiento del derecho del acto administrativo proferido por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL en resolución 1767 de junio 9 de 2004, mediante la cual se cancelan unas personerías jurídicas entre ellas las del MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO “M.U.M.”, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. Que de donformidad (sic) a lo prescrito en el Acto Legislativo No. 001 de 2003, Parágrafo Transitorio, el Movimiento unitario Metapolítico conservará su personería dentro de las reglas dispuestas en la Constitución”.

B. LOS HECHOS

Los hechos del presente caso giran alrededor de la cancelación de la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico por parte del Consejo Nacional Electoral, mediante la expedición de la Resolución No. 1767 del 9 de junio de 2004.

En síntesis, las pretensiones se fundamentan, en los siguientes hechos, extraídos de la exposición contenida en la demanda:

- 1. Que el Movimiento Unitario Metapolítico obtuvo la personería jurídica mediante Resolución No. 7735 del 5 de diciembre de 2002.*
- 2. Que la obtención de la personería jurídica “no obedeció a factores de haber participado en las elecciones anteriores al Acto Legislativo”, pues el reconocimiento de tal personería tuvo lugar después de realizadas las elecciones del año 2002. Es decir, que el Movimiento Unitario Metapolítico no ha tenido ni tuvo la oportunidad de participar en las elecciones para Senado y Cámara de Representantes que tuvieron lugar en el año 2002, toda vez que no inscribió candidato alguno que aspirara a esas corporaciones, situación que, a su juicio, lo ubica en una situación diferente a aquellos partidos o movimientos políticos que participaron en esas elecciones y perdieron la personería jurídica en la medida que no consiguieron ninguna curul.*

C. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

Las normas que la parte actora invocó como violadas y de las que explicó un real concepto de la violación fueron:

- *Los artículos 14, 29 y 40 de la Constitución Política.*

En síntesis, la parte demandante formuló los siguientes cargos contra el acto acusado:

- *Que el hecho de que el Movimiento Unitario Metapolítico no hubiera participado en las elecciones para Congreso celebradas en el año de 2002 lo sitúa en situación diferente de aquellos partidos o movimientos políticos que sí participaron en la contienda electoral y que no obtuvieron curul alguna, circunstancia que les acarreó la pérdida de la personería jurídica. Que, en ese sentido, no era procedente la cancelación de la personería jurídica, pues, a su juicio, para que procediera tal medida era necesario que hubiese tenido una participación efectiva en la contienda electoral, lo cual no tuvo lugar, toda vez que obtuvo la personería jurídica luego de practicadas las referidas elecciones.*
- *Que ese tratamiento vulnera el derecho al reconocimiento de "PERSONALIDAD JURIDICA", consagrado en el artículo 3º del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 16 de 1972.*
- *Que el artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, derecho que es ejercido por medio de la constitución de Movimientos y Agrupaciones Políticas, dentro del marco legal de participación democrática.*

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

A. Consejo Nacional Electoral

El Presidente del Consejo Nacional Electoral contestó la demanda, mediante escrito del 19 de mayo de 2005. Se opuso a todas y cada una de las pretensiones. De forma concreta, ofreció argumentos de defensa respecto del concepto de la violación, los cuales se resumen a continuación:

- Que el acto acusado fue expedido con estricto apego al artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003 y que, además, fue dictado en cumplimiento de la sentencia del 18 de mayo de 2008, Exp. 3138, proferida por el Consejo de Estado, que declaró la nulidad del artículo 5º de la Resolución 4150 del 7 de julio de 2003, toda vez que el Movimiento Unitario Metapolítico no reúne los requisitos para mantener la personería jurídica, pues no cuenta con representación en el Congreso.*
- Que, contrario a lo dicho por la parte demandante, no es de recibo el argumento según el cual no había lugar a la cancelación de la personería en la medida que el Parágrafo Transitorio No. 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 108 de la Constitución Política, no consagró la pérdida de tal reconocimiento respecto de aquellos partidos que no participaron en las elecciones del año 2002, debido a que su personería jurídica fue otorgada después de esa fecha, pues tal interpretación contradice lo dicho por el Consejo de Estado, en sentencia del 18 de mayo de 2008, cuando, al pronunciarse sobre el punto materia de discusión, expresó que: "... pierden la personería jurídica, los partidos y movimientos políticos que a la expedición del Acto Legislativo Número 1 de 2003 no contaran con representación en el Congreso".*

A la par de los referidos argumentos de defensa, propuso la excepción que denominó "Inepta demanda por Incumplimiento de requisitos de demanda en forma", por "Inexistencia de Causal de Nulidad" y por "Indebida designación del demandado", de las cuales se ocupará la Sala en el acápite de las consideraciones.

3. ANTECEDENTES PROCESALES

La presente demanda fue presentada ante el Consejo de Estado – Sección Primera y le correspondió por reparto a la h. Consejera Olga Inés Navarrete.

Mediante auto del 9 de diciembre de 2004, se ordenó a la parte actora que corrigiera la demanda en el sentido de enunciar de forma clara y precisa las pretensiones.

Por auto del 28 de enero de 2005, una vez corregido el referido defecto formal, la presente demanda fue admitida.

Una vez concluida la etapa de alegatos, mediante providencia del 10 de septiembre de 2008, la Sección Primera de esta Corporación remitió, por competencia, el presente asunto a esta Sección.

4. PRUEBAS

Mediante auto del 25 de julio de 2005, se abrió el proceso a pruebas.

5. ALEGATOS DE CONCLUSION

La parte demandada presentó alegatos de conclusión mediante escrito del 2 de marzo de 2009. En síntesis, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. En concreto, dijo lo siguiente:

“Del análisis de las pretensiones, las normas que regulan la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y los medios probatorios allegados al expediente de la referencia, se denota la falta de razón jurídica del actor al pretender la nulidad del acto administrativo que declaró la pérdida de personería jurídica del MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO, por cuanto el fundamento del acto administrativo demandado lo constituyó la sentencia emitida por el H. Consejo de Estado, el 18 de mayo de 2004, radicado interno 3138, por medio de la cual se declaró la nulidad del artículo 5º de la Resolución No. 4150 de 2003.

En efecto, como se demostró en la presente acción el MOVIMIENTO UNTARIO METAPOLITICO, al momento en que se promulgó el Acto Legislativo No. 01 de 2003,

por el cual se introdujo la reforma política, carecía de representación en el Congreso de la República, requisito indispensable para mantener la personería jurídica. De acuerdo con el párrafo transitorio 1º del artículo 108 superior.

Por lo tanto, al faltar un presupuesto indispensable para conservar la personería en tanto el MOVIMIENTO UNTARIO METAPOLITICO, carecía de representación en el Congreso, y mediando el fallo emitido por la máxima autoridad jurisdiccional administrativa, no podía el Consejo Nacional Electoral prorrogar la personería jurídica como se pretende.

Si bien es cierto que el Consejo Nacional Electoral, inicialmente interpretó las normas transitorias sobre la conservación de las personerías jurídicas, posibilitando que aquellos partidos o movimientos que carecían de representación en el Congreso para la fecha en que se expidió el Acto Legislativo No. 01 de 2003, prorrogarán su existencia hasta las elecciones del Congreso de la República que se realizaron durante el presente año 2006, no es lo menos que el artículo 5º de la Resolución no. 4150 de 2003 que así lo regulaba fue declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa que claramente puntualizó que los dos requisitos aludidos en el párrafo transitorio 1º transcrito son complementarios y no excluyentes, es decir, que para conservar la personería en el momento de la expedición del A.L. 01 de 2003, se requería no solamente su vigencia, sino tener representación en el Congreso de la República, hasta la celebración de las elecciones del siguiente período de cuyos resultados depende la conservación de las personerías jurídicas”.

La parte actora no alegó de conclusión.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En el presente asunto, el agente del Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

De conformidad con lo previsto en el numeral 3° del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo le corresponde al Consejo de Estado el conocimiento de los siguientes procesos:

“ARTICULO 128. Modificado por el artículo 2, Decreto Nacional 597 de 1988, [Modificado por el art. 36, Ley 446 de 1998](#). Competencia del Consejo de Estado en única instancia. **El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo**, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia.

Por su parte, el Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado y por el cual se expidió el Reglamento de esta Corporación, prevé:

“Artículo 13.- Modificado. Acuerdo 55/2003, art. 1º. C.E. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...)

Sección quinta

(...)

1. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral”.

De acuerdo con las citadas disposiciones, es claro que le corresponde a la Sección Quinta de esta Corporación el conocimiento de las demandas presentadas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de

contenido electoral, cuando se controviertan actos expedidos por autoridades del orden nacional y que carezcan de cuantía.

Esta naturaleza la ostenta el acto acusado en el presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, en este caso, se pretende la nulidad de la Resolución 1676 del 9 de junio de 2004, que fue proferida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual, entre otras cosas, se canceló la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico.

B. Excepciones

El apoderado de la parte demandada propuso las siguientes excepciones:

2. Excepción de “Inepta demanda por Incumplimiento de requisitos de demanda en forma”

Según el apoderado de la parte demandada, la demanda instaurada por el Movimiento Unitario Metapolítico es inepta por cuanto no contiene acápite de hechos y de pretensiones.

En relación con esta excepción, la Sala advierte que, mediante memorial del 19 de septiembre de 2005, la parte actora, ante la solicitud hecha en el auto inadmisorio del 9 de diciembre de 2004, procedió a corregir la demanda en el sentido de precisar de forma clara las pretensiones.

De igual forma, en lo que tiene que ver con la supuesta ausencia de los hechos que deben sustentar dichas pretensiones, se verifica que si bien en el cuerpo de demanda no existe un acápite específico destinado a desarrollar ese punto, es lo cierto que a lo largo de ésta se explica las circunstancias de hecho que sirven de sustento a la interposición de la presente demanda, con lo cual se cumple con los requisitos exigidos en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, la excepción no prospera.

3. Excepción de “Inepta demanda por Inexistencia de Causal de Nulidad”

Sobre este punto, el demandado dijo que “la Resolución se expidió con estricto apego a la normatividad constitucional y legal y vigente, de acuerdo con lo decidido por el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia del día 18 de mayo de 2004, que declaró la nulidad del artículo 5º de la resolución No. 4150 del 7 de julio de 2003”.

La Sala verifica que, en realidad, lo que la parte demandada propone son argumentos de defensa encaminados a desvirtuar la ilegalidad de la Resolución 1767 de 2004, los cuales serán resueltos al analizar de fondo el presente asunto.

4. Excepción de “Inepta demanda – Indebida designación del demandado”

La entidad demandada plantea que, de acuerdo con el texto de la demanda, no es el Consejo Nacional Electoral el sujeto pasivo de la presente acción, sino el Congreso de la República, pues fue esa Corporación la que expidió el Acto Legislativo 01 de 2003, disposición de la cual, a su juicio, se deriva la violación de los derechos invocados.

En relación con este punto, la Sala comprueba que, contrario a lo dicho por el demandado, la demanda está claramente dirigida a atacar la legalidad de la Resolución 1767 de 2004, expedida por el Consejo Nacional Electoral, más no cuestiona en aparte alguno el Acto Legislativo No. 1 de 2003, razón suficiente para afirmar que, en el presente caso, la litis fue debidamente integrada.

En consecuencia, la excepción no prospera.

C. Análisis de Fondo

Esta Corporación anticipa que las pretensiones de la demanda serán despachadas de forma desfavorable, pues los cargos propuestos por la parte actora, como se verá más adelante, no están llamados a prosperar.

Para efectos de sustentar esta decisión, en primer lugar, abordará el tema de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, para luego, analizar el caso concreto.

1. DE LA PERSONERIA JURIDICA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS

Los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país deben obtener su respectiva personería jurídica, que será reconocida y otorgada por el Consejo Nacional Electoral, previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 130 de 1994.

El artículo 108 de la Constitución Política, que regula el tema relativo al reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, tal y como fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2003, prescribe lo siguiente:

"El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

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

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARAGRAFO TRANSITORIO 1º. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

PARAGRAFO TRANSITORIO 2º. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la Personería Jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación"

La norma transcrita establece ciertas reglas que deben observarse para efectos de reconocer la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos

significativos de ciudadanos, las cuales ponen de presente un cambio significativo a lo previsto inicialmente por el Constituyente de 1991.

En efecto, el Acto Legislativo número 1 de 2003 consagró como requisito sine qua non que para que en el futuro se obtenga dicha personería jurídica e, incluso, para que se conserve, se debe haber obtenido el 2% de votos válidos depositados en todo el territorio para las elecciones de Cámara de Representantes o Senado, salvo las excepciones expresamente señaladas en la norma.

Una de las excepciones a la regla general, la cual, valga la pena aclarar, tenía carácter transitorio, era la prevista en el párrafo transitorio 1º de la referida norma, que dispuso que los partidos con personería jurídica reconocida y con representación en el Congreso, a la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2003, conservarían su personería “hasta las siguientes elecciones de congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación” de dicho acto legislativo, “de cuyos resultados dependerá que la conserven...”.

Entonces, si bien es cierto que el Acto Legislativo número 1 de 2003 produjo efectos inmediatos (Artículo 18), también es cierto que por la propia voluntad del constituyente se consagraron excepciones y condiciones especiales para la aplicación de la modificación constitucional en relación con la conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos que a la fecha de entrada en vigencia de esa norma contaran con representación en el Congreso.

Así, los partidos y movimientos políticos que a la entrada en vigencia de ese acto reformativo de la Constitución tuvieron i) personería jurídica reconocida y ii) representación en el Congreso, podían conservarla hasta las próximas elecciones, en las cuales debían someterse a las nuevas reglas previstas en la Constitución.

Sobre este punto, se precisa que el párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política, señalaba dos condiciones para que, en forma transitoria y, por consiguiente, excepcional, no se aplicaran las nuevas disposiciones restrictivas para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, las cuales eran:

- *Que tuvieran personería reconocida.*

- Que contaran con representación en el Congreso.¹.

En otras palabras, los partidos y movimientos políticos que, de un lado, no tuvieran personería jurídica reconocida no podrían beneficiarse de lo dispuesto en el párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política. Así mismo, aquellos que teniendo personería jurídica no contaran con representación en el Congreso no podían conservarla, puesto que ese requisito constituye uno de los elementos indispensables para que tal personería fuera prolongada hasta las próximas elecciones. Es decir, estaban llamados a perder la personería jurídica los partidos y movimientos políticos que a la expedición del Acto Legislativo número 1 de 2003 no contaran con representación en el Congreso.

Sobre la razón de ser de esta reforma sustancial, esta Corporación² se pronunció en el siguiente sentido:

“De hecho, el requisito referido a la "representación en el Congreso" para conservar con posterioridad a la vigencia de la reforma constitucional la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos no es casual, sino que se introduce en el contexto general y sistemático de la reforma constitucional que, dentro del conjunto de numerosas medidas normativas adoptadas, pretendió fortalecer los partidos y movimientos políticos como instrumentos necesarios para consolidar el Estado democrático y participativo en la dinámica de la transparencia, moralidad y eficiencia en el ejercicio del poder público. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo, los senadores ponentes expresaron:

"La atomización de los partidos, aplastados por la proliferación de microempresas electorales (comúnmente llamadas avispas) tiene directa relación con el incremento de la corrupción a partir de 1991. El sistema político, huérfano de partidos, no logra representar cabalmente los intereses generales y públicos. Y es reemplazado por la agenda privada de las 'avispas' (puestos, contratos, partidas) que suele identificarse con la agenda de la corrupción. Por eso es clave que el marco jurídico desestime las aventuras individuales de las avispas e incentive la agrupación partidista con instrumentos tales como:

¹ Los dos requisitos son complementarios y no excluyentes, puesto que se encuentran separados por la conjunción "y" que expresa unión de conceptos afirmativos

² Sentencia del 18 de mayo de 2004. M.P. Darío Quiñónez Pinilla. EXP. 2003-0026

- * Condiciones más exigentes para crear partidos y movimientos.
- * Listas y candidaturas únicas avaladas por los partidos y movimientos.
- * Umbral
- * Cifra repartidora para asignar las curules..."^{3[3]}

Entonces, para fortalecer los partidos y movimientos políticos y combatir la corrupción en el ejercicio del servicio público, el Constituyente aprobó requisitos más estrictos para que esos grupos puedan obtener la personería jurídica (artículo 108 de la Carta), reguló la publicidad y control de las finanzas de los partidos políticos (artículo 109), determinó las listas y candidaturas únicas (artículo 263), la fijación del umbral e implementación del sistema de cifra repartidora (artículo 263A) y modificó algunos asuntos de los entes que conforman la organización electoral (artículos 264 a 266).

Ahora, específicamente en relación con los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 1 de 2003, fue expresa voluntad del Constituyente la de señalar la representación en el Congreso como condición necesaria para la conservación de la misma.

En efecto, la fórmula que se impuso se originó en el Senado de la República y, por ejemplo, en la Ponencia para primer debate en segunda vuelta en el Senado fue explicada la tesis así:

"Se propone la inclusión en la Constitución de requisitos más exigentes para la creación de partidos. Así, por ejemplo, se propone que solo tengan derecho a personería jurídica los partidos que hayan obtenido por lo menos el 2% de los votos en los últimos comicios nacionales para cuerpos colegiados (Senado, Cámara, Asambleas, Concejos). En el mismo orden de ideas, se propone eliminar la opción de obtener el reconocimiento de personería jurídica por el solo hecho de recoger unas firmas, pues este procedimiento ha demostrado ser susceptible de fraudes, y no garantiza que la organización sea verdaderamente representativa. Como es apenas natural, esta regla debe aplicarse a partir de las próximas elecciones, de tal manera que se propone respetar la personería jurídica de los partidos que actualmente tienen representación en el Congreso, hasta el 2006, fecha de la próxima contienda electoral para cuerpos colegiados nacionales^{4[4]}.

^{3[3]} Gaceta del Congreso número 303 del 29 de julio de 2002, página 6

^{4[4]} Gaceta del Congreso número 146 del 3 de abril de 2003, página 2

De hecho, en ese momento el párrafo 1º transitorio del artículo 2º, aprobado en primera vuelta en el Senado, disponía:

"Los partidos y movimientos con representación en el Congreso a la vigencia de este acto legislativo, mantendrán sus personerías jurídicas conforme a las exigencias actuales, hasta las siguientes elecciones para escoger miembros del Congreso"^{5[5]}.

No obstante, en la Cámara de Representantes se propuso la conservación transitoria de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos sin que estuviera condicionada a la representación en el Congreso al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo. Así, el párrafo transitorio del artículo 108 fue aprobado con el siguiente tenor:

"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución"^{6[6]}

Finalmente, el texto definitivo del párrafo 1º transitorio del artículo 2º fue aprobado, después de conformar la Comisión de Conciliación, en las Plenarias del Senado de la República y en la Cámara de Representantes^{7[7]}.

El anterior análisis muestra que la voluntad del Constituyente fue expresa en señalar como requisito sine qua non para la conservación transitoria de la personería jurídica de los movimientos y partidos políticos que, a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 1 de 2003, la tuvieren reconocida, el hecho de que contasen con representación en el Congreso.

De acuerdo con lo consagrado en el párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política, tal y como fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2003, los partidos y movimientos políticos que tuvieren personería jurídica reconocida a la entrada en vigencia de esa normativa sólo podían conservarla bajo la condición de tener representación en el Congreso.

^{5[5]} Gaceta del Congreso número 146 del 3 de abril de 2003, página 5. Ese texto fue adoptado en el Pliego de Modificaciones fue aprobado en la Cámara de Representantes, tal y como consta en la Gaceta del Congreso número 567 del 6 de diciembre de 2002, página 9.

^{6[6]} Gaceta del Congreso número 220 del 23 de mayo de 2003, página 3

^{7[7]} Gacetas del Congreso números 190 del 7 de mayo de 2003, página 14 y 303 del 29 de julio de 2002, página 6.

Ahora bien, la Sala, en aras de reafirmar las anteriores conclusiones, estima pertinente traer a colación lo expuesto en la sentencia del 18 de mayo de 2004, proferida por la Sala Plena de esta Corporación⁸, que declaró la nulidad del artículo 5º de la resolución 4150 de 2003, expedida por el Consejo Nacional Electoral, acto que pretendía prolongar la personería de los partidos y movimientos políticos a pesar de que no contaran con representación en el Congreso. En ese fallo, sobre el tema objeto de estudio se dijo lo siguiente:

“Ahora, la interpretación literal de esa disposición muestra que el Consejo Nacional Electoral prolonga la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos reconocida a la entrada en vigencia del acto reformativo de la Constitución hasta las siguientes elecciones del Congreso. En otras palabras, la autoridad electoral autoriza la existencia transitoria de personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el Congreso y también de los que no la tienen, puesto que simplemente establece, como regla general, la conservación de dicho reconocimiento a los partidos y movimientos políticos que la tengan reconocida, sin distinción alguna.

Ahora, al comparar la norma constitucional con la que es objeto de reproche se tiene que esta última modifica la regla señalada en la Carta para la conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, pues deja de lado la segunda condición para conservarla, esto es, como se vio en precedencia: la representación en el Congreso; y adopta como única condición la preexistencia de la personería jurídica al momento de la promulgación del Acto Legislativo Número 1 de 2003.

Incluso, la fórmula adoptada por el Consejo Nacional Electoral como norma transitoria para regular la personería jurídica reconocida a los partidos y movimientos políticos reproduce la propuesta formulada por la Cámara de Representantes cuando aprobó que "los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo", la cual fue derrotada cuando se aprobó el texto que hoy corresponde al párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución.

⁸ M.P. Darío Quiñónez Pinilla. Exp. 2003-0026.

Así las cosas, se concluye que el artículo 5º de la Resolución número 4150 del 14 de julio de 2003 del Consejo Nacional Electoral, es contrario al párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución, tal y como fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2003”.

De igual forma, en esa misma sentencia, al resolver el tema de la eficacia jurídica del párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política, dijo que las modificaciones ahí contenidas entraron a regir desde la fecha de publicación del Acto Legislativo No. 1 de 2003, esto es, el 3 de julio de ese año, razón suficiente para afirmar que es claro que el párrafo transitorio 1º defirió sus propios efectos de manera parcial, pues debía aplicarse en las elecciones de Senado de la República y Cámara de Representantes que tuvieron lugar en el 2006 sólo para quienes en ese entonces tenían representación en el Congreso, pero para aquellos que no la tenían era de aplicación inmediata.

Es decir, el propio artículo 108 de la Constitución Política suspendió la vigencia de la regla según la cual el Consejo Nacional Electoral sólo reconocería personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hubieren obtenido una votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado y, por ende, quienes no la hubieren conseguido, la perderían, en el sentido aplazar los efectos de la reforma, en lo que tiene que ver con los partidos y movimientos que a la fecha de entrada en rigor de la norma constitucional tuvieran personería jurídica y representación en el Congreso, hasta la celebración de nuevas elecciones para esa colectividad (posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No 1 de 2003), que fueron celebradas en el año de 2006.

2. Del caso concreto

Como se dijo en el acápite anterior, la parte actora pretende que se declare la nulidad de la Resolución No. 1767 del 9 de junio de 2004, expedida por el Consejo Nacional Electoral, acto que, entre otras cosas, canceló la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico, la cual había sido reconocida por la Resolución No. 7735 del 5 de diciembre de 2002, pues, a su juicio, el hecho de que dicho Movimiento no hubiera participado en las elecciones del año 2002 lo ubicaba en situación diferente de aquellos partidos o movimientos políticos que sí participaron

en la contienda electoral y que no obtuvieron curul alguna, circunstancia que les acarreó la pérdida de la personería jurídica.

Que, en ese sentido, no era procedente la cancelación de la personería jurídica, pues para que procediera tal medida era necesario que hubiese tenido una participación efectiva en la contienda electoral, lo cual no tuvo lugar, toda vez que obtuvo la personería jurídica luego de practicadas las elecciones.

La Sala estima que el referido argumento no está llamado a prosperar, pues, de acuerdo con lo dicho en líneas anteriores, el párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política de forma expresa consagró que sólo conservarían la personería jurídica aquellos movimientos y partidos políticos que, a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2003, la tuvieran reconocida y contaran con representación en el Congreso, requisitos que no fueron cumplidos por la parte actora en el presente caso.

En efecto, la misma parte demandante sostiene que cuando entró a regir el referido acto legislativo (3 de julio de 2003) no tenía participación en el Congreso, en cuanto que ni siquiera participó en la contienda electoral que se llevó a cabo en el año 2002. Es decir, es claro que no cumplía con uno de los requisitos que consagró la Constitución Política para efectos de conservar la personería jurídica que le había sido reconocida mediante Resolución No. 7735 de 2002.

Como bien lo dice la parte demandada, en nada importa el hecho de que el Movimiento Unitario Metapolítico no hubiera participado en la contienda electoral del año 2002, pues tal circunstancia no fue prevista por el constituyente como una factor determinante para otorgar un tratamiento diferente a aquellos partidos y movimientos que se encontraran en las mismas condiciones y así pudieran conservar la personería jurídica que les había sido reconocida.

Para la Sala es evidente que, del tenor literal de la norma objeto de estudio y de conformidad con lo dicho en la sentencia del 18 de mayo de 2004, las condiciones necesarias para mantener la personería jurídica, esto es, el reconocimiento de ésta y la representación en el Congreso, tenían el carácter complementario y no de excluyentes, toda vez que se “encuentran separados por la conjunción “y”, que expresa unión de los conceptos afirmativos”. Por tanto, los partidos y movimientos políticos que no cumplieran con los dos requisitos no podían beneficiarse de lo dispuestos en el párrafo transitorio 1º del artículo 108 de la Constitución Política.

En este orden de ideas, no cabe duda de que, a pesar de que el Movimiento Unitario Metapolítico tuviera personería jurídica reconocida, el hecho de que no contara con representación en el Congreso hacía imposible que pudiera conservarla.

En consecuencia, se concluye que el acto acusado, al cancelar la personería jurídica del Movimiento Unitario Metapolítico, fue dictado en estricto apego a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política.

De igual forma y como un argumento adicional para respaldar la legalidad del acto demandado, la Sala resalta que una de las razones principales que motivó la expedición de la Resolución 1767 del 9 de junio de 2004 fue la sentencia del 18 de mayo de 2004, proferida por la Sala Plena de esta Corporación y que tiene efectos erga omnes, providencia mediante la cual se declaró la nulidad del artículo 5º de la Resolución 4150 de 2003, dictada por el Consejo Nacional Electoral, disposición que preveía, en contradicción a lo dispuesto en la Constitución Política, la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos sin representación en el Congreso mantuvieran su personería jurídica.

Por último, si bien el demandante plantea una supuesta vulneración del derecho que tienen todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través de la constitución de partidos y movimientos políticos, es lo cierto dicha violación no está demostrada en el presente caso, pues no puede olvidarse que el ejercicio de tal derecho debe hacerse dentro de los parámetros constitucionales y legales que el ordenamiento jurídico haya previsto para el efecto, los cuales, como se dejó claro en líneas anteriores, fueron acatados en debida forma por la Resolución 1767 de 2004.

Las anteriores razones son suficientes para concluir que en el caso objeto de estudio se impone, como se anticipó, denegar las pretensiones de la demanda.

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

FALLA:

1. **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de “Inepta demanda - Incumplimiento de requisitos de demanda en forma” y de “Inepta demanda – Indebida designación del demandado”, propuestas por la parte demandada.
2. **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.
3. En firme esta sentencia, y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

FILEMON JIMENEZ OCHOA
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON
Ausente con excusa

MAURICIO TORRES CUERVO