



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-24-000-2011-00221-00
Demandante: MOVIMIENTO POLÍTICO APERTURA LIBERAL
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO

Tema: Régimen de obtención de personería jurídica de partidos y movimientos políticos. Extinta circunscripción especial de minorías políticas en Cámara de Representantes.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el movimiento político *Apertura Liberal* contra el Consejo Nacional Electoral, dirigida a obtener la nulidad de la Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010, expedida por este organismo y confirmada mediante Resolución 2319 del mismo año, por medio de la cual se declaró la pérdida de personería jurídica de esta colectividad política.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado ante la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el 12 de mayo de 2011, el movimiento político *Apertura Liberal*, obrando por conducto de apoderado judicial, instauró demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, estatuto procesal vigente para la época, contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la cual formuló las siguientes pretensiones:

“A. DECLARATIVAS:

a. Solicito se anule la resolución No. 1959 del 26 de agosto de 2010 expedida por el Consejo Nacional Electoral por intermedio de su Presidente, mediante la cual se declaró la pérdida de la personería jurídica del MOVIMIENTO POLÍTICO APERTURA LIBERAL, con retroactividad al 20 de julio de 2010.

b. Se anule la resolución No. 2319 de diciembre 15 de 2010, por la cual el Consejo Nacional Electoral no repuso la resolución No. 1959 de 2010.

B. CONDENAS:





a. A título de restablecimiento del derecho se declare que mantiene plena vigencia la resolución No. 0170 del 24 de julio de 1997 expedida por el Consejo Nacional Electoral y que por tanto el MOVIMIENTO POLÍTICO APERTURA LIBERAL conserva sin solución de continuidad la personería jurídica con todos sus efectos legales”.

1.1. Hechos

El apoderado del demandante inició la narración de los supuestos fácticos informando que el Consejo Nacional Electoral reconoció la personería jurídica al movimiento político *Apertura Liberal* a través de la Resolución 00170 de 24 de julio de 1997, conforme al régimen jurídico vigente para la época, lo que le permitió participar activamente y con buenos resultados en las elecciones que se celebraron, desde entonces, para el Congreso de la República, lo mismo que para las corporaciones y cargos del orden territorial.

Relató que en el marco de las elecciones legislativas celebradas el 14 de marzo de 2010, esta organización política inscribió listas para el Senado de la República y para más de 10 circunscripciones territoriales correspondientes a la Cámara de Representantes. Así mismo, informó que en dichos comicios este movimiento obtuvo dos curules en la Cámara de Representantes, una en el departamento de Putumayo y otra en Casanare, con los congresistas Luis Fernando Ochoa y José Rodolfo Pérez Suárez, respectivamente, quienes tomaron posesión de sus cargos el 20 de julio de 2010.

Precisó que, a pesar de haber logrado representación política en el Congreso, el Consejo Nacional Electoral declaró la pérdida de su personería jurídica de esta colectividad, mediante la Resolución 1959 de 26 de agosto de 2010, con efectos retroactivos desde el 20 de julio de 2010, teniendo como único fundamento el hecho de no haber alcanzado el umbral, esto es, el dos por ciento (2%) de la votación válida nacional en alguna de las cámaras, conforme con la regla vigente en el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003. Contra esta resolución se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución 2319 de 2010 en el sentido de confirmar la decisión inicial.

1.2. Normas violadas

La parte actora invocó como normas violadas por las Resoluciones 1959 y 2319 de 2010 del Consejo Nacional Electoral los artículos 1º, 2º, 13, 29, 40, 107, 108 y 176 de la Constitución Política, y los artículos 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo.

1.3. Concepto de la violación

El demandante concretó la violación de las normas señaladas previamente en los cargos que denominó violación del ordenamiento jurídico y desviación de poder. Sobre el primero, explicó que Colombia está instituida en la Constitución Política como una república democrática, participativa y pluralista, en la cual los ciudadanos



tienen derecho a intervenir de manera real y efectiva en las decisiones que los afectan. Subrayó que los partidos y movimientos políticos constituyen un instrumento fundamental para hacer valer estos postulados. En este orden, indicó que, con el objeto de fortalecer las organizaciones políticas, el Acto Legislativo 01 de 2009 modificó el régimen jurídico relacionado con el otorgamiento de la personería jurídica y creó un régimen de excepción tendiente a asegurar su conservación para el caso de los partidos y movimientos que quedaran en la condición de “minorías políticas” por cuenta de los resultados electorales, para quienes bastaría obtener representación en el Congreso de la República.

Así, en el caso específico, arguyó que Apertura Liberal pasó a ser una minoría política, conforme con los artículos 108 de la Constitución Política y 4º de la Ley 649 de 2001, con derecho a conservar la personería jurídica que le fuera reconocida por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución 00170 de 24 de julio de 1997. Subrayó que no alcanzó el umbral previsto en la mencionada norma constitucional, en tanto obtuvo dos (2) curules en la Cámara de Representantes en las elecciones legislativas que se llevaron a cabo el 14 de marzo de 2010, otorgadas a los señores Luis Fernando Ochoa Zuluaga, en el departamento de Putumayo, y José Rodolfo Pérez Suárez, en Casanare.

El movimiento político que funge como demandante en esta causa judicial, interpreta que esta regla especial de excepción tuvo por finalidad reconocer vigencia política al partido que hubiese obtenido una votación significativa y un respaldo popular, a pesar de no haber cumplido la regla del umbral del 2% de la votación nacional en el Senado o la Cámara. Sobre el punto, trajo a colación el ejemplo del partido Verde que, en las elecciones de Congreso de 2006, se consolidó como una minoría política, bajo estas mismas premisas, pero en los comicios del año 2010 logró alcanzar el umbral del 2% con la obtención de cinco (5) curules en Senado y otro tanto en la Cámara.

De otra parte, sostuvo que se le vulneró el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 superior, dado que, con la expedición de la Resolución 1959 de 26 de agosto de 2010 y su confirmatoria, expedidas por el Consejo Nacional Electoral, no se le brindó la oportunidad de ejercer el derecho de audiencia y defensa. Por lo tanto, también atribuye a dichas decisiones la vulneración de los artículos 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, acusó las resoluciones demandadas de transgredir el preámbulo y los artículos 1º y 40 de la Constitución Política, que protegen los derechos fundamentales de los partidos y movimientos políticos a participar de manera dinámica en las elecciones populares, obtener representación en las corporaciones públicas y ejercer el poder político de la administración, al igual que las garantías de elegir y ser elegidos de sus afiliados.

En cuanto al cargo por desviación de poder, reitera que el Consejo Nacional Electoral no podía desconocer el régimen de excepción consagrado a favor de las minorías políticas, según el cual no pierden la personería jurídica los partidos y movimientos que consiguen representación en el Congreso, como es el caso de Apertura Liberal, que logró dos (2) representantes a la Cámara en las elecciones de



14 de marzo de 2010. Igualmente, censura que se dieran efectos retroactivos a los actos administrativos desde el 20 de julio de 2010, con el único propósito afectar al movimiento y desconociendo que los actos administrativos sólo producen efectos jurídicos desde que adquieren fuerza ejecutoria.

2. Actuaciones Procesales

2.1. Admisión de la demanda y petición de suspensión provisional

Mediante auto de 1º de julio de 2011, el magistrado ponente del proceso en la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por reunir los requisitos previstos en los artículos 137 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, que corresponde al estatuto procesal vigente para aquel entonces.

En la misma providencia, se dispuso negar la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora respecto de las Resoluciones 1959 y 2319 de 2010 proferidas por el Consejo Nacional Electoral. Esta decisión estuvo sustentada en que, de las censuras señaladas, no se advertía la violación flagrante la violación normativa de los artículos 1º, 40, 108 y 176 de la Constitución Política, conforme lo exigía para la época el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. Por el contrario, el magistrado ponente consideró que la infracción planteada en la demanda requería un estudio de fondo y la verificación de la situación del movimiento Apertura Liberal frente al régimen excepcional de obtención de personería jurídica por parte de las minorías políticas, conforme con las normas constitucionales y legales vigentes para el año 2010.

2.2. Contestaciones de la demanda

2.2.1. Consejo Nacional Electoral

Obrando por intermedio de apoderado judicial, la corporación que expidió los actos acusados solicitó que fueran negadas las pretensiones de la demanda. En tal sentido, indicó que el movimiento político Apertura Liberal perdió la personería jurídica dado que no cumplió los requisitos señalados en la Constitución Política para conservarla, según el régimen ordinario, es decir, haber obtenido el 2% de la votación nacional en Senado o Cámara en las elecciones del Congreso de la República celebradas el 14 de marzo de 2010. Así mismo, anotó que dicho movimiento tampoco cumplió los requisitos para mantener la personería jurídica en el régimen excepcional establecido para las minorías étnicas y políticas, cuya exigencia es obtener representación en el Congreso en alguna de esas circunscripciones especiales.

Seguidamente, expuso los antecedentes históricos y normativos del régimen de obtención de la personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos, que clasificó en dos etapas. La primera, desde la Ley 58 de 1985, que por primera vez estableció un requisito para tales efectos, consistente en el respaldo de diez mil



(10.000) firmas ciudadanas. Destacó los artículos 40 y 107 de la Constitución Política, que consagraron el derecho fundamental de fundar y organizar partidos y movimientos políticos. También hizo referencia al artículo 108 *ibídem*, que en su versión original sujetó la personería jurídica a cincuenta mil (50.000) firmas o haber obtenido en la elección anterior por lo menos la misma cifra de votos, o alcanzado representación en el Congreso de la República. En este orden, explicó que estas condiciones provocaron la proliferación de organizaciones políticas que realmente no representaban los intereses generales y condujeron a la crisis de legitimidad.

Adicionalmente, aludió a la Ley 130 de 1994, en cuyo artículo 3º previó el trámite y los requisitos para el reconocimiento y otorgamiento por parte del Consejo Nacional Electoral de la personería jurídica a las organizaciones políticas, bajo los parámetros constitucionales de la época. En este punto, destacó que el movimiento político Apertura Liberal obtuvo su personería jurídica al amparo de esta reglamentación, mediante Resolución 00170 de 1997. Así mismo, trajo a colación algunos precedentes de la Corte Constitucional¹ y del Consejo de Estado² que coinciden en la ventaja que reporta una regla objetiva y cuantitativa para el otorgamiento y la extinción de la personería jurídica de dichas colectividades, pues contribuye a la transparencia e igualdad en el libre juego de las fuerzas políticas.

Señaló que se puede identificar una segunda etapa de reglas para la obtención de personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos. De este modo, fueron implementadas las reformas de los actos legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009, a partir de los cuales el respaldo popular es el presupuesto para determinar la adquisición de dicho atributo con la exigencia de un umbral de votación (régimen ordinario), excepto para los sectores que representen minorías étnicas y políticas (régimen excepcional), sujetos a lograr alguna curul, no en cualquier circunscripción, sino en las especiales previstas en el artículo 176 de la Constitución Política y que desarrolla la Ley 649 de 2001 para esos sectores de la población, a partir de un criterio de diferenciación positiva.

Con tales precisiones, advirtió que la Corte Constitucional, en la sentencia C-169 de 2001, avaló que el legislador considerara minorías políticas a los partidos y movimientos que participaran en las elecciones al Congreso, pero no alcanzaran los votos necesarios para tener un representante. Así mismo, observó que la Corte encontró razonable y compatible con el principio de soberanía popular que la determinación de mayoría o minoría política no dependiera de una disposición jurídica, sino de la voluntad del pueblo a través del voto, como lo proponía el proyecto que se convirtió en la Ley 649 de 2001.

Prosiguió informando para el caso concreto que en las elecciones del Congreso de la República celebradas el 14 de marzo de 2010 la votación válida para el Senado fue de 10.961.631 votos, el 2% representó 219.232 y el movimiento político Apertura Liberal obtuvo 87.009, mientras que para la Cámara de Representantes sumó

¹ Citó la sentencia C-089 de 1994.

² Hizo referencia a las providencias de la Sección Primera de 17 de marzo de 2000, Rad. 5291 y 2 de diciembre de 2010, Rad. 11001032400020030014801.



9.682.711, el 2% equivalió a 193.654 y el citado movimiento alcanzó 102.103 sufragios. En tales condiciones, los votos depositados a favor del demandante fueron insuficientes para conservar su personería jurídica en el régimen ordinario.

En cuanto al régimen excepcional, señaló que Apertura Liberal no participó en alguna de las circunscripciones de minorías étnicas ni cumplió con los requisitos para acceder a la curul por la circunscripción especial de minorías políticas previstos en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001, en particular, no haber obtenido representación en el Congreso a través del sistema ordinario. Por el contrario, la colectividad consiguió la elección de dos (2) representantes a la Cámara en los departamentos de Casanare y Putumayo. Adicionalmente, no fue la mayor votación entre los partidos políticos que estuvieron por debajo del umbral en aquellos comicios.

De otra parte, frente al cargo de violación del derecho de audiencia y defensa para la expedición de la Resolución 1950 de 2010, se apoyó en la jurisprudencia del Consejo de Estado³ para argumentar que el trámite de reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos no es una herramienta coactiva de la administración con fines sancionatorios. Por lo tanto, concluyó que para el caso no se requería agotar una actuación por etapas, sino que bastaba con conocer los resultados electorales del Congreso de la República y proceder a certificarlos, en orden a declarar si mantenían o no su personería jurídica. De todos modos, el demandante contó con el recurso de reposición y el mismo fue resuelto.

En lo concerniente al cargo de desviación de poder, acudió a las definiciones de la doctrina sobre este vicio, que se configura cuando la administración utiliza sus poderes para satisfacer un interés personal del funcionario o alcanzar un fin diverso al que en derecho corresponde. Con base en este concepto, aseguró que el Consejo Nacional Electoral profirió las resoluciones demandadas con fundamento en la Constitución y la ley.

Explicó que la situación del movimiento político Apertura Liberal en el 2010 fue muy distinta a la acontecida en el año 2006 con el partido Verde (entonces “Opción Centro”), mencionado en la demanda. Preciso que, en aquel caso, el Consejo Nacional Electoral constató que el partido Opción Centro obtuvo la mayor votación entre las organizaciones que presentaron candidatos a la Cámara en mínimo el 30% de las circunscripciones territoriales, no concentraron el 70% de su votación en un mismo departamento ni lograron elegir algún congresista, exigencias contenidas en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001 para obtener la curul de la circunscripción especial de minorías políticas. Esta fue la razón para que la mencionada organización se hizo acreedora de la curul de la circunscripción de minorías políticas, con la correspondiente obtención de la personería jurídica, según se dispuso mediante las resoluciones 0916 de 5 de julio y 1057 de 13 de julio de 2006. A su turno, sostuvo que el movimiento Apertura Liberal quedó automáticamente

³ Citó nuevamente las sentencias proferidas por la Sección Primera el 17 de marzo de 2000, Rad. 5291 y el 2 de diciembre de 2010, Rad. 11001032400020030014801.



excluido en 2010 de ser considerado minoría política, toda vez que obtuvo dos (2) curules en la circunscripción ordinaria de la Cámara de Representantes.

En lo que atañe a la censura de la demanda relacionada con los efectos retroactivos de los actos administrativos demandados a partir del 20 de julio de 2010, el apoderado del CNE precisó que se trató de actos declarativos que reconocieron los efectos jurídicos de un acto previo, representado en los resultados electorales concretados el 19 de julio de 2010. Agregó que la vigencia del acto administrativo que declara la obtención o pérdida de personería jurídica de los partidos políticos está determinada por el periodo del Congreso de la República.

Por último, llamó la atención en que el demandante debió agotar la conciliación prejudicial antes de presentar la demanda, toda vez que este requisito de procedibilidad es exigible tratándose de conflictos de carácter particular y contenido económico, de conformidad con los artículos 8º y 42A de la Ley 270 de 1996, 3º y 13 de la Ley 1285 de 2009. Aclaró que, para el caso, el restablecimiento económico se traduciría en el derecho del movimiento político a recibir financiación estatal, según lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 130 de 1994, 16 y 17 de la Ley 1475 de 2011, en el evento en que prosperaran las pretensiones de la demanda y le fuera reconocida la personería jurídica.

2.2.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

El apoderado de la entidad solicitó su desvinculación del proceso, alegando que las resoluciones demandadas guardaban relación con la pérdida de personería jurídica de un partido político y fueron expedidas por el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 108 y 265, numeral 9 de la Constitución Política.

Precisó que la Organización Electoral está conformada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, pero a la primera entidad le corresponde ejercer las funciones señaladas en el artículo 266 *ibídem* y el Decreto 1010 de 2000, relacionadas con la organización de las elecciones populares, el registro civil y la identificación de las personas. Destacó que los actos atacados en la demanda no revelaban ninguna actuación por parte de su representada y en consecuencia, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.3. Decreto de pruebas y traslado para alegar de conclusión

Por medio de auto de 21 de marzo de 2013, el magistrado ponente del proceso en la Sección Primera de esta Corporación dispuso la apertura a pruebas del proceso, de conformidad con el artículo 209 del Código Contencioso Administrativo. Más adelante, a través de auto de 17 de junio de 2015, se ordenó el traslado a las partes para alegar de conclusión y la entrega del expediente al Ministerio Público para emitir concepto.

2.4. Alegatos de conclusión

2.4.1. El apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil reiteró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, en razón a que sus competencias no tienen relación con el reconocimiento o pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos y por lo tanto, no intervino en la expedición de los actos administrativos demandados, los cuales responden exclusivamente a las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral.

2.4.2. La apoderada del Consejo Nacional Electoral recogió en esta oportunidad buena parte de los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda. Al respecto, insistió en que el movimiento Apertura Liberal se apoya en un argumento equivocado para proclamarse minoría política y reclamar la personería jurídica, al pretender derivar este atributo del hecho de haber obtenido dos (2) curules en la circunscripción ordinaria de la Cámara de Representantes en las elecciones al Congreso del año 2010.

Explicó nuevamente que el demandante no alcanzó en aquellos comicios el umbral del 2% de la votación nacional de Senado o Cámara, ni logró la curul de la circunscripción especial de minorías políticas, conforme con las reglas previstas para el efecto en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001. Anotó que la interpretación racional del artículo 108 de la Constitución Política conlleva a entender que el régimen excepcional de minorías implica que la personería jurídica de las organizaciones políticas está determinado por la obtención de curules en la respectiva circunscripción especial, pues una lectura contraria daría lugar a que todos los partidos que no obtuvieran el umbral se reputarían como minorías políticas y exigirían la personería jurídica.

Finalizó proponiendo la “inconstitucionalidad sobreviniente” de las disposiciones de la Ley 649 de 2001 que consagraban la circunscripción especial de minorías políticas, debido a su eliminación del artículo 176 de la Constitución Política, por cuenta de la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2013.

2.5. Concepto del Ministerio Público

El procurador Delegado para la Conciliación Administrativa solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Antes de ocuparse del asunto de fondo, señaló que no le asiste razón al CNE en relación con el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial alegado por el CNE en la contestación de la demanda, pues, al margen de los posibles beneficios patrimoniales que confiere la personería jurídica, las pretensiones no tienen esta proyección. Por otra parte, consideró que está llamada a prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida en que los actos acusados fueron proferidos por el Consejo Nacional Electoral, entidad que tiene a su cargo la función relativa a reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos políticos.



Respecto de la pretensión del demandante, señaló que el Constituyente de 1991 sentó las bases de un modelo de Estado pluralista, participativo y garantista de la diversidad étnica y cultural de la Nación, que explica el derecho de participación en política de las minorías políticas y los grupos étnicos. Precisó que este derecho se refleja concretamente en la circunscripción nacional especial de comunidades indígenas en el Senado de la República, instituida en el artículo 171 de la Constitución Política, y en las circunscripciones especiales de la Cámara de Representantes previstas en el artículo 176 *ibídem*, estas últimas desarrolladas en la Ley 649 de 2001.

En particular, sobre la curul de las minorías políticas regulada en el artículo 4º de la citada ley, el agente del Ministerio Público remitió a la sentencia C-169 de 2001, en la cual la Corte Constitucional indicó que los requisitos impuestos por el legislador resultaban razonables y consecuentes, porque establecían distinciones con otros movimientos regionales o departamentales. Destacó que, para la Corte, el legislador actuó dentro de los límites de la discrecionalidad, al reputar como minorías políticas a las colectividades que no obtuvieran votos para contar con un congresista.

En cuanto al umbral de representación política como factor determinante de la conservación de la personería jurídica de los partidos políticos, identificó la finalidad de la reforma política de 2009 hacia un proceso de depuración de los partidos políticos que permitiera su reagrupación y recomposición interna y evitara su fraccionamiento. Así mismo, indicó que el artículo 108 de la Constitución Política creó un régimen excepcional en favor de las minorías políticas y étnicas, al disponer que bastará haber obtenido representación en el Congreso, en esas circunscripciones especiales, para adquirir el derecho a la personería jurídica como partidos políticos, de acuerdo con las reglas que defirió a la ley.

Frente al caso particular del movimiento Apertura Liberal, subrayó el incumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 649 de 2001 para ser considerado una minoría política. En tal sentido, subrayó la prueba de que obtuvo representación en la Cámara de Representantes por los departamentos de Putumayo y Casanare, mediante el sistema ordinario de reparto de curules, mientras que la norma requiere, entre otros supuestos, no haber logrado curules por este sistema en el Congreso de la República.

De otra parte, abogó por que fuera desestimada la censura sustentada en la violación del derecho de audiencia y defensa, sobre la base de calificar el acto mediante el cual el Consejo Nacional Electoral decide sobre la pérdida de personería jurídica de un partido o movimiento político como un acto de carácter declarativo. Por lo tanto, estimó que, para esos efectos, la entidad sólo tenía la obligación de verificar el cumplimiento de los requerimientos normativos frente a cada una de las organizaciones que participaron en las elecciones de 2010. Anotó que, en todo caso, la parte actora presentó recurso de reposición contra la Resolución 1959 de 2010, resuelto mediante Resolución 2319 de 2010.

Por último, tampoco compartió el cargo de desviación de poder atribuido a la actuación del Consejo Nacional Electoral, toda vez que valoró la expedición de los actos acusados con sujeción al ordenamiento constitucional y legal vigente. A su juicio, el movimiento Apertura Liberal debió superar el umbral de votación para conservar su personería jurídica en el régimen ordinario, pues no reunió los requisitos legales para ser considerado minoría política.

2.6. Remisión del proceso a la Sección Quinta de la Corporación

2.6.1. Mediante auto de 18 de agosto de 2020, el magistrado ponente de la Sección Primera dispuso la remisión del expediente a la Sección Quinta de la Corporación, en razón a los criterios de especialidad para la distribución de los procesos previstos en el Acuerdo 080 de 2019, contenido del Reglamento de la Corporación, en particular el artículo 13, el cual prescribe a cargo de la Sección Quinta *“Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral”*. Adicionalmente, dicha providencia tuvo como sustento algunos precedentes de ambas secciones, que profundizan en el concepto del acto de contenido electoral y reconocen dentro de esta categoría aquellas decisiones relacionadas con la adquisición, conservación o pérdida de la personería jurídica de las organizaciones políticas⁴, a la que responden las decisiones demandadas en el caso concreto. Este expediente fue remitido el 18 de marzo de 2021, según se constata en el informe secretarial de la Sección Primera.

2.6.2. A su turno, el magistrado ponente en la Sección Quinta, por medio de auto de 21 de junio de 2021, dispuso avocar el conocimiento del asunto, por considerar que, en efecto, el control de legalidad de las resoluciones acusadas, así como el eventual restablecimiento del derecho solicitado en la demanda, corresponde conocerlos a la Sala Electoral. En consonancia con lo anterior, precisó que las actuaciones surtidas y las pruebas recaudadas ante la Sección Primera conservarían su validez, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 16 del Código General del Proceso⁵.

⁴ En el auto referido se mencionaron de la Sección Quinta las siguientes providencias: auto de 18 de octubre de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2017-00041; auto de 9 de marzo de 2017, Rad. 11001-03-24-000-2016-00480-00; sentencia de 12 de diciembre de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2019-00028-00; sentencia de 14 de marzo de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00114-00; y sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. De la Sección Primera se hizo referencia al auto de 7 de junio de 2019, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.

⁵ ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Teniendo en cuenta que la demanda que dio origen al presente asunto fue instaurada en el año 2011⁶, esta Sala es competente para decidirla con fundamento en la regla prevista en el numeral 2 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo⁷, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, en lo dispuesto para la Sección Quinta del Consejo de Estado⁸.

2. Decisión de las excepciones propuestas por los demandados

Al amparo de lo previsto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo⁹, la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso en su escrito de contestación de la demanda la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Por su parte, el Consejo Nacional Electoral advirtió sobre la omisión del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

En primer lugar, la Registraduría Nacional del Estado Civil arguyó no estar llamada a responder por las pretensiones de la demanda, en la medida en que no expidió los actos acusados ni intervino en su adopción de ninguna forma. La Sala comparte la postura de la entidad al respecto, toda vez que, en efecto, este organismo no tuvo injerencia en la adopción de la decisión, debido a que el otorgamiento o la extinción de la personería jurídica de las agrupaciones políticas no se encuentra atribuida a la Registraduría Nacional del Estado Civil, según el artículo 266 de la Constitución Política y el Decreto 1010 de 2000. Aquella competencia fue conferida expresamente al Consejo Nacional Electoral en los artículos 108 y 265, numeral 9

⁶ Al respecto, se recuerda que el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 dispone: “El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio de 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

⁷ Decreto 01 de 1984. “Artículo 128. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 2. 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 (...)”.

⁸ “ARTÍCULO 13. 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. (...) 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral (...)”.

⁹ La norma disponía lo siguiente: “En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda, cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la *reformatio in pejus*”

de la Carta, lo cual justifica su condición de demandada en el *sub judice*. Por lo tanto, se declarará probada la excepción propuesta.

En segundo lugar, el Consejo Nacional Electoral considera que se omitió acreditar la conciliación extrajudicial, requisito de procedibilidad necesario para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en vigencia del artículo 42A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y reglamentado por el Decreto 1716 de 2009. De acuerdo con el demandado, la parte actora debió agotar el mencionado requisito, teniendo en cuenta que un eventual fallo estimatorio de la pretensión de recuperar la personería jurídica produciría automáticamente el restablecimiento de un derecho patrimonial, representado en los recursos estatales de financiación para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, al amparo de los artículos 12 de la Ley 130 de 1994, 16, numeral 7 y 17 de la Ley 1475 de 2011.

Contrario a lo alegado por el CNE, la Sala considera que este requisito de procedibilidad no era exigible en el presente caso, como bien lo sostiene el señor agente del Ministerio Público. Al respecto, se recuerda que la jurisprudencia de esta Corporación sostenía bajo las reglas del Código Contencioso Administrativo que la conciliación extrajudicial debía agotarse frente a derechos transables, inciertos y discutibles sobre los cuales fuera posible llegar a un acuerdo con la entidad pública¹⁰.

En esa medida, el requisito de procedibilidad en comento estaba determinado por el contenido económico de las pretensiones, es decir, era exigible su agotamiento siempre y cuando involucraran un resarcimiento patrimonial para el demandante, bien por efecto de la nulidad de un acto administrativo, o bien por cuenta de la declaratoria de responsabilidad contractual o extracontractual del Estado que haga el juez de lo contencioso administrativo.

Aplicadas tales premisas, en la demanda instaurada por el movimiento político Apertura Liberal no se observan pretensiones de la naturaleza descrita. Antes bien, el restablecimiento del derecho que reclama el demandante se circunscribe a recuperar la personería jurídica que le había sido reconocida como partido político, sin peticiones adicionales. Por lo tanto, si bien dicho atributo, de acuerdo con la ley, convierte a las organizaciones políticas en destinatarias de financiamiento estatal, lo cierto es que la parte actora no lo persigue en sede judicial y por lo tanto, no hace parte de los derechos objeto de litigio. En tales circunstancias, se declarará no probada la excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, propuesta por el Consejo Nacional Electoral.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si es nula la Resolución 1959 de 26 de agosto de 2010, confirmada mediante Resolución 2319 del mismo año, por medio de la cual

¹⁰ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto de 7 de abril de 2011, Rad. 20001-23-31-000-2009-00136-01(1561-09).

el Consejo Nacional Electoral “*da cumplimiento al artículo 108 de la Constitución Política de Colombia y se adoptan otras decisiones*”, particularmente el artículo cuarto, que declaró la pérdida de personería jurídica del movimiento político *Apertura Liberal*, a partir del 20 de julio de 2010, por infracción de las normas superiores, específicamente, los artículos 1º, 2º, 13, 29, 40, 107, 108 y 176 de la Constitución Política y los artículos 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, junto a los cargos de desviación de poder y violación del derecho de defensa y audiencia. En el evento de prosperar la pretensión de nulidad deberá, además, decidir si hay lugar al restablecimiento del derecho del movimiento político *Apertura Liberal*, que se traduce en la conservación de su personería jurídica como partido político.

En este orden, la Sala, previo a resolver el asunto de fondo, efectuará un análisis sobre las siguientes materias: i) El régimen jurídico de formación de los partidos políticos en Colombia, ii) La normatividad sobre el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y iii) El régimen de excepción para el otorgamiento de la personería jurídica y su conservación, para, finalmente, resolver el caso concreto.

4. Régimen jurídico de formación de los partidos políticos en Colombia

Los partidos políticos son instituciones que sirven de sustento de las democracias liberales como canales de promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del poder público. A partir de los conceptos más difundidos de la doctrina¹¹, se entiende por *partido político* una forma asociativa con vocación de permanencia, conformada por una base de apoyo ciudadano reclutada voluntariamente, que persigue como objetivos principales conquistar y conservar el poder, influir en el Estado y encuadrar ideológicamente a los electores.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 2º de la Ley 130 de 1994 los define como “instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”. De acuerdo con la misma disposición “Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones” y, junto con los partidos, pueden gozar de los atributos de la personería jurídica, si se dan las condiciones constitucionales y legales para su otorgamiento.

A tono con las nociones que ofrecen la ley y la doctrina, para la Corte Constitucional “los partidos políticos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia”¹². Por ello, en un escenario de colectividades fuertes y estructuradas, pueden

¹¹ Especialmente los acuñados por los sociólogos y juristas Max Weber (Alemania) y el Maurice Duverger (Francia).

¹² Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

contribuir a la creación de la cultura política, la diversidad de las ideologías y responder a las necesidades colectivas que orientan las políticas públicas de la administración de los estados.

El surgimiento de los partidos políticos en el mundo se ubica a mediados del siglo XIX en Inglaterra, sin perjuicio del reconocimiento de referentes más remotos en las revoluciones francesa y americana del siglo XVIII, que influyeron a las sociedades occidentales en el camino hacia la organización política para acceder al poder en condiciones de igualdad y relevadas de la opresión de los monarcas y la clase burguesa que monopolizaban su ejercicio¹³.

Siguiendo la tendencia mundial, los partidos políticos en Colombia han estado presentes desde la mitad del siglo XIX, que coincide con la época de formación de la República y el desmonte de las instituciones de la colonia. Sus antecedentes más concretos se remontan a la publicación de los primeros programas de los partidos Liberal y Conservador en 1848 y 1849¹⁴, respectivamente, alimentados por la lucha ideológica que desde décadas anteriores libraban las corrientes defendidas por el general Francisco de Paula Santander y el Libertador Simón Bolívar, también azuzadas por las divisiones sociales rampantes¹⁵.

No obstante su longevidad, la institucionalización y regulación expresa de estas colectividades en nuestro país es un fenómeno más bien reciente¹⁶. Algunos autores sugieren tres (3) etapas de evolución normativa¹⁷: una primera de anomia, pues ninguna de las constituciones decimonónicas hizo mención expresa a los partidos políticos, a pesar del papel que estaban cumpliendo en la formación del incipiente estado. Con todo, el artículo 47 de la Constitución de 1886 prohibió expresamente las “juntas políticas populares de carácter permanente”.

La segunda etapa se caracteriza por la introducción progresiva de reglas que reconocen la existencia de los partidos políticos como actores institucionales y que buscaban, en esencia, garantizar su participación paritaria en las elecciones populares y en determinados cargos de la administración pública. En tal sentido, el artículo 45 del Acto Legislativo 3 de 1910 prevé el sistema electoral de “voto incompleto, o del cociente electoral, o del voto acumulativo u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos”. Lo propio se reproduce en

¹³ Campos, J. y Gómez, S. (2019). Generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia. En: Revista Jurídica Piélagus, Vol. 19, No. 1. Doi: 10.25054/16576799.2806.

¹⁴ Los orígenes del partido Liberal se reconocen en el documento “La razón de mi voto” publicado en 1848 por Ezequiel Rojas. Para el partido Conservador, Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro elaboraron el “Programa Conservador de 1849”, que apareció en el periódico “La Civilización”.

¹⁵ Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia: entre la realidad y la ficción. En: Revista Derecho del Estado, No. 23, Universidad Externado de Colombia, pág. 131 – 146.

¹⁶ Vanegas, P. (2009). Análisis normativos del régimen de adquisición y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia. Bogotá: PNUD – IDEA Internacional, pág. 7.

¹⁷ Al respecto, puede consultarse: Hernández, A. (2009). Crisis de los partidos políticos y presidencialismo en Colombia. En: La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes el presidencialismo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. También en: Franco, A. y Martínez, M. (2014). Realidad de los partidos y los movimientos políticos. En: Retos y tendencias del derecho electoral. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

las leyes 85 de 1916 y 96 de 1920, que proveyeron disposiciones sobre las elecciones.

Pese a estos primeros esfuerzos regulatorios, como se advirtió en precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado de antaño, la práctica partidista ya acusaba fraccionamientos internos que complejizaban la postulación de listas de candidatos y la aplicación de los parámetros de proporcionalidad. En ese contexto, la Corporación subrayó que “nuestros partidos políticos no tienen verdadera vida constitucional o legal, no son corporaciones profesionales, ni tienen una personería jurídica que haga radicar su representación en determinadas personas o entidades”¹⁸.

También se cuenta dentro de esta fase de formación del régimen jurídico de las organizaciones políticas el sistema de alternancia del poder ejecutivo entre los partidos Liberal y Conservador conocido como el Frente Nacional, que se extendió entre 1958 y 1975 como consecuencia de la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto Legislativo 1 de 1959. Por su parte, el Acto Legislativo 1 de 1968 ratificó el cuociente electoral como el sistema de distribución de curules que aseguraba la representación proporcional de las fuerzas políticas tradicionales en las elecciones en que se votara por dos (2) o más individuos.

Más adelante fue expedida la Ley 58 de 1985, que constituyó el primer estatuto básico de los partidos políticos del país. De acuerdo con su artículo 1º, “Las autoridades reconocerán y garantizarán a los ciudadanos el derecho a organizarse en partidos políticos que se registrarán por sus propios estatutos...”. Adicionalmente, el artículo 4º instituyó la personería jurídica de los partidos políticos, en los siguientes términos:

“Artículo 4º. Los partidos deberán solicitar ante la Corte Electoral el reconocimiento de su personería jurídica. Lo harán en memorial suscrito por sus Directivas al que acompañarán copia de los estatutos y de su última declaración programática. Para estos mismos efectos deberán probar la afiliación de por lo menos diez mil (10.000) ciudadanos, salvo que en las elecciones para Corporaciones Públicas de 1982 hubiesen obtenido un número igual o superior de sufragios. La Corte Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la solicitud, otorgará personería jurídica al partido y ordenará su registro, previa comprobación de los requisitos señalados en esta Ley. La Corte Electoral exigirá a los partidos políticos cada cuatro (4) años, antes de la iniciación de las campañas electorales, prueba de que cumplen los requisitos legales para mantener vigente su personería jurídica. Las reformas estatutarias y las declaraciones programáticas deberán registrarse ante la Corte, dentro de la semana siguiente a su adopción”.

Esta ley también preveía correspondientes derechos y deberes asociados a la personería jurídica, como las obligaciones de inscripción ante la autoridad electoral de sus órganos de dirección y gobierno (artículo 5º), la rendición de cuentas sobre sus gastos de funcionamiento y de campañas electorales (artículos 6º, 8º y 9º), la posibilidad de recibir contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia de 25 de febrero de 1942. Ver, además, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 31 de enero de 1925.

(artículo 12) y de disponer en época electoral de los medios de comunicación social (artículos 17, 18 y 19), entre otros aspectos.

El ciclo descrito estuvo caracterizado por un bipartidismo marcado y acaparador del poder público, que culminó con la promulgación de la Constitución Política de 1991. Desde entonces, se elevó a rango fundamental el derecho de todos los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos¹⁹, en el marco de la filosofía pluralista y democrática que orienta nuestro estado social y constitucional de derecho. Así, en el primer orden se encuentran los partidos y movimientos políticos que gozan de personería jurídica, con correlativos derechos y deberes previstos celosamente a nivel constitucional²⁰, al lado de los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que tienen la posibilidad expresa de inscribir candidatos²¹.

Por esta vía, la Carta reconoce varios actores organizados de la política, que se distinguen entre sí en razón a sus atributos y vocación de permanencia, determinados principalmente por la personería jurídica que se adquiere, conserva y se pierde en la forma y condiciones que se exponen a continuación.

5. Normatividad sobre reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos

La Constitución Política de 1991 fue decisiva en el propósito nacional de promover la apertura democrática y un Estado pluralista. Uno de los instrumentos erigidos para alcanzar los objetivos trazados por el Constituyente fue la personería jurídica, que se traduce para las colectividades políticas en prerrogativas y deberes de funcionamiento. La doctrina especializada advierte que la personería jurídica no es un requisito de existencia de los partidos políticos. En otros términos, la constitución o fundación de un partido no está sujeta a autorización estatal ni debe asumir una forma jurídica en particular, sin perjuicio de desarrollar esta libertad en la forma que señala el ordenamiento jurídico, especialmente el deber de definir al momento de su conformación sus programas políticos e ideológicos²².

En armonía con lo anterior, el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 dispone que en el acto de reconocimiento de personería jurídica se ordenará su inscripción en el Registro Único que lleva el Consejo Nacional Electoral, lo que determina la adquisición de los derechos y obligaciones y el sometimiento a las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que este atributo “no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla”²³. A su turno, la jurisprudencia de la

¹⁹ Constitución Política, artículos 40, numeral 3 y 107.

²⁰ Ver: Constitución Política, artículos 107 a 111, 262 y 263.

²¹ Constitución Política, artículos 108 y 262.

²² Vanegas, P. (2009). Op. Cit. Pg. 13.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.



Sección ha formulado que la personería jurídica es el reconocimiento oficial de que la organización política fue fundada, adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y programática, tiene una lista de afiliados y cuenta con directivos, por lo cual es sujeto de derechos y obligaciones como partido o movimiento político²⁴.

El artículo 108 de la Constitución Política dispuso en su redacción original las condiciones para el reconocimiento y extinción de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

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 podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.

Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República”.

De acuerdo con la disposición constitucional inicial, el reconocimiento de personería jurídica como partido o movimiento político estaba fundado, primeramente, en la voluntad de asociación, sumada a la comprobación de su existencia mediante uno de tres siguientes supuestos: (i) la exigencia de un mínimo de cincuenta mil (50.000) firmas, (ii) la obtención de al menos igual número de votos en elecciones de Congreso o (iii) conseguir representación en la misma corporación pública. A su vez, este atributo se perdería por no alcanzar la votación mínima o lograr alguna curul en los comicios indicados.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. Ver, además, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.

Adicionalmente, la Constitución Política consagró cuatro (4) derechos claramente identificables como consecuencia de este atributo, a saber, la inscripción de candidatos sin requisito adicional, más allá del otorgamiento del aval por el representante legal del partido o su delegado (artículo 108), recibir financiación estatal para su funcionamiento y campañas políticas (artículo 109), utilizar en todo tiempo los medios de comunicación, conforme con la ley (artículo 111) y declararse en oposición al Gobierno, en los términos de la ley estatutaria que reglamentara la materia (artículo 112).

En desarrollo de lo anterior, el artículo 3º de la Ley 130 de 1994 consagró disposiciones instrumentales y de procedimiento para el cumplimiento por parte del Consejo Nacional Electoral de la función de reconocer y otorgar personería jurídica a estas organizaciones. En tal virtud, las directivas debían formular solicitud acompañada de los estatutos, el documento de plataforma ideológica y la acreditación de alguno de los presupuestos señalados en el artículo 108 constitucional. A su turno, el artículo 4º *ibídem* sumó a las causales para perder la personería jurídica señaladas en la norma constitucional, la disolución estatutaria y la declaratoria por parte del Consejo Nacional Electoral, “en los casos previstos en la ley”.

De acuerdo con la Corte Constitucional²⁵, el concepto de “personería jurídica extinguable” que introdujo la Constitución Política y que desarrolló la ley en virtud de “ciertos índices mínimos de apoyo popular”, estimulaba el activismo político e inducía a las colectividades a “sostener y aquilatar su base electoral”. En línea con lo anterior, la intención del Constituyente y del legislador se interpretó en su momento encaminada a “inducir un máximo de informalidad en las organizaciones ciudadanas habilitadas para actuar en las justas electorales, para de esta manera promover una gran apertura estructural en el tradicional sistema bipartidista”²⁶.

Sin embargo, en vigencia de estas disposiciones constitucionales y legales proliferaron organizaciones políticas sin vocación de permanencia, producto de alianzas efímeras con fines meramente electorales. Así, entre 1991 y 2002 presentaron listas para el Congreso de la República 122 colectividades, de las cuales solamente 17 participaron de forma constante en los comicios. Igualmente, del número total de colectividades participantes, 12 respondían al concepto de partido, 79 figuraban como movimientos y 31 tenían denominaciones diferentes²⁷.

El efecto colateral de aplicar estas reglas flexibles para constituir organizaciones políticas provocó una década después profundas reflexiones institucionales que derivaron en el Acto Legislativo 1 de 2003. Esta reforma política tuvo como finalidad el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral, a través de la introducción de medidas entre las que se cuentan el umbral de votación para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos y

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

²⁶ Hernández, A. (2009). Op. Cit., pág. 13.

²⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil y otros (2005). “Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano”, pág. 335-343.



movimientos políticos en razón a un mínimo respaldo popular denominado umbral de votación, la actuación en bancada de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, el sistema de cifra repartidora y la posibilidad de inscribir listas con voto preferente.

Como lo destacó la Corte Constitucional²⁸, la enmienda constitucional surgió como reacción a fenómenos nocivos para la democracia descritos a continuación:

“Todas estas innovaciones, como se dijo, perseguían como designio la modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral que, en la coyuntura histórica por la que atravesaba la Nación cuando se aprobó la reforma, se consideró inaplazable ante el carácter personalista y excesivamente fragmentario que acusaba la actividad política, debido, entre otros factores, a la naturaleza del sistema electoral diseñado por las normas constitucionales entonces vigentes. Estimó el constituyente derivado, que en el panorama político colombiano era excesivo el liderazgo local y personal, manifiesto en las llamadas ‘micro empresas políticas’, el ‘clientelismo’ y las ‘operaciones avispa’, fenómenos todos estos que obstaculizaban la gobernabilidad y la posibilidad de adoptar políticas públicas coherentes con programas de gobierno respaldados por partidos fuertes, ideológicamente identificados y mayoritariamente respaldados”.

Con este enfoque, el artículo 108 de la Constitución Política ajustó el régimen para la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, 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 (...)”.

Así las cosas, la norma constitucional consagró un umbral de votación del dos por ciento (2%) de la votación nacional, exclusivamente en el marco de las elecciones al Congreso de la República, como condición para el reconocimiento por parte del Consejo Nacional Electoral de la personería jurídica a las organizaciones políticas. A su vez, previó un régimen excepcional para las circunscripciones de minorías, deferido al legislador, sujeto únicamente a obtener representación en el Congreso.

Esta Sección²⁹ tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el umbral de votación como el “principal elemento articulador del sistema electoral con el sistema de partidos en Colombia, por su alto impacto en la creación y consolidación de partidos y movimientos políticos”. Al respecto, indicó que “el umbral cumple una doble función, en tanto, define las listas de candidatos que entran a ser parte de la repartición de escaños en el Congreso de la República y, a su vez, permite a la

²⁸ Sentencia C-1081 de 2005.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.



autoridad electoral determinar cuáles agrupaciones políticas tiene derecho a obtener o conservar su personería jurídica y cuáles pierden dicho atributo”.

La aplicación del umbral vigente para la época se refleja en la Resolución 1057 de 13 de julio de 2006 del Consejo Nacional Electoral, que en sus consideraciones daba cuenta de las razones que motivaron esta reforma política. En efecto, indicaba que, en la antesala de las elecciones legislativas del 12 de marzo de ese año, existían cincuenta y nueve (59) partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, de los cuales solamente once (11) la conservaron por haber superado el umbral del dos por ciento (2%), mientras que cuarenta y cinco (45) la perdieron, veintinueve (29) de ellas por no alcanzar dicho porcentaje de votación y dieciséis (16) por no inscribir listas en esos comicios.

A pesar de haberse introducido un criterio objetivo más riguroso que los inicialmente previstos por la Constitución, en la práctica la introducción del umbral como determinante de la personería jurídica de los partidos políticos no tuvo el impacto deseado. En tal sentido, resurgieron las críticas sobre la inoperancia de la medida para lograr el fortalecimiento de las agrupaciones políticas. Como lo sintetizó esta Sección, el balance de los correctivos adoptados por la vía constitucional y legal evidenciaba, contrario a lo esperado, “el aumento en la inequidad entre partidos grandes y pequeños, el debilitamiento de la oposición, así como la infiltración de las agrupaciones políticas por los denominados caciques regionales y poderes privados, incluidos diversos actores ilegales, por vía de la financiación privada de las campañas y el proselitismo armado”³⁰.

En consecuencia, un lustro después de la institucionalización del umbral del 2% de votos en las elecciones al Congreso, se presentó nuevamente una reforma política que se concretó en el Acto Legislativo 1 de 2009, que sentó las bases para el régimen disciplinario de los partidos, introdujo reglas adicionales en materia de financiación estatal a su funcionamiento y campañas, y permitió las consultas interpartidistas para seleccionar candidatos de coalición, entre otras provisiones.

En este orden, la reforma aumentó el umbral de votación para obtener y mantener la personería jurídica al tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para alguna de las cámaras del Congreso de la República. Además, agregó como causal para perder la personería jurídica incumplir la frecuencia mínima de celebrar convenciones cada dos (2) años. Por otro lado, se mantuvo el régimen excepcional para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, condicionado exclusivamente a lograr representación en el Congreso en las circunscripciones especiales creadas por la Constitución y la ley.

De esta forma, se mantienen vigentes hasta el momento dos mecanismos definitorios de la personería jurídica, uno *ordinario*, representado en un mínimo de respaldo popular en las urnas (umbral) y otro *excepcional*, determinado por el triunfo de algún candidato (curul) en las circunscripciones especiales, sobre el cual

³⁰ Id.

se ocupará esta providencia en el acápite siguiente. Además, conforme a los recientes desarrollos constitucionales y legales, se ha abierto el camino para el reconocimiento de la personería jurídica a través de otros mecanismos institucionales, como el Acuerdo de Paz de 2016, la posibilidad de escisión y otras situaciones especiales que de conformidad con la jurisprudencia han ameritado una interpretación de las reglas generales de cara a los derechos fundamentales y principios constitucionales.

En suma, la conformación de partidos políticos en nuestro país y la adquisición de la personería jurídica han estado determinadas por distintos requerimientos normativos que responden al momento histórico que enmarca su regulación.

6. Régimen de excepción para la obtención y conservación de la personería jurídica

Según se anunció, el artículo 108 de la Constitución Política instituye como regla general para la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos alcanzar un respaldo popular mínimo en las elecciones del Congreso de la República, denominado umbral de votación, fijado actualmente en el 3% de la votación total válida depositada para Senado o Cámara de Representantes. Adicionalmente, la misma norma prevé el siguiente régimen excepcional:

“Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.

En concordancia, el artículo 171 de la Carta establece una circunscripción especial nacional en el Senado de la República, conformada por dos (2) curules para las comunidades indígenas. En cuanto a la Cámara de Representantes, el artículo 176 *ibídem* dispuso las circunscripciones especiales para esta cámara baja, norma constitucional que ha sufrido varias reformas. En un primer momento, el precepto constitucional defirió a la ley la creación de la circunscripción especial en beneficio de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, hasta con cinco (5) curules en total, composición que se mantuvo con el Acto Legislativo 2 de 2005, reformativo de esta disposición constitucional.

Con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 1 de 2013 las circunscripciones especiales de la Cámara permanecieron exclusivamente para asegurar la participación de los grupos étnicos y de los colombianos residentes el exterior, lo cual fue reiterado por el Acto Legislativo 2 de 2015³¹. Por lo tanto, desde el año 2013 dejó de existir la circunscripción especial de las minorías políticas, a pesar de que el artículo 108 constitucional continúe haciendo referencia a ellas³².

³¹ Salvo frente al número de curules de la circunscripción internacional, que pasó de las dos (2) previstas en el 2013, a una (1).

³² Sobre el punto, es importante precisar que el artículo 108 de la Constitución Política aún menciona la circunscripción minorías políticas, como parte de las excepciones a la regla general de adquisición personería jurídica. No obstante, fue directamente la propia Constitución Política, por vía de la

Ahora bien, para la época de los hechos de la demanda, la Ley 649 de 2001, en desarrollo del mandato constitucional vigente, contemplaba en la Cámara de Representantes una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los “grupos étnicos”, “las minorías políticas” y los “colombianos residentes en el exterior”, conformadas por cinco (5) curules, distribuidas a razón de dos (2) para las comunidades negras, una (1) para las indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

Desde entonces como ahora, las circunscripciones especiales de los “grupos étnicos” y de “colombianos residentes en el exterior” autorizan la inscripción de listas de candidatos a Senado y Cámara de manera autónoma e independiente de las circunscripciones ordinarias departamentales. De hecho, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 advierte que “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”. En consecuencia, la conquista de una curul en estos específicos marcos de competencia electoral determina, a su vez, la obtención o conservación de la personería jurídica de la organización política participante, salvo para la circunscripción especial de colombianos en el exterior, que no quedó contemplada en el artículo 108 de la Constitución Política³³.

Sin embargo, durante su existencia, para las minorías políticas el legislador no permitió el autoreconocimiento ni la inscripción de listas bajo ese rótulo, sino que optó por definir *a posteriori* las colectividades que respondieran al apelativo y, en consecuencia, adquirieran el derecho a la respectiva curul de la circunscripción especial y la consiguiente personería jurídica. Estas condiciones fueron previstas en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001, como sigue:

ARTÍCULO 4o. CANDIDATOS DE LAS MINORÍAS POLÍTICAS. Podrán acceder a una curul por la circunscripción especial para las minorías políticas, los movimientos o partidos políticos:

- a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales;*
- b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y*
- c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país.*

reforma al artículo 176 que introdujo el Acto Legislativo 1 de 2013, la que eliminó esta circunscripción, lo cual torna inaplicables las reglas de adjudicación de la respectiva curul previstas en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001.

³³ En efecto, de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución Política, la circunscripción especial internacional o de colombianos en el exterior está conformada por una (1) curul en la Cámara de Representantes, a la que acceden las organizaciones políticas que inscriban candidatos en ella, según las reglas del Decreto 11 de 2014. Sin embargo, el artículo 108 *ibídem* no previó la obtención de personería jurídica por cuenta de la conquista de dicho escaño.



La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país.

La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional.

La Corte Constitucional validó dicha fórmula al hacer la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que se convertiría en la Ley 649 de 2001, con el siguiente razonamiento:

“El artículo 176 Superior no adoptó una definición de lo que se debe considerar como una ‘minoría política’; es decir, dejó al legislador en libertad de determinar quiénes habrán de ser los beneficiarios de esta curul. Sobre esa base, observa la Corte que el Congreso obró dentro de los límites de su discrecionalidad al considerar como ‘minorías políticas’ a aquellos partidos o movimientos que, habiendo participado en las elecciones, no hayan alcanzado los votos necesarios para contar con un Representante. Esta definición halla un fundamento en la Carta, en la medida en que permite que la determinación de quiénes son mayorías y quiénes son minorías dependerá, no de una disposición jurídica, sino de la voluntad soberana del pueblo, expresada directamente por medio de los mecanismos electorales; es decir, será la ciudadanía, a través de las votaciones, la que sentará las bases para clasificar a una determinada corriente política como minoritaria”³⁴.

De acuerdo con la regulación aplicable antes del Acto Legislativo 1 de 2013, para acceder la curul de la circunscripción especial de minorías políticas de la Cámara de Representantes era necesario que la correspondiente colectividad cumpliera cuatro (4) requisitos concurrentes: (i) haber inscrito candidatos en al menos el 30% de las circunscripciones territoriales, (ii) no obtener representación en el Congreso, es decir, ni en Senado ni en Cámara, (iii) no concentrar el 70% de su votación en un mismo departamento y (iv) superar en votación a las otras organizaciones políticas que también cumplieran con las tres condiciones anteriores. Conquistada así la curul de la circunscripción especial de las minorías políticas, el partido político correspondiente adquiriría el derecho o mantendría vigente la personería jurídica, según el caso, con los derechos que le son inherentes a este atributo.

Esta fue precisamente la situación del partido “Opción Centro”, que obtuvo en el año 2006 la curul de la circunscripción especial de minorías políticas para el período 2006-2010, por reunir los requisitos legales señalados en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001, y en consecuencia, el Consejo Nacional Electoral reconoció su personería jurídica³⁵, caso que dista de lo acontecido para el movimiento Apertura Liberal, como más adelante se explicará.

Atendiendo a lo expuesto, la curul de que trata el artículo 108 de la Constitución Política para las circunscripciones especiales y que determina la personería jurídica en el régimen excepcional de grupos étnicos —y en su día, para las minorías políticas— se obtiene como resultado del triunfo electoral en esos distritos

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001.

³⁵ Consejo Nacional Electoral, resoluciones 0916 y 1057 de 5 y 13 de julio de 2006, respectivamente.



electorales, mas no en las circunscripciones ordinarias de Senado y Cámara de Representantes. Para el caso particular de la circunscripción especial de minorías políticas, según se explicó, la curul se obtenía conforme a los requisitos legales, definidos, a su vez, por porcentajes de participación en las elecciones a la Cámara de Representantes y el desempeño en las circunscripciones ordinarias de la misma corporación.

Sumado a lo anterior, este panorama de circunscripciones especiales ha venido siendo complementado por tres cauces diferentes, uno originado en el Acuerdo de Paz con las FARC, el otro por vía de la escisión de los partidos políticos y uno tercero por decisiones judiciales, que han interpretado las reglas de obtención y conservación de personería jurídica a partir de principios y valores constitucionales.

En punto al Acuerdo de Paz de 2016³⁶, se dispuso la transformación de las FARC en un partido político con personería jurídica y su reconocimiento como tal por parte de la autoridad electoral, una vez finalizó el proceso de dejación de las armas. Se trata de una medida de reincorporación política del otrora grupo insurgente con vigencia hasta el 19 de julio de 2026, cuando entrará a competir conforme con las reglas ordinarias previstas en la Constitución Política para tales efectos. Adicionalmente, el Acuerdo contempla un sistema progresivo de adquisición de derechos para las organizaciones políticas según el desempeño electoral en todos los ámbitos, con el cual se busca abandonar el umbral como criterio determinante de la personería jurídica. Sin embargo, la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado han advertido que estas reglas no tienen aplicación directa e inmediata, sino que requieren de la debida implementación normativa posterior³⁷.

Así mismo, en los casos de los partidos políticos Unión Patriótica y Nuevo Liberalismo, se tiene que en sede judicial se ha admitido que las circunstancias anormales enmarcadas en hechos de violencia en las que aquellas organizaciones políticas desarrollaron su participación electoral ameritaban un análisis al margen de los requisitos constitucionales que por regla general definen la personería jurídica. Así, para la Unión Patriótica, esta Sección ordenó al Consejo Nacional Electoral devolver la personería jurídica que había perdido por cuenta de los resultados de las elecciones de Congreso del año 2002, considerando que para esa época los integrantes del partido no estaban en igualdad de condiciones para obtener la votación mínima o la representación en el Congreso que exigían las normas constitucionales, por haber sido víctimas de persecución y exterminio sistemático de sus militantes y afiliados, a través de actos que constituyeron un verdadero atentado contra el pluralismo y la democracia³⁸.

³⁶ “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, de 24 de noviembre de 2016.

³⁷ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021 (según Comunicado de Prensa No. 29 de 5 y 6 de agosto de 2021).

³⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00.

De forma similar, la Corte Constitucional, por vía de tutela, concluyó que las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que negaron el reconocimiento de la personería al partido político Nuevo Liberalismo vulneraron los derechos fundamentales a fundar y constituir partidos políticos, al admitir que la violencia sí fue una causa determinante para que perdiera tal atributo³⁹.

Por último, en aplicación de la figura de la escisión mencionada en los artículos 4º, numeral 18 y 14 de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral reconoció recientemente la personería jurídica del partido político “Dignidad”, con base en lo previsto sobre el particular en los estatutos del partido político Polo Democrático Alternativo⁴⁰.

Así las cosas, al lado de la regla general del umbral de votación en las elecciones al Congreso para obtener y conservar la personería jurídica, el ordenamiento jurídico contempla un régimen excepcional para los grupos étnicos, sujeto a lograr una curul, que también benefició en una época a las minorías políticas. Además, se han abierto otros caminos institucionales que permiten acceder a tal reconocimiento y a los derechos que le son inherentes, atendiendo a razones jurídicas o circunstanciales que justifican inaplicar los criterios previstos de forma expresa en la Constitución Política.

7. El caso concreto

En vigencia del Código Contencioso Administrativo, el movimiento político Apertura Liberal instauró demanda contra el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 de dicho estatuto procesal para obtener la nulidad de la Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010, por la cual la entidad demandada, entre otras decisiones, declaró la pérdida de su personería jurídica, lo mismo que la resolución 2319 de 15 de diciembre de 2010, que desestimó el recurso de reposición. A título de restablecimiento del derecho, la parte actora pretende que se declare la conservación sin solución de continuidad de la personería jurídica que le fue reconocida por la misma corporación mediante Resolución 0170 de 24 de julio de 1997.

El demandante considera que los actos acusados inaplicaron el régimen de excepción previsto en el artículo 108 de la Constitución Política para las minorías políticas, en concordancia con la circunscripción especial que establecía el artículo 176 *ibídem*. De allí deduce la desviación de poder de la entidad demandada y el derecho a conservar la personería jurídica, por haber obtenido dos (2) curules en las circunscripciones territoriales de los departamentos de Putumayo y Casanare de la Cámara de Representantes. Por la misma razón, alega la violación al principio democrático, al pluralismo y los derechos políticos a participar, elegir y ser elegido, previstos en los artículos 1º, 2º, 40 y 107 de la Carta.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021 (según Comunicado de Prensa No. 29 de 5 y 6 de agosto de 2021).

⁴⁰ Consejo Nacional Electoral, Resolución 1291 de 21 de abril de 2021.

Adicionalmente, alega la vulneración al debido proceso y el derecho de audiencia, con fundamento en el artículo 29 constitucional y los artículos 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, según los cuales los terceros que puedan resultar afectados por una actuación administrativa deben ser informados del trámite antes de que la autoridad adopte la decisión correspondiente. También censura que se dieran efectos retroactivos desde el 20 de julio de 2010 a la extinción de su personería jurídica, a pesar de que los actos administrativos sólo se aplican desde que adquieren fuerza ejecutoria.

Por último, sugiere la infracción del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, cuando menciona el reconocimiento del partido político Opción Centro por cuenta de la curul conseguida en la circunscripción especial de minorías políticas de la Cámara de Representantes, como consecuencia de los resultados de las elecciones de Congreso de marzo de 2006.

Por su parte, la defensa del Consejo Nacional Electoral se centró en que el movimiento político Apertura Liberal no logró la curul en la referida circunscripción especial, de acuerdo con las condiciones previstas en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001 y en esa medida, no podía hacerse acreedora a la personería jurídica del régimen excepcional previsto en el artículo 108 de la Constitución Política. La entidad demandada también planteó la inconstitucionalidad sobreviniente respecto de la curul de las minorías políticas que regulaba la mencionada ley, en razón a la eliminación de esta circunscripción especial de la Cámara de Representantes, por cuenta de la reforma introducida al artículo 176 constitucional por el Acto Legislativo 1 de 2013.

La Sala se ocupará de los tres grupos de cargos formulados en la demanda, en el orden planteado.

7.1. El movimiento político Apertura Liberal no cumplió los requisitos para obtener la curul de la circunscripción especial de minorías políticas

Como se explicó en acápites anteriores, el artículo 108 de la Constitución Política consagra dos regímenes para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral. El primero está determinado por la obtención de un respaldo mínimo en las elecciones al Congreso de la República, representado en un umbral de votación actualmente fijado en el 3% de los votos válidos en Senado o Cámara y que para las elecciones de 14 de marzo de 2010, época en que se enmarcan los hechos de la demanda, equivalía al 2% del mismo factor⁴¹.

A su turno, el régimen excepcional se aplicaba para la misma fecha a las circunscripciones especiales de grupos étnicos y minorías políticas, esta última

⁴¹ De acuerdo con el párrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2009 “Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%)...”.

desaparecida desde el año 2013⁴². De acuerdo con la disposición constitucional referida, la obtención de la personería jurídica en estos casos está sujeta únicamente a lograr representación en el Congreso, lo cual debe leerse en concordancia con los artículos 171 y 176 de la Carta, que se ocupan, respectivamente, de la circunscripción especial de comunidades indígenas en el Senado de la República, y de las circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes para las comunidades indígenas, las comunidades afrodescendientes y en su momento, las minorías políticas.

En particular, según lo expuesto previamente, la definición de las agrupaciones políticas que podían considerarse minorías políticas debía esperar a los resultados de las elecciones, a partir de los cuales se verificaban los cuatro (4) requisitos previstos en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001, a saber:

- (i) Haber inscrito candidatos en al menos el 30% de las circunscripciones territoriales,
- (ii) No obtener representación en el Congreso, es decir, ni en Senado ni en Cámara,
- (iii) No concentrar el 70% de su votación en un mismo departamento y
- (iv) Superar en votación a las otras organizaciones políticas que también cumplieran con las tres condiciones anteriores.

Reunidas estas exigencias concurrentes, la agrupación política correspondiente adquiriría la curul reservada para la circunscripción especial de minorías políticas en la Cámara de Representantes y el derecho a la personería jurídica, esquema que, a juicio de la Corte Constitucional, respondía a la libertad y discrecionalidad del legislador de no determinar el concepto en una disposición jurídica, sino dejarlo a la voluntad soberana del pueblo manifestada en las urnas⁴³. Por lo tanto, es claro que el carácter de minoría política no era susceptible de autoreconocimiento o denominación propia por determinada colectividad, sino que estaba definido por una serie de requisitos legales, vinculados al comportamiento electoral.

En el caso del movimiento político Apertura Liberal, se observa en las certificaciones del Consejo Nacional Electoral⁴⁴ y de la Registraduría Nacional del Estado Civil⁴⁵ aportadas al proceso, que obtuvo dos (2) representantes a la Cámara en las circunscripciones territoriales de Casanare y Putumayo, los señores José Rodolfo Pérez Suárez (13.931 votos) y Luis Fernando Ochoa Zuluaga (8.128 votos), respectivamente.

Así mismo, en las consideraciones de la Resolución 1959 de 26 de agosto de 2010 se lee que aquella corporación se abstuvo de declarar la curul por las minorías políticas en la Cámara y de adoptar decisión alguna con relación al derecho a la

⁴² Se recuerda que, a pesar de que el artículo 108 de la Constitución Política aún haga referencia a la circunscripción de minorías políticas como parte del régimen excepcional de obtención de personería jurídica, lo cierto es que el Acto Legislativo 1 de 2013 eliminó esa circunscripción especial.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001.

⁴⁴ Cuaderno No. 2, folios 110 y 111.

⁴⁵ Cuaderno No. 2, folio 108.



personería jurídica. En tal sentido, la resolución expuso que, si bien los partidos Alas, Alianza Social Indígena y Apertura Liberal presentaron candidatos en al menos el 30% de las circunscripciones territoriales, todos obtuvieron representación en el Congreso. Por lo tanto, la situación del demandante no se ajustó a los requisitos relacionados en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001, particularmente aquel que descarta a las agrupaciones que alcanzaran representación en el Congreso.

También vale la pena destacar que en las mismas pruebas documentales allegadas al expediente se observa que el citado movimiento no superó el umbral de votación del dos por ciento (2%) en Senado o en Cámara en las elecciones de 14 de marzo de 2010, con los siguientes resultados:

CORPORACIÓN	VOTACIÓN TOTAL	UMBRAL 2%	VOTOS APERTURA LIBERAL
SENADO	10.961.631	219.232	87.009
CÁMARA	9.682.711	193.654	102.103

En tales condiciones, es evidente que la interpretación que propone la parte actora al artículo 108 de la Constitución Política desatiende la finalidad de las circunscripciones especiales y omite la integración de las disposiciones constitucionales y legales que las gobiernan, pues de forma aislada y apresurada concluye que la curul que define la personería jurídica en el régimen excepcional puede corresponder a las circunscripciones territoriales.

Contrario a esta lectura, la Sala advierte que la razón de ser de los distritos electorales reservados a los grupos minoritarios radica en la necesidad de crear acciones afirmativas que faciliten su participación y contribuyan a su permanencia en la escena política, lo que redundaría en la defensa de los intereses de los sectores que representan. En particular, frente a la curul de minorías políticas se entiende la intención del legislador de reconocer un respaldo popular considerable otorgado a determinadas colectividades, que justificaba medidas excepcionales para tener asiento en el Congreso de la República y funcionar como partido político con personería jurídica, en procura de su futuro fortalecimiento y consolidación. Por lo mismo, uno de los requisitos legales consistía, precisamente, en que el partido fuera derrotado en las circunscripciones territoriales, lo cual impide claramente la asimilación que plantea la demanda.

En consecuencia, las censuras propuestas por el demandante no logran desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados. Antes bien, se advierte que el Consejo Nacional Electoral adoptó la decisión censurada en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 108 y 265, numeral 9 de la Constitución Política, y conforme con las reglas que condicionan el reconocimiento y pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, concretamente el referido artículo 108 constitucional, el 176 *ibídem* y el artículo 4º de la Ley 649 de 2001.

Finalmente, en cuanto a la inconstitucionalidad sobreviniente⁴⁶ que propuso el Consejo Nacional Electoral frente al citado artículo 4º de la Ley 649 de 2001, la Sala considera que la eliminación de la circunscripción especial de minorías políticas dispuesta por el Acto Legislativo 1 de 2013 al modificar el artículo 176 de la Constitución Política, ciertamente, hace actualmente inexigible la adjudicación de la curul que reservaba la ley. Sin embargo, como se ha expuesto, bajo las reglas vigentes para la época en que se enmarcan los hechos de la demanda, el movimiento político Apertura Liberal no cumplió las condiciones señaladas en aquella ley para entender que tenía derecho a la curul como minoría política y, en consecuencia, a mantener la personería jurídica.

Siendo así, no prospera el primer cargo, sustentado en la infracción de los artículos 1º, 2º, 40, 107, 108 y 176 de la Constitución Política y en la desviación de poder por parte del Consejo Nacional Electoral, en la medida en que el demandante parte de una premisa equivocada, según la cual las curules logradas en la circunscripción ordinaria de la Cámara de Representantes en el año 2010 resultaban suficientes para conservar la personería jurídica, a pesar de no haber alcanzado el umbral de votación que exigía la Constitución y tampoco reunido los requisitos legales para hacerse acreedora de la curul que existía en la circunscripción especial de minorías políticas, en particular por haber alcanzado representación en las circunscripciones ordinarias.

7.2. La declaración sobre la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos se determina por hechos objetivos

Frente a la violación al debido proceso y el derecho de audiencia y defensa que alega el movimiento político Apertura Liberal porque el Consejo Nacional Electoral no adelantó ninguna actuación previa a la decisión de declarar la pérdida de su personería jurídica, la Sala reitera lo expuesto sobre este punto en un caso similar:

*“[S]e destaca que el artículo 108 de la Constitución dispone que los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica si no alcanzan una votación equivalente al 3% de los votos válidos emitidos en las elecciones de Cámara de Representantes o el Senado de la República, señalando únicamente (sic) la regla de competencia para su declaratoria en cabeza del CNE, pero sin fijar un procedimiento especial que la regule ni delegar al legislador para ello. Esto se explica en la medida en que **se trata de una actuación de carácter (sic) objetivo que consiste en verificar el cumplimiento de un requisito cuantitativo, que se obtiene a partir de una operación aritmética simple:** multiplicar por 3 el total de votos válidos depositados (sic) en las elecciones de cada una de las cámaras legislativas -por separado-, y dividir por 100 uno y otro resultado. **De esta manera, la función del CNE se limita a realizar un juicio comparativo entre los umbrales así obtenidos y la votación de las agrupaciones políticas que participaron en tales comicios, para determinar si cada una de ellas adquiere, mantiene o pierde su personería jurídica.***

En consecuencia, esta corporación ha sostenido de tiempo atrás -aun antes de la introducción del referido umbral por el Acto legislativo 01 de 2003 y su

⁴⁶ Sobre esta figura pueden consultarse, entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-155 de 1999, C-681 de 2003 y C-560 de 2019.



*aumento por el Acto Legislativo 01 de 2009-, en aplicación de la causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos fijada en el artículo 4, numeral 1 de la Ley 130 de 1994, que para su declaratoria por tal circunstancia objetiva, el único procedimiento previo exigible es la respectiva verificación cuantitativa o cualitativa (...)*⁴⁷ (Negrillas adicionales).

En línea con lo anterior, en esta oportunidad la Sala ratifica que la función del Consejo Nacional Electoral respecto de las personerías jurídicas de las organizaciones políticas suscita una actuación de oficio, que está sujeta a la verificación de condiciones objetivas que, en principio, no son discutibles, y que determinan el reconocimiento, conservación o pérdida de dicho atributo, de acuerdo con la Constitución Política y a partir de los resultados declarados por las comisiones escrutadoras. Por ello, solo una vez adoptada la decisión por parte de la autoridad competente es posible para los interesados impugnarla, ante posibles errores o inconsistencias en la forma de aplicar las respectivas reglas constitucionales y legales.

Estos casos, aunque excepcionales, no son exóticos ni aislados. Una situación parecida ocurre en materia tributaria, ante la omisión del contribuyente de presentar la declaración tributaria, en los términos del artículo 580 del Estatuto Tributario. La Sección Cuarta de esta Corporación ha señalado para esos eventos que la administración debe proferir un acto administrativo que declare el incumplimiento de la obligación con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del interesado, a través de los recursos procedentes⁴⁸.

Un ejemplo adicional de actos de la naturaleza analizada lo ofrece la inscripción en el registro único de población desplazada, sobre el cual la Corte Constitucional ha subrayado su carácter declarativo y no constitutivo, sujeto a la mera constatación de los hechos que definen el desplazamiento, lo que no priva a los interesados de la posibilidad de impugnar la decisión que sea adversa al registro o de acudir incluso a la acción de tutela⁴⁹.

Al respecto, es pertinente señalar que, de acuerdo con la doctrina⁵⁰, los actos declarativos “son los que simplemente reconocen la ocurrencia de una situación o de unos supuestos fácticos ya dados y concretan los efectos jurídicos que tales supuestos están llamados a producir” y añade que “Por ende, están llamados a tener efecto retroactivo”.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00. En esta providencia se hizo referida a los precedentes de la Sección Primera de la Corporación correspondientes a las sentencias de 17 de marzo de 2000, Rad. 5291 y 2 de diciembre de 2010, Rad. 11001032400020030014801.

⁴⁸ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 26 de noviembre de 2009, Rad. 05001-23-31-000-2002-00645-01(16737); sentencia de 11 de diciembre de 2008, Rad. 05001-23-31-000-1999-00668-01(16329); sentencia de 9 de febrero de 2006, Rad. 25000-23-27-000-2002-00700-01(14807).

⁴⁹ Al respecto: Corte Constitucional, sentencias T-211 de 2010 y 470 de 2012.

⁵⁰ Berrocal, L. (2016). Manual del acto administrativo. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, pág. 169.

En tales circunstancias, el debido proceso y el derecho de defensa de las agrupaciones políticas que se consideran afectadas por el acto que expide el Consejo Nacional Electoral a continuación de las elecciones del Congreso de la República está garantizado por la posibilidad de interponer el recurso de reposición, el cual fue ejercido por la parte actora, como lo comprueba la Resolución 2319 de 15 de diciembre de 2010, que también fue objeto de demanda.

Ahora, en cuanto a la declaratoria de pérdida de la personería jurídica “a partir del 20 de julio de 2010”, dispuesta en el artículo cuarto de la Resolución 1959 de 26 de agosto de 2010, se recuerda que ese derecho está sujeto a refrendación en cada elección legislativa, cuyos resultados determinan, a su vez, la composición de las cámaras para un nuevo cuatrienio. En este sentido, el artículo 108 de la Constitución Política ha dispuesto desde su texto original que la conservación de la personería jurídica está determinada por el desempeño electoral en los comicios del Congreso de la República. En concordancia, el artículo 134 de la Carta señala que el 20 de julio inician los períodos de cuatro (4) años para los senadores y representantes a la Cámara. Esta fecha también marca la instalación y el comienzo del primer periodo de sesiones del Congreso de la República, de conformidad con los artículos 138 y 139 de la Carta.

En consecuencia, para la Sala es legítimo que tanto los derechos como las obligaciones inherentes a la personería jurídica de un partido político se extiendan durante el mismo periodo del Congreso que resulta de cada elección, con la posibilidad de conservarla para uno siguiente, cumplidos los requisitos constitucionales que se han comentado a lo largo de esta providencia.

Esta Corporación ha reconocido la posibilidad de que los actos administrativos, bajo “circunstancias especiales, puntuales y enteramente válidas” puedan surtir sus efectos hacia el pasado. Al respecto, ha ofrecido como ejemplos “los casos en que el mismo acto así lo dispone, bajo sustentos fácticos y jurídicos suficientes que legitimen en el pretérito lo que ha resuelto; o cuando implica situaciones más favorables para su destinatario y los derechos de éstos se preservan sin lesión alguna; o cuando el acto se modifica por cuenta de alguna aclaración, corrección material o rectificación, saneamiento o ratificación, conversión o sustitución del acto o, yendo más allá, en los supuestos de nulidad, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo estatuye disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, modificándolas o reformándolas”⁵¹ (Se subraya).

Por consiguiente, sin desconocer el carácter irretroactivo que caracteriza por regla general a los actos administrativos, las decisiones demandadas en el *sub lite* encuadran en una de las hipótesis identificadas por la jurisprudencia, toda vez que el mismo acto dispone la fecha anterior desde la que produce efectos, con base en la aplicación de las reglas constitucionales que de forma especial definen un lapso de duración de la personería jurídica y que la autoridad electoral estaba en la obligación de considerar al momento de resolver sobre el particular.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 24 de junio de 2021, Rad. 11001-03-27-000-2016-00059-00(22794).

Atendiendo a lo discurrido, tampoco prospera el cargo referido a la vulneración al debido proceso y el derecho de audiencia, formulado con fundamento en el artículo 29 constitucional y los artículos 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo.

7.3. La situación del partido político Opción Centro en el año 2006 y 2010 es distinta a la de la parte actora

Finalmente, como parte del concepto de violación de la demanda, el movimiento político Apertura Liberal trajo a colación que en el año 2006 el partido Opción Centro, que luego derivó en el partido Alianza Verde, obtuvo la curul de la circunscripción especial de minorías políticas en la Cámara de Representantes, lo cual le permitió en las elecciones de Congreso de 2010 aumentar su representación con diez (10) escaños distribuidos en ambas cámaras. De ahí concluye que en su caso se procedió en forma distinta, en detrimento de sus futuras posibilidades de reagruparse y fortalecer su base electoral.

No obstante, las pruebas aportadas al expediente son demostrativas de que las situaciones de una y otra colectividad son distintas, razón por la cual no es posible hacer un juicio de igualdad. En efecto, de acuerdo con la Resolución 0916 de 5 de julio de 2006 del Consejo Nacional Electoral⁵², el partido Opción Centro reunió los requisitos previstos entonces en el artículo 4º de la Ley 649 de 2001 para ocupar una curul en la Cámara de Representantes, con el candidato que encabezó la lista más votada de entre las inscritas por la agrupación. Fue justamente por ello que obtuvo la personería jurídica, reconocida a través de la Resolución 1057 de 13 de julio de 2006. Y en cuanto a las elecciones de 14 de marzo de 2010, se observa en el artículo primero de la Resolución 1959 de 26 de agosto de ese año que el partido Verde conservó la personería jurídica por haber superado el umbral del 2% en Senado o Cámara, es decir, bajo las reglas del régimen ordinario previsto en el artículo 108 de la Constitución Política.

Se concluye de esta forma que para las elecciones del Congreso de la República celebradas el 14 de marzo de 2010 el movimiento político Apertura Liberal no reunió los requisitos constitucionales y legales para conservar la personería jurídica que le había sido reconocida desde el año 1997, ni en el régimen ordinario, pues no alcanzó el umbral de votación exigido, ni en el régimen excepcional, dado que obtuvo dos (2) curules en igual número de circunscripciones territoriales en las que inscribió listas de candidatos.

Tampoco se probó que se le hubieran desconocido los derechos al debido proceso, de defensa y audiencia con la declaratoria de pérdida de la personería jurídica, o con la fijación de los efectos de esta decisión en un momento anterior a la fecha de la resolución que lo dispuso. Por último, no hubo violación de su derecho a la igualdad frente a otro partido político cuyas circunstancias de participación y resultados electorales fueron completamente distintas.

⁵² Cuaderno No. 2, folios 57-70.



En consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el movimiento política Apertura Liberal contra el Consejo Nacional Electoral.

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ADVERTIR a las partes que contra esta decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUARTO: DECLARAR no probada la excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial propuesta por el Consejo Nacional Electoral.

QUINTO: Ejecutoriada la sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente físico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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

