

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

**Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

*Bogotá, D. C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)*

**Radicación N°: 11001-03-28-000-2010-00027-00**

**Actor: JAIME ARAUJO RENTERÍA y OTROS**

**Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**Fallo - Acción de Nulidad contra acto de contenido electoral**

*Agotados los trámites propios y sin observar causal alguna que invalide lo actuado, la Sala dicta sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.*

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- La demanda**

*Los doctores Jaime Araújo Rentería y Jorge Ignacio Salcedo Galán, en su nombre y también como apoderados de Ricardo Pérez González y Jeritza Merchán Díaz, presentaron demanda de nulidad contra actos de contenido electoral, en la que plantean la siguiente pretensión:*

*“Se declare, en abstracto, la Nulidad parcial (en la parte que se refiere a la Unión Patriótica) de las Resoluciones 5659 y 7477 de 2002<sup>1</sup> del Consejo Nacional Electoral, actos administrativos que declararon la pérdida de la personería jurídica del partido político “Unión Patriótica”.*

---

<sup>1</sup> La 5659 es del 30 de septiembre de 2002 y la 7477 del 20 de noviembre de 2002.

En los **hechos relevantes** de la demanda se afirma que:

1.- Como resultado del proceso de paz que se inició en el Gobierno del Presidente de la República doctor Belisario Betancur Cuartas, se lanza oficialmente en Bogotá en noviembre de 1985, la plataforma política del partido político Unión Patriótica (en adelante UP).

2.- En las elecciones del año 1986, el candidato a la presidencia de la República de este partido, doctor Jaime Pardo Leal, obtuvo 328.752 votos, cifra histórica para los partidos de izquierda en Colombia. El 11 de octubre de 1987 fue asesinado el doctor Pardo Leal, para esa época presidente de la UP.

3.- En las elecciones territoriales de 1988 la UP obtuvo 19 alcaldías directamente, 95 alcaldías en coalición, 18 Diputados, 3 Consejeros Comisariales y 368 Concejales. Para las elecciones presidenciales de 1990, resistiendo el genocidio, la UP lanza la candidatura de Bernardo Jaramillo e inscribe listas a las corporaciones públicas y alcaldías. El 22 de marzo de ese año fue asesinado el doctor Jaramillo.

4.- En comunicado del 23 de marzo de 1990 el Comité Ejecutivo Central de la UP anunció su decisión de no participación electoral para la Presidencia de la República.

5.- La UP tuvo dos representantes en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y en las elecciones de 1992 logró 24 alcaldías, 8 Diputados y 100 alcaldías en coalición.

6.- En 1994 fue asesinado Manuel Cepeda Vargas, el último Senador de la UP.

7.- *En la Resolución 792 del 1º de julio de 1998 el CNE ratificó las personerías de algunos partidos políticos, que de conformidad con la ley cumplían los requisitos para ello, entre éstas la de la UP, gracias a la elección del señor Octavio Sarmiento Bohórquez como Representante a la Cámara por Arauca, por la colación UP-Partido Liberal. En octubre de 2001 fue asesinado Octavio Sarmiento.*

8.- *En las elecciones del Congreso de 2002 la UP no participó electoralmente por carecer de garantías, lo que era un hecho de público conocimiento.*

9.- *Mediante Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002, el CNE basándose en los resultados de las elecciones a Congreso de la República del año 2002, decide que debido a que la UP no reúne los requisitos establecidos en el artículo 4º de la Ley 130 de 1994 “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, no puede conservar su personería jurídica.*

10.- *Contra ese acto el representante legal de la UP, Mario Upegui, ejerció recurso de reposición en el que se puso de presente que por fuerza mayor la UP no pudo presentar candidatos a las elecciones de Congreso realizadas el 10 de marzo de 2002, dado el genocidio sistemático que venía presentándose contra sus candidatos y representantes.*

11.- *Mediante Resolución 7477 del 30 de noviembre de 2002 el CNE confirmó el acto recurrido, eliminándose toda opción de acción política a la UP, y sin que para tal decisión hubiera tomado en cuenta las razones por las que dicho partido no pudo presentar candidatos a esas elecciones.*

## ***Normas violadas y concepto de violación***

*Como normas infringidas se citan el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 19, 22, 40 numeral 3, 108 y siguientes y 264 de la Constitución Política; la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, que fue “prorrogada” por la Ley 548 de 1999 “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”, y el artículo 4 de la Ley 130 de 1994 “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, norma que señala por cuáles causales los partidos y movimientos políticos pierden su personería jurídica.*

*Al explicar el concepto de violación la demanda señala que los actos de supresión de la personería jurídica y de confirmación de tal determinación están viciados de nulidad debido a que se expidieron:*

- Con desconocimiento del artículo 2º de la Constitución Política que señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, y para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales del Estado y de los particulares, pues el CNE no protegió los derechos de la UP como partido político de oposición, sino que por el contrario, con tales actos administrativos “se consolidó, simbólicamente, el genocidio que contra la Unión Patriótica se cometió de manera sistemática y que hoy continúa impune”. Que además desconocieron el carácter de democracia participativa y pluralista que según el artículo 1º constitucional debe regir en la República de Colombia.*

- Con desviación de poder: Porque no consideraron que el genocidio político del que era víctima el partido político, constituía*

*factor que excepcionaba imponer a la UP las consecuencias que prevé la normatividad que se le aplicó. De esta forma el CNE desconoció la razón válida que afrontó este partido político para no participar en las elecciones parlamentarias de marzo de 2002, debido a la falta de las garantías de que tratan los artículos 2 y 264 constitucional (este último en su texto anterior a la reforma del Acto Legislativo 01 de 2003).*

*Este vicio que afecta la validez de las Resoluciones también se presenta debido a que el CNE al expedir los actos acusados no tuvo en cuenta la restricción de la libertad, que padecía la UP ante la persecución política de que era objeto.*

*- Infringiendo el artículo 4° de la Ley 130 de 1994 y de paso incurriendo con ello en la falsa motivación: Según esta norma “Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o [no] mantengan representación en el Congreso, conforme al artículo anterior”, el partido político no puede mantener la personería jurídica. Porque esta causal no se presentó en realidad como supuesto fáctico, puesto que la UP no pudo inscribir candidatos para esas elecciones, por las acreditadas razones de fuerza mayor en que se encontraba de persecución política y de aniquilamiento de sus filas, circunstancias que lo situaban en desigualdad de condiciones frente a los demás partidos políticos reconocidos. Además, lo privaba de toda garantía de respeto al derecho fundamental de participación política reconocido por la Carta Política como uno de los fines esenciales del Estado, pero al cual no se atendió por las autoridades en el caso de la UP.*

*Alegan que, por tal razón, los actos acusados se expidieron con falsa motivación puesto que el sustento que les sirve de apoyo: no haber obtenido la UP un mínimo de cincuenta mil (50.000) votos en*

*las elecciones del año 2002 a Congreso de la República ni conservado curul alguna en esa corporación pública de elección popular, no es veraz, pues en realidad no fue lo que ocurrió ya que no le fue posible participar en esas elecciones. Entonces, se trató por tanto de un motivo diferente al que prevé el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994.*

***Suspensión provisional:*** *Con la demanda se pidió la suspensión provisional del acto demandado, solicitud que se negó en auto de Sala del 23 de agosto de 2010.*

## **2. Contestación de la demanda**

*El apoderado del CNE se opuso a la prosperidad de las súplicas de la demanda. Puso de presente que la pérdida de personería jurídica de un partido político no acarrea su extinción. Que al CNE le compete cumplir las normas sobre partidos políticos, incluidas las decisiones sobre su personería.*

*Explicó que para el momento en el que este organismo expidió los actos demandados, derivaba su atribución del artículo 265 de la Constitución. Que ninguna ley contemplaba las circunstancias que aducen los demandantes como causal eximente para mantener la personería jurídica por parte de un partido político.*

*Por último se propuso la excepción de pleito pendiente, al estar cursando una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo radicado 2003-00148 ante la Sección Primera del Consejo de Estado.*

## **3. Alegatos de conclusión**

*1.- Del Consejo Nacional Electoral: Recordó que al contestar la demanda propuso la excepción de PLEITO PENDIENTE porque para entonces el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que cursaba ante la Sección Primera no había terminado, pero que como para este momento ya se dictó el respectivo fallo, debe declararse la excepción de COSA JUZGADA.*

*En cuanto a las pretensiones, refirió que la ley prevé requisitos objetivos para que los partidos políticos mantengan la personería jurídica, los cuales la UP no cumplió, situación que los mismos demandantes aceptan (fls. 619 a 629).*

*2.- Por la parte demandante: Luego de reiterar parte de la historia política de Colombia y citar algunas publicaciones periodísticas sobre hechos delictivos contra sus militantes, insistió en que el CNE no debió aplicar la norma de la Ley 130 de 1994 “por existir genocidio y la vulneración de la libertad de la Unión Patriótica”.*

*En cuanto a la COSA JUZGADA, señaló que no existe plena identidad entre los procesos, comenzando porque el caso que conoció y falló la Sección Primera es de nulidad y restablecimiento del derecho y el presente caso es de nulidad simple (fls. 632 a 647).*

#### **4. Concepto del Ministerio Público**

*El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado consideró que la excepción de pleito pendiente “no procede en tanto tiene naturaleza de previa”, y que la de cosa juzgada no prospera “por cuanto el objeto de una y otra demanda si bien son coincidentes en lo relacionado a la nulidad del acto son divergentes en cuanto a la consecuencia de la decisión”.*

*Respecto del asunto de fondo, aduce que proceder conforme con los*

*mandatos de la ley es imperativo para los órganos del Estado. Que no puede concluirse que el CNE haya actuado con desviación de poder al expedir los actos demandados, pues dicha entidad lo que hizo fue aplicar la norma que regulaba la situación en dicho momento.*

*Sostiene que la situación excepcional que la UP alegó ante el CNE a fin que no se le impusiera la consecuencia del numeral 1º del artículo 4º de la Ley 130 de 1994, jurídicamente no podía ser admitida, debido a que ninguna ley autorizaba a este Organismo para considerar un efecto distinto, siendo que realmente la UP no obtuvo 50.000 votos en las elecciones para Congreso ni conservó ninguna curul en el mismo, lo cual tipificaba el supuesto de hecho que la norma regula.*

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- Competencia**

*La competencia de la Sala para conocer en única instancia de este proceso de nulidad contra acto de contenido electoral deviene de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 128 del C.C.A., modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2 (por el cual se modificaron los artículos 128, 129, 130, 131 y 132 del Código Contencioso Administrativo) y por la Ley 446 de 1998 artículo 36; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado “Por el cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”.*

*Para la Sala, en virtud de la incidencia que para el interés general de preservación de la democracia y del carácter participativo y pluralista del Estado Colombiano representa examinar*



*judicialmente la constitucionalidad y la legalidad de las Resoluciones que se acusan, dado el carácter de los cargos en que se hacen consistir por los demandantes los motivos de nulidad que se proponen, encuentra que la naturaleza de las Resoluciones demandadas trasciende la esfera de pronunciamientos que solo afectan al partido político, y adquieren la condición de actos con impacto social y político que, por lo tanto, los hace controlables judicialmente por la vía del proceso objetivo de legalidad, que no está sujeto a término de caducidad, y para cuyo ejercicio cualquier ciudadano tiene legitimación.*

*La competencia del juez en esta clase de acción está circunscrita a estudiar la procedencia o no de la exclusión del acto administrativo del mundo jurídico, para preservar en abstracto el ordenamiento legal, con independencia de los efectos derivados que per-se genere el fallo, en el caso de ser anulatorio.*

## **2.- De la prueba de los actos demandados**

*La Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 del Consejo Nacional Electoral que contiene la decisión concerniente a que la Unión Patriótica no cumple los requisitos para conservar su personería jurídica, y la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002 del mismo Organismo que negó la reposición presentada contra esa determinación, se aportaron con la demanda en copia auténtica (fls. 3 a 19).*

## **CUESTIÓN PREVIA**

## **3.- De la cosa juzgada en los procesos de nulidad**

*En la contestación de la demanda el CNE propuso como excepción*

*la de pleito pendiente. La fundamenta en que en la Sección Primera del Consejo de Estado cursaba para esa época, el proceso 2003-00148 en el que se pretendía igualmente la nulidad de estos actos administrativos y por las mismas censuras.*

*En consideración a que cuando se corrió traslado para alegar (24 de octubre de 2012) ya se había dictado sentencia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra dichas resoluciones, el CNE solicitó entender, a partir de entonces, la excepción que inicialmente propuso, de pleito pendiente, ahora como de cosa juzgada.*

*La Sala aborda su análisis y definición así:*

*La cosa juzgada es un efecto jurídico de que goza la sentencia, como fruto de un procedimiento calificado por el que se llega a la declaración de certeza. Resultado de ello se predicen del pronunciamiento judicial definitivo de una controversia, consecuencias que tienen como garantía conferir seguridad jurídica a las partes y a los asociados, sobre lo decidido.*

*Concretamente sobre los efectos que tiene la sentencia de nulidad de un acto administrativo, el artículo 175 del C.C.A. dispone que “La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. **La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada (...).**”*

*Sobre este tema la Sección Segunda de esta Corporación<sup>2</sup> sostuvo en sentencia de mayo 12 de 2011, sustentándose en tal norma, que cuando la decisión jurisdiccional sobre la nulidad es negativa, es*

---

<sup>2</sup> Sección Segunda, exp. 2005-02536 (interno 1269-09), MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez, que a su vez citó sentencia del 22 de abril de 2004, exp. 13274, M.P. Dr. Germán Ayala Mantilla.

*decir si el acto administrativo demandado conserva validez, la cosa juzgada se predica únicamente de las causales de nulidad que se alegaron, razón por la cual el acto puede **demandarse de nuevo por otra causal**, siendo así posible que si las nuevas censuras resultan probadas, la pretensión prospere.*

*El efecto de cosa juzgada de las sentencias concierne a los atributos de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de que están revestidas estas decisiones judiciales ejecutoriadas. Así, cuando adquieren firmeza haciendo tránsito a la cosa juzgada, significa, por una parte, que son susceptibles de hacerse cumplir incluso coercitivamente y, por otro lado, que el debate que se dirimió no es posible controvertirlo de nuevo, salvo las excepciones por la procedencia de recursos extraordinarios expresamente reguladas por la ley.*

*De conformidad con el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, para que opere el fenómeno de la cosa juzgada es preciso que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto; que se funde en la misma causa anterior y que en los procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Para el presente caso si se comparan en su contenido las dos demandas<sup>3</sup>, esto es, la que se tramitó y se decidió en la Sección Primera y la presente, se logra apreciar de manera clara que presentan varias diferencias que no permiten considerar que la sentencia que definió el proceso N°. 2003-00148 de nulidad y restablecimiento del derecho constituya cosa juzgada que impida resolver con sentencia de mérito el presente proceso de simple nulidad, pues las exigencias del artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, antes referidas, no están presentes a plenitud.*

---

<sup>3</sup> La de nulidad y restablecimiento del derecho según lo que de ella se resumió en la sentencia del 2 de diciembre de 2010 de la Sección Primera del Consejo de Estado.

El siguiente cuadro permite corroborar la inexistencia de identidad plena entre ambos medios de control judicial ejercidos contra estos mismos actos:

ASPECTO A COMPARAR	CLASE DE DEMANDA INSTAURADA ANTE LA SECCIÓN 1ª: ( DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO) No.2003-00148	NATURALEZA DE LA DEMANDA QUE SE PRESENTÓ ANTE LA SECCIÓN 5ª : (SIMPLE NULIDAD) No. 2012-00027	OBSERVACIÓN
DEMANDANTE	Representante legal, Partido Unión Patriótica y otros	Ciudadanos Ricardo Pérez González y otros	Los demandantes son diferentes
	De carácter general:	Más específicos:	
SUSTENTO FÁCTICO (entre otros hechos)	La UP en sus inicios obtuvo 19 diputados, 351 concejales, 7 consejeros intendenciales y 8 comisariales	La UP en 1988 obtuvo 19 alcaldías directamente, 95 en coalición, 18 diputados, 368 concejales y 3 consejeros comisariales	No son sustentos fácticos idénticos. Las dos demandas presentan diferencias.
NORMAS VIOLADAS	CONSTITUCIÓN: Arts. 2, 5, 14, 20, 23, 29, 38, 107, 112 y 228	CONSTITUCIÓN: Preámbulo y arts. 1, 2, 13, 19, 22, 40 num. 3, 108 y siguientes y 264.	La única norma común que en ambas demandas se alega como trasgredida es el artículo 2º de la Constitución Política.
		Ley 418 de 1997 “prorrogada” por la Ley 548 de 1999	En la demanda ante la Sección 1a sólo se citan normas constitucionales
		Art. 4 de la Ley 130 de 1994	
LOS CARGOS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN	LA UP nació producto de un acto especial del gobierno. El CNE no podía ignorar ese acuerdo.  En las Resoluciones del CNE demandadas no se consideró que el genocidio fue el impedimento para que el partido político se presentara a elecciones. Los miembros del CNE actuaron de forma parcializada frente a un partido político que ejerció su labor de oposición.  La demanda no ubica estas alegaciones en alguna causal específica de nulidad de los actos administrativos.	La falta de considerar el genocidio político como factor de excepcionalidad al aplicar los efectos negativos de las normas para que no pudiera la UP mantener su personería jurídica, constituye desviación de poder en la expedición de los actos que se acusan. También éstos están afectados de falsa motivación: Porque aunque dicen haberse expedido con base en el art. 4º de Ley 130 de 1994, no se cumplió el presupuesto de la norma referido que “a través de sus candidatos” no obtuviera un determinado número de votos, pues la situación de la UP fue diferente, en tanto lo que ocurrió fue que no inscribió candidatos.	Los cargos y su alegación no tienen coincidencia

*Reiterando lo explicado, entonces, la sentencia que niega la pretensión de decretar la nulidad del acto administrativo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 175 del C. C. A. (norma vigente para la época de interposición de esta demanda), produce efectos de cosa juzgada “erga omnes” sólo en relación con la “causa petendi” juzgada, esto es únicamente respecto al cargo de nulidad propuesto y a las normas indicadas como violadas. Por ello resulta imperativo concluir que en el caso concreto no operó el fenómeno de la cosa juzgada, pues no se trata de la misma “causa petendi”, como lo muestra la síntesis contenida en el cuadro comparativo al folio anterior, entre las dos demandas.*

*En suma, cuando la Sección Primera en el fallo de 2010 revisó la legalidad del acto acusado, no lo hizo exactamente desde la perspectiva de la “falsa motivación” ni de la “desviación de poder”, “causa petendi” que bajo este enfoque, sí fue el propuesto en la presente demanda. Tal situación, impone en garantía material del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, permitir que ante esta otra solicitud elevada por los ciudadanos aquí demandantes, realizar control del acto de contenido electoral demandado con fundamento en estos nuevos y específicos argumentos.*

*En consecuencia, la excepción propuesta se declarará no probada.*

### **CUESTIÓN DE FONDO**

#### ***4.- Sobre la noción de partido político y acerca de su función de canalizador del derecho ciudadano de participación en el ejercicio del poder***

*En los sistemas de gobierno democráticos los partidos políticos se*

*constituyen como organizaciones que libremente conforman los ciudadanos con el propósito de canalizar su participación en el ejercicio del poder del Estado, a partir de afiliarse a ese colectivo, a fin de traducir y desarrollar el ideario y los programas de gobierno que se acuerdan a título institucional. El artículo 107 Superior determina que se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar organizaciones y a desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos.*

*Considera la Sala de importancia, a título ilustrativo y como introducción a ocuparse en específico y directamente del examen de las causales de nulidad que se endilgan a los actos acusados, referirse a la noción de partido político y a la connotación que tienen estas organizaciones frente al ejercicio del derecho fundamental a elegir y ser elegido.*

*El artículo 40 ibídem reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de las siguientes actuaciones: elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación ciudadana; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, así como también, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.*

*La Ley 130 de 1994 “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, define los partidos y movimientos políticos en el artículo 2º, así:*

*“ARTÍCULO 2º. DEFINICIÓN. Los partidos son 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.*

*Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.*

*Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica”.*

*La Corte Constitucional ha reiterado el carácter de **fundamental** de los derechos políticos. En la sentencia C-329 analizó el marco participativo y democrático del Estado Social del Derecho y sostuvo entre otras consideraciones que:*

*“(…) De conformidad con Preámbulo y con el artículo 1º de la Constitución, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana. Tales conceptos no constituyen, ha dicho la Corte, meros postulados filosóficos, sino que deben ser realizados por una actuación del Estado dirigida al cumplimiento de, entre otros fines esenciales, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.*

*La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, **tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos.***

*En efecto, el artículo 40 Superior establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, en ese orden de ideas, puede elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna y formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Es decir, a la par que estableció el derecho de participación en el poder político, estableció una serie de prerrogativas a favor de los ciudadanos tendientes a garantizar su realización, en perfecta armonía con las disposiciones internacionales ratificadas por Colombia en*

la materia”<sup>4</sup>.

*El partido político se caracteriza por su vocación de organización estable y permanente. Proyecta su ideología a través de la construcción de programas de gobierno que traduzcan su ideario sobre los fines del ejercicio del poder, y a partir de las orientaciones que transmiten a sus avalados para que atienden a la filosofía que funda su existencia, en la realización de los objetivos que la identifican. Su razón de ser es la conquista y el ejercicio de las potestades públicas, para lo cual debe tener un apoyo popular significativo. Éste solo lo obtiene si goza de garantías plenas para su existencia y operatividad, incluida la más importante: la posibilidad de participación político-electoral.*

*De conformidad con el artículo 2º de la Ley 130 de 1994, los partidos y movimientos políticos constituidos con el cumplimiento de todos los requisitos legales y constitucionales, tendrán personería jurídica<sup>5</sup>.*

*La personería jurídica puede definirse como 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<sup>6</sup>, a partir de lo cual se considera sujeto de derechos y obligaciones, como persona jurídica que es<sup>7</sup>.*

*El reconocimiento de dicha personería les permite a los partidos políticos, entre otros, obtener las siguientes prerrogativas:*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-329 del 29 de abril de 2003, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>5</sup> Sobre el particular, el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2009, que a su vez modificó el Acto Legislativo 01 de 2003, prevé que “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 tres por ciento (3%) 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 étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.

<sup>6</sup> Ver parágrafo del artículo 3º de la Ley 1475 de 2011.

<sup>7</sup> Ver Código Civil Colombiano, artículo 633.



- *Inscribir sus candidatos a elecciones populares, sin requisito adicional que el otorgamiento del correspondiente aval (artículo 107 de la Constitución Política).*
- *Utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley, para todos los partidos (artículo 111 de la Constitución Política).*
- *Para los que se declaren en oposición al Gobierno, ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizará: i) El acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales, ii) El uso de los medios de comunicación social del Estado incluidos los que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, y, iii) El derecho de réplica (artículo 112 de la Constitución Política).*
- *Obtener financiación anual procedente del Estado (artículo 109 de la Constitución Política), lo cual fue reglamentado por el artículo 12 de la Ley 130 de 1994 y luego por el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.*
- *Recibir reposición de gastos de campaña electoral (artículo 109 de la Constitución Política), lo cual se reglamentó por el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 y luego por el 21 de la Ley 1475 de 2011.*
- *Derecho a postular los respectivos candidatos, a efectos de que el Congreso de la República elija los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículo 264 de la Constitución Política).*

## **5.- Fijación del objeto**

*Pasa ahora la Sala a ocuparse en específico del problema jurídico que impone resolver la demanda. Este radica en que la Sala determine si las Resoluciones 5659 del 30 de septiembre y 7477 del 20 de noviembre de 2002, expedidas por el CNE, en cuanto declararon que el partido UNIÓN PATRIÓTICA “no reúne los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994 para conservar su personería jurídica”, incurren o no en las censuras que a título de vicios, los demandantes les atribuyen.*

*Los reproches que la demanda le atribuye a estos actos administrativos conciernen esencialmente a: falsa motivación y desviación de poder. Se fundan en que la UP no presentó la situación que el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 130 de 1994 consagra como motivo de pérdida de la personería jurídica para un partido político cuando: “en una elección no obtenga a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos, o no alcancen o mantengan representación en el Congreso [de la República]”, causal que, sin embargo, aplicó el CNE a dicha organización política para que no conservara su personería jurídica.*

*Los demandantes alegan que no es verdad lo que se aduce en las Resoluciones demandadas en el sentido que la UP no obtuvo un mínimo de cincuenta mil (50.000) votos en las elecciones del 2002, ni alcanzó al menos una curul en el Congreso, puesto que este supuesto fáctico de la norma parte de la base que el partido haya participado en la contienda electoral, constituyéndose ello en la condición sine-qua-non sobre la cual está edificada la causal. Y que en el caso de la UP lo acaecido fue que debido al exterminio de sus líderes, candidatos y miembros elegidos, así como de muchos de sus militantes, por este motivo que es fuerza mayor, no pudo participar*

*en igualdad de condiciones en esas elecciones, dada la falta de garantías a la vida e integridad personal de sus afiliados y electores simpatizantes que padeció.*

*Que por lo tanto, la potestad que ejerció el CNE para suprimir la personería jurídica a partidos políticos que no demostraran con los resultados de las urnas el apoyo popular, en el caso del partido UP no tuvo por objeto atender a la finalidad que informa la norma: preservar el reconocimiento legal solo a partidos políticos que demuestren su solidez organizativa en la representación ciudadana, alcanzada en las urnas.*

*La Sala verifica que las consideraciones que sirvieron de fundamento al CNE para tomar la decisión de retirarle la personería jurídica al Partido Unión Patriótica “UP” fueron:*

*En la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002:*

*“(…) 3º.- Que como consecuencia de las elecciones que se celebraron el 10 de marzo y 26 de mayo del año 2002, para elegir Congreso de la República y Presidente y Vicepresidente de la República, se hace necesario que el Consejo Nacional Electoral entre a valorar cuáles partidos o movimientos políticos no reúnen los requisitos para conservar su personería jurídica.*

*4º.- Que el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, **mediante oficio DGE-2407 del 13 de agosto de 2002**, remitió al Consejo Nacional Electoral un listado que contiene los resultados de las elecciones de Congreso de la República que se realizaron el 10 de marzo de 2002, discriminado por partido o movimiento político, indicando los que obtuvieron curul, y a su vez señalando la votación individual por agrupación política en cada una de las corporaciones legislativas (...). Los anteriores datos sirvieron como base para el estudio que debía realizar el Consejo Nacional Electoral.*

*5º.- Que una vez cotejada la información suministrada por la Dirección de Gestión Electoral, se colige que algunos Partidos y Movimientos Políticos, no reúnen lo requisitos contemplados en la Constitución Política y en la Ley 130 de 1994” (fls. 17 a 19).*

*En la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002, en la que el CNE resolvió el recurso de reposición que interpuso el Partido Unión Patriótica:*

*“(...) El decreto o no de la pérdida de la personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos no es una actividad discrecional de la Corporación; sino que esta actividad es la consecuencia de un mandato imperativo de la Ley de cuyo cumplimiento no se puede sustraer el Órgano electoral.*

*(...)*

*A contrario sensu, cuando quiera que la colectividad política reconocida no mantiene el número mínimo de votos -cincuenta mil- en la última contienda política y a su vez no logra reelegir a un candidato al Congreso de la República, la Ley presupone que dicho partido o movimiento político no cuenta con el suficiente apoyo popular y por consiguiente no se constituye en un canal de representación eficiente de los intereses de la comunidad. De suerte que al no contarse con el apoyo popular requerido, el partido o movimiento político no reúne los méritos suficientes para gozar de los favores del Estado, siendo llamado a perder su personería jurídica.*

*(...)*

*En otras palabras, para el caso en nada influye el que el Partido Político UNION PATRIOTICA se encontrare incurso en la causal primera del artículo 4 de la Ley 130 de 1994 por razones de fuerza mayor o caso fortuito por cuanto que -como se advirtió- no se discute el que la colectividad política fuere legalmente responsable de no haber obtenido los cincuenta mil votos o haber alcanzado representación en el Congreso.*

*(...) la misma expresión caso fortuito indica idiomáticamente un acontecimiento extraño, súbito e inesperado. Por tanto, si el hecho ya existía al tiempo con el vencimiento del término para inscribir candidatos al Congreso de la República o era conocido o cognoscible por las directivas de la colectividad política, o si esto razonablemente hubieran podido preverlo en el futuro, por ser acontecimiento normal, o al menos, de frecuente acaecer, la ocurrencia de ese hecho no constituye caso fortuito.*  
*(...)*

*Es claro que la UNIÓN PATRIÓTICA arguye como imprevisible e irresistible una situación jurídica **que no lo era**; así como trae a colación un argumento tendiente a justificar **su no postulación de candidatos a una contienda electoral** como causa del advenimiento de la pérdida de personería jurídica, situación que por donde quiera que se le mire no puede ser de recibo para la Corporación por cuanto que en primer término no se discute la responsabilidad del partido político en la pérdida de su personería, **como tampoco es jurídicamente aceptable el que el Consejo Nacional Electoral tenga en cuenta “circunstancias extrañas” para justificar el abstenerse de darle aplicación a un mandato legal**” (resaltado y subrayado fuera del texto original, fls. 3 a 16).*

## **6.- Del estudio y definición sobre los cargos que la demanda atribuye a los actos administrativos**

*La desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos está contemplada en el artículo 84 del C.C.A. y ha sido definida por la jurisprudencia y la doctrina de la siguiente manera:*

*“(...) cuando la autoridad profiere una decisión administrativa para la cual la ley le ha otorgado competencia pero lo hace **con un fin distinto del previsto por el legislador se incurre en una desviación de poder**. De tal suerte que, cuando exista contrariedad entre el fin perseguido por la ley y el obtenido por el autor del acto se configura esta causal de ilegalidad. Ciertamente, se ha dicho, esta es una causal que no resulta fácil de comprobar, por tratarse de presupuestos subjetivos o personales que en ocasiones no se alcanzan a revelar”<sup>8</sup>*

*Se presenta cuando el acto sólo formalmente aparece expedido con ajuste a la facultad conferida, pues materialmente en realidad no atiende al fin que la norma que autoriza su producción persigue, sino que está orientado a un propósito diferente que, por lo tanto, resulta ilegítimo.*

*En relación con la causal de nulidad por falsa motivación, como vicio que anula los actos administrativos, prevista en el artículo 84 del C. C. A., la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:*

*“(...) De manera generalizada se acepta que los motivos de un acto administrativo corresponden a los antecedentes de hecho y de derecho que conducen a la expedición del mismo, es decir, las circunstancias que llevan a la administración a expresar su voluntad en el sentido manifestado en el acto administrativo de que se trate. Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, se entiende que la existencia real de los motivos de un acto administrativo constituye uno de sus fundamentos de legalidad, al punto de que cuando se demuestra que los motivos que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo, llamado falsa motivación. En síntesis, el vicio de **falsa motivación es aquel que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición** y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad”<sup>9</sup>.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 26 de marzo de 2009, rad. 2004-01941-01(0312-08), M.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>9</sup> Sentencia del 8 de septiembre de 2005, rad. 2003-01806-01(3644), M.P.: Darío Quiñones Pinilla.

*A partir de las connotaciones que presentan estos dos tipos de vicios que la demanda atribuye a las resoluciones del CNE que se acusan, y examinados de manera directa en el contexto fáctico y jurídico de tales decisiones administrativas, la Sala encuentra que, ciertamente, no era jurídicamente posible que el CNE le atribuyera al partido político UP la consecuencia de supresión de la personería jurídica, pues las circunstancias que en su caso se presentaron no encajaban en la situación que consagra el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994, disposición que le sirvió de apoyo normativo al órgano administrativo electoral para la toma de la decisión administrativa que es objeto de este control judicial.*

*Porque lo que le ocurrió a la UP fue que no contó con las condiciones de garantía indispensables para vincularse a la contienda electoral al Congreso del año 2002 con una pluralidad de candidatos avalados y en un escenario de normalidad participativa<sup>10</sup>. Consecuencia de ello, por obvias razones estaba en imposibilidad de obtener cincuenta mil (50.000) votos, o de conservar al menos una curul en esa Corporación de elección popular.*

*Éstas fueron las verdaderas razones, de carácter de fuerza mayor, que le impidieron, en igualdad de condiciones a los demás partidos, y con garantía de libertad, poder ejercer este derecho político, derecho que es de naturaleza fundamental.*

*En efecto, en el expediente obra prueba documental sobre la situación de exterminio del que venían siendo objeto los militantes y simpatizantes de la UP. En especial ello se evidencia del análisis*

---

<sup>10</sup> Al proceso se aportó certificación del Director de Gestión Electoral del CNE en el sentido que la UP presentó un único candidato a la Cámara de Representantes por el Departamento de Arauca, para las elecciones del 10 de marzo de 2002. En cuanto al Senado, se certificó que “no hubo inseritos” (fl. 391 c. ppal.). No obstante las Resoluciones del CNE que se demandan no aducen ni se refieren a esta circunstancia que por lo tanto careció de relevancia.

del estudio titulado “Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación” de octubre de 1992, donde se dan a conocer las conclusiones del “Estudio de casos de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y del movimiento político Esperanza Paz y Libertad”. Este documento preexistía a la fecha en la que se expidieron los actos acusados.

Tal informe tuvo origen en la orden que al respecto impartió a la Defensoría del Pueblo la Corte Constitucional en la sentencia T-439 de julio 2 de 1992, cuando amparó los derechos a la libertad personal, la vida, la integridad, la igualdad, la intimidad, la libertad de conciencia y la participación política del señor Luis Humberto Rolón Maldonado (sobreviviente de la UP), así como los derechos de su familia a la armonía y unidad, y los derechos fundamentales de los niños a gozar de una familia y a no ser separados de la misma. Ordenó a las autoridades darle protección al accionante y a su familia, y en el numeral cuarto de la parte resolutive, dispuso lo siguiente:

**“CUARTO.- SOLICITAR** al señor Defensor del Pueblo que, dentro de la órbita de sus competencias y para los fines indicados en el artículo 282 de la Constitución, elabore, en el término de tres (3) meses un informe con destino al Congreso Nacional, al Gobierno y al Procurador General de la Nación, sobre el estado en que se encuentran las investigaciones penales y disciplinarias que se adelantan como consecuencia de las muertes de miembros del partido político Unión Patriótica y del movimiento político Esperanza, Paz y Libertad, así como promover ante las autoridades judiciales competentes las acciones necesarias para el definitivo y total esclarecimiento de estos hechos”.

El estudio se anexó en copia auténtica a este proceso (c. pruebas N° 1), y contiene la siguiente reseña histórica sobre el surgimiento de este partido político:

**“(…) La Unión Patriótica UP surge** como organización política el **28 de mayo de 1985** siendo un resultado del proceso de paz entre el Secretariado Nacional de las Guerrillas de las FARC-EP, y el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas.

*El proceso que se adelantaba en 1985 implicaba a las luces del acuerdo inicial el cese bilateral del fuego y según lo establecido se concretaría con el efectivo desarrollo de las reformas políticas, económicas y sociales que darían respuesta a los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el acuerdo de prórroga del 2 de marzo de 1986. Dicha obligación se consagraba en los siguientes términos: “El Gobierno, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y las Leyes, **otorgará a la Unión Patriótica y a sus dirigentes las garantías y seguridades indispensables para que puedan desarrollar, en forma idéntica a las demás agrupaciones políticas, su acción tanto proselitista como electoral (...)**” (pág. 63 y 64 del Informe)*

*En otro capítulo hace referencia a los resultados electorales de la UP y a los actos de violencia vinculados a aquellos, en los siguientes términos:*

*“- Período electoral marzo de 1986 a marzo de 1988:*

*En 1986 primer año de participación electoral de este naciente partido, se constituye la UP como el “fenómeno político electoral” obteniendo la más alta votación de la izquierda reflejada en el apoyo de 320.000 electores y la elección de 5 Senadores, 9 Representantes a la Cámara, 14 Diputados departamentales, 351 Concejales y el nombramiento de 23 alcaldes municipales.  
(...)*

*Indagando sobre las posibles causas de la multiplicidad de violaciones, encontramos que existe una relación directa entre el apreciable éxito electoral obtenido y la respuesta violenta de organizaciones de extrema derecha, delincuencia organizada, grupos paramilitares, narcotráfico y en algunos casos agentes del Estado, que ven menoscabados sus intereses políticos y económicos.  
(...)*

*De las estadísticas electorales y de violación a los Derechos Humanos contra la Unión Patriótica en este período, se establece:*

*1.- La violencia contra la Unión Patriótica se dirige especialmente contra los miembros elegidos a corporaciones públicas; así **en estos dos primeros años se asesina al máximo dirigente** y candidato a la presidencia JAIME PARDO LEAL, el 11 de noviembre de 1987, a **2 senadores, 2 representantes** a la Cámara, **5 diputados** regionales, **45 concejales y 4 alcaldes** municipales.*

*2.- Las mayores violaciones a Derechos Humanos contra la Unión Patriótica coinciden regionalmente con aquellos territorios en los que se logró un mayor apoyo electoral. (...)*

*- Período electoral abril de 1988 a mayo de 1990:*

*La Unión Patriótica se presenta a los comicios electorales del 13 de marzo de 1988 con un antecedente sombrío, 396 víctimas de la violencia entre*



*1985 y 1988, preludio de violencia e intolerancia que llega a su punto más álgido en este período preelectoral, causándole la muerte a 9 candidatos a Concejos Municipales, 5 candidatos a alcaldías y 1 a Asamblea.*

*A pesar de esta oleada violenta que deja entrever evidentes síntomas de intolerancia política, ausencia de garantías electorales y exterminio sistematizado contra los dirigentes y militantes de la UP se eligen 15 alcaldes y 13 diputados.*

*Comparando la jornada electoral de 1986 y 1988, podemos evidenciar que la Unión Patriótica para esta justa electoral tuvo una considerable disminución en su caudal electoral (...), consecuencia directa de la ausencia de garantías electorales y del proceso intimidatorio de sus dirigentes y militantes. (...).*

*- Período electoral junio de 1990 a septiembre de 1992:*

*Para las elecciones al Congreso en 1990 la Unión Patriótica arroja los siguientes resultados: Un (1) Senador con su suplente y cuatro (4) Representantes a la Cámara con sus suplentes; en las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente en 1990 logra dos constituyentes, uno propio (Aida Abella Esquivel) y otro de convergencia (Alfredo Vásquez Carrizosa).*

*En los comicios electorales del 27 de octubre de 1991 elige un (1) Senador y tres (3) Representantes a la Cámara” (pág. 65 a 68).*

*En otros apartes indica que lo que está en juego a raíz de la intolerancia “no es la supervivencia de un grupo político, sino la de la democracia colombiana” (pág. 71), y analiza la visión de las organizaciones internacionales sobre la Unión Patriótica, donde cita el siguiente segmento que hace parte del Informe de Amnistía Internacional de 1989:*

*“(…) Tanto el Partido Comunista Colombiano como la Unión Patriótica (UP), han sido blanco especial de los asesinatos y desapariciones por motivos políticos de los últimos años. Desde su creación en 1985, más de 750 miembros de la UP, incluyendo activistas de base, concejales municipales elegidos en los comicios de marzo de 1988, diputados y líderes nacionales han sido víctimas de lo que parecen ser asesinatos por motivos políticos. Muchos dirigentes de la UP han recibido escoltas del DAS como consecuencia de las persistentes amenazas de muerte formuladas contra ellos y sus familias. Sin embargo, en varios casos documentados por Amnistía Internacional, activistas de la UP que estaban recibiendo protección estatal fueron asesinados en momentos en que los escoltas no estaban presentes” (pág. 55 del informe).*

*También alude al informe del Relator Oficial de la ONU que por invitación del gobierno de Colombia realizó visita a este país entre el **11 y el 20 de octubre de 1989**, y en el cual se condensa el*

número de víctimas de **asesinatos de miembros de la Unión Patriótica hasta ese momento**, en la siguiente tabla:

1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL
99	144	77	183	72	575

Algunas de las conclusiones del Informe de la Defensoría indican que “El homicidio de los dirigentes y militantes de la Unión Patriótica, **ha sido un factor determinante en la pérdida de apoyo político en zonas en que tradicionalmente se consideraba mayoría**” (pág. 215 del Informe).

En apreciación de la Sala, este estudio evidencia que habiendo surgido la Unión Patriótica como alternativa política de aceptación popular y con reconocimiento oficial en el territorio nacional, simultáneamente fue objeto de acciones en su contra provenientes de fuerzas oscuras dirigidas a asesinar selectivamente a muchos de sus miembros, varios de los cuales habían sido elegidos en cargos de elección popular en alcaldías y en corporaciones públicas, en las diferentes elecciones en las que el Partido Político pudo participar, antes de las del año 2002.

En comunicación de fecha 23 de octubre de 1992 el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le expresa a la señora Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia que dicha Organización “(...) ha seguido desde hace muchos años con verdadera preocupación la situación del grupo político colombiano denominado Unión Patriótica (UP) surgido como resultado de las negociaciones de paz promovidas con las FARC-EP por el expresidente Belisario Betancur Cuartas. Si bien la Comisión no cuenta con datos precisos sobre el número de miembros de esta organización política que han sido asesinados desde el 28 de mayo de 1985, (...) **es de conocimiento público** que el número de **víctimas** que la violencia ha registrado entre ellos es de aproximadamente **un millar de muertos**” (fl. 190 c. pr. 3).

*Estas y otras acreditaciones sobre la eliminación sistemática de militantes de la UP le fueron puestas en conocimiento del CNE por el representante legal de la Unión Patriótica cuando interpuso el recurso de reposición contra la Resolución N° 5659 de 2002 “Por la cual se determinan los Partidos y Movimientos Políticos, que no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994, pierden su personería jurídica”, entre ellos la UP (fls. 138 a 143 c. ppal.), pero no fueron consideradas como circunstancias excepcionales y de fuerza mayor al decidir la impugnación.*

*Tan grave situación indiscutiblemente afectó la libertad de la UP para continuar actuando como partido político.*

*El señor expresidente de la República doctor Andrés Pastrana Arango en declaración por certificación (fls. 472 a 474 c. ppal.), señaló que como ciudadano, expresidente de Colombia y periodista tuvo la oportunidad de conocer varios de los acontecimientos que sustentan los hechos de esta demanda, así como tener acceso a varios documentos públicos y literarios en los que se relata la ocurrencia de varios de estos eventos. Que “**el asesinato de muchos de los miembros de la Unión Patriótica** en Colombia a manos de miembros de bandas criminales vinculadas al narcotráfico y al paramilitarismo **es un hecho notorio y público** que ha sido divulgado ampliamente por medio de la prensa y de textos políticos e históricos”.*

*Agregó el testigo que la obra literaria [de su autoría] denominada “La palabra bajo fuego” tiene como fundamento los hechos ocurridos dentro del territorio nacional en un determinado período de nuestra historia. Que la muerte de varios de los integrantes de la Unión Patriótica fue un hecho ampliamente informado a la opinión pública, y que este conocimiento hace parte de la historia del país y “corresponde a hechos que ojalá no hubiesen sucedido jamás”.*

Concluyó su declaración expresando que:

*“(…) En mi calidad de autor del libro, y con el propósito de hacer un relato propio de lo acontecido con este partido político y los efectos que esos asesinatos tuvieron sobre las perspectivas de paz en los años siguientes, **se utilizó la** expresión “Genocidio” de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el cual define la palabra genocidio de la siguiente manera:*

*“Genocidio:*

*1. m. Exterminio o eliminación sistemática de un grupo social por motivo de raza, de etnia, de religión, de política o de nacionalidad”*

*Considerando los argumentos anteriores, DECLARO Y CERTIFICO que **la expresión “genocidio político” utilizada en el libro “LA PALABRA DE FUEGO” quiso contextualizar el homicidio sistemático de los miembros de un grupo político**, ocurrido en nuestro país en un momento histórico, para que fuera comprensible para cualquier lector en cualquier época, aclarando que **esta publicación solo tiene un carácter literario e histórico**” (fl. 529 c. ppal, negrillas fuera del texto original).*

*Entonces los integrantes del partido Unión Patriótica fueron víctimas de persecución por razones políticas acaecidas en el país, cuando manos desconocidas decidieron exterminar a sus militantes y afiliados con el claro propósito de deshacer el partido a fin de impedirle su participación democrática en la gobernabilidad del país. Así, se trató entonces de un verdadero atentado contra el pluralismo y la democracia.*

*La Corporación Reiniciar y la Comisión Colombiana de Juristas presentaron en el año 1993 demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA por estos hechos delincuenciales contra la UP (caso 11.227). El Organismo internacional en auto del 12 de marzo de 1997 declaró la admisibilidad del caso<sup>11</sup>. Luego, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 14 de noviembre de 2008, desglosó del caso 11.227 lo concerniente a la muerte del Senador por la UP señor Manuel Cepeda Vargas, originando el caso 12.531, que se decidió por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 26 de mayo*

---

<sup>11</sup> <http://www.cidh.oas.org>, Informe N° 5/97

*de 2010, sentencia en la que se condenó al Estado Colombiano.*

*En la actualidad el caso 11.227 se encuentra a la espera de que sea resuelto por la CIDH.*

*Entonces, retomando el objeto del presente proceso, se tiene que cuando el CNE al determinar si al Partido Político UNIÓN PATRIOTICA correspondía aplicarle el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994 para extinguir su personería jurídica, le era exigible constitucional y legalmente que valorara la situación fáctica que gobernaba los acontecimientos del estado de fuerza mayor que padecía el partido, respecto a su capacidad real de participación política, bajo un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba para evaluar en cualquier otro partido político la ausencia de 50.000 votos o el no alcanzar o mantener un escaño en el Congreso de la República. Porque debido a la crisis de la UP, se trataba de un estadio totalmente irregular y diferente, luego también diferente debía ser el tratamiento a impartir a este partido.*

*La finalidad que inspiró al legislador para establecer la causal que se consagra en el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994 para que los partidos políticos no conserven la personería, fue sancionarlos por carecer de apoyo popular, demostrado en las urnas, ya por la falta de solidez de su ideario o por el descrédito de sus directivos o por el incumplimiento de los programas ofrecidos por sus avalados, lo que se deduce al no lograr ninguna representación en la principal Corporación Pública de elección popular, el Congreso de la República. La norma tiene entonces el claro propósito de impulsar con ello la permanencia institucional, con su reconocimiento oficial de personería jurídica, solamente de*

*organizaciones políticas sólidas, serias y consistentes que identifiquen el clamor popular con liderazgo de acogida comunitaria de su ideario político, y mediante el aval a candidatos que sean merecedores de representar la democracia participativa del electorado.*

*Pero en el caso de la UP, conforme está demostrado, no se trató de pérdida de apoyo popular por estar en desacuerdo los electores con su ideario o con sus directivos, sino de la total imposibilidad en que estuvo para presentarse a las elecciones al Congreso de la República del 10 de marzo de 2002, en igualdad de condiciones a los demás partidos y movimientos políticos, en cuanto al goce de las garantías para la preservación de la vida e integridad personal de sus directivos, militantes y simpatizantes.*

*Pese a ser ello así, el CNE en la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 “Por la cual se determinan los Partidos y Movimientos Políticos, que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994, pierden su personería jurídica”, se limitó a aplicar en forma literal el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 130 de 1994 para concluir que la UP no reunía los requisitos para conservar su personería, y lo ratificó en la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002 cuando resolvió el recurso de reposición, no obstante que la impugnación estuvo expresamente sustentada en el clamor de un tratamiento legal especial, compadecido con la particular situación que afrontaba, la cual era de notoriedad pública.*

*En consecuencia, se reitera, correspondía al Consejo Nacional Electoral evaluar las razones que adujo el partido político para que no se considerara inmerso en la consecuencia jurídica prevista en el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, pues de lo contrario la decisión de suprimir la personería jurídica no estaría, en su caso, en*

*correspondencia con el propósito que buscó el legislador con su consagración, implicando desviación de poder.*

*En este asunto no se trataba, como lo afirma el Ministerio Público en su concepto, de crear una excepción a la norma, sino de que no resultaba procedente imponerle la consecuencia prevista en ésta de forma literal, sin atender las especiales circunstancias del caso.*

*Tan ajeno fue el organismo público en evaluar la situación de atropello que padecía este Partido Político, verdadera causa de su desfase electoral, que se limitó a señalar en la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002 por la cual resolvió el recurso de reposición presentado contra la número 5659 del 30 de septiembre de 2002, que:*

*“(...) cuando quiera que la colectividad política reconocida no mantiene el número mínimo de votos -cincuenta mil- en la última contienda política y a su vez no logra reelegir a un candidato al Congreso de la República, la ley presupone que dicho partido o movimiento político **no cuenta con el suficiente apoyo popular y por consiguiente no se constituye en un canal de representación eficiente de los intereses de la comunidad**. De suerte que al no contarse con el apoyo popular requerido, el partido o movimiento político no reúne los méritos suficientes para gozar de los favores del Estado, siendo llamado a perder su personería jurídica” (fl. 11).*

*Y que al resolver sobre el argumento del caso fortuito y de la fuerza mayor que invocó la UP como causal exonerativa de no haber podido cumplir con la exigencia de la Ley 130 de 1994, el CNE estimó lo siguiente, como lo registra uno de los apartes de la Resolución 7477 del 30 de noviembre de 2002 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 5659 de 2002 (...) por parte del Partido Político UNIÓN PATRIÓTICA”:*

*“(...) En ese sentido, **la misma expresión caso fortuito indica idiomáticamente un acontecimiento extraño, súbito e inesperado**. Por tanto, si el hecho ya existía al tiempo con el vencimiento del término para inscribir candidatos al Congreso de la República o **era conocido o cognoscible por las directivas** de la colectividad política, o **si estos razonablemente hubieran podido preverlo** en el futuro,*

por ser acontecimiento normal, o al menos, de frecuente acaecer, la ocurrencia de ese hecho no constituye caso fortuito.  
(...)

Es claro que la UNION PATRIOTICA **arguye como imprevisible e irresistible una situación jurídica que no lo era**; así como trae a colación un argumento tendiente a justificar su no postulación de candidatos a una contienda electoral como causa del advenimiento de la pérdida de personería jurídica, situación que por donde quiera que se le mire no puede ser de recibo para la Corporación por cuanto que en primer término no se discute la responsabilidad del partido político en la pérdida de su personería, como tampoco es jurídicamente aceptable que el Consejo Nacional Electoral **tenga en cuenta “circunstancias extrañas”** para justificar el abstenerse de darle aplicación a un mandato legal” (fls. 15 y 16).

Este contenido de los actos administrativos demandados evidencia el tratamiento que, apartado de la realidad reinante, el CNE impartió a la situación de especial consideración que afrontaba y que le planteó la UP, pues calificó el exterminio del grupo de personas militantes, por razones de intolerancia política, como hecho “previsible”, “conocible”, “de común ocurrencia”, de “frecuente acaecer”, propio de “acontecimiento normal”. Recurrió a argumentos y conceptos aplicables a las obligaciones civiles y comerciales para resolver una situación de derechos humanos. Citando la obra “Régimen General de las Obligaciones” del tratadista Ospina Fernández, señaló el CNE que “si el hecho ya existía al tiempo con el vencimiento del término para inscribir candidatos al Congreso de la República o era conocido o cognoscible por las directivas de la colectividad policía, o si estos razonablemente hubieran podido preverlo en el futuro, por ser acontecimiento normal, o al menos, de frecuente acaecer, la ocurrencia de ese hecho no constituye caso fortuito”. Estos argumentos no pueden considerarse válidos desde la óptica del derecho, de la justicia y de la razón natural, e imponen que tales pronunciamientos se excluyan del ordenamiento jurídico.

Definir si mantenía o no la personería jurídica la UP, constituía una decisión de especial trascendencia social, política e histórica, al tratarse del Partido Político surgido a la vida nacional como resultado de la política de paz implementada por el gobierno



*nacional, y cuando en su nacimiento confluyeron voluntades heterogéneas y pluralistas, y que nació con el reconocimiento nacional y con el respaldo y la aquiescencia de la comunidad tanto local como internacional, en la connotación de constituir una apertura democrática de un ámbito directo de participación política a las minorías y a la oposición.*

*Entonces, se imponía, en un escenario de examen de la decisión consonante con los principios y valores que rigen nuestro Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, en el cual uno de sus fines esenciales es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, que el CNE tomara en consideración la excepcional situación que le había impedido al partido Unión Patriótica presentarse con verdadera garantía de participación igualitaria al debate electoral 2002 para Congreso de la República, circunstancia que se constituyó en el real motivo por el cual no le fue posible atender a las exigencias legales para conservar la personería jurídica.*

*En este orden, es evidente que la autoridad llamada a definir la imposición de los efectos negativos que prevé una disposición legal, está obligada a desentrañar la finalidad, el “telos” que llevó al legislador a efectuar la respectiva regulación. No atender a su teleología implica que la potestad otorgada no se emplee para el objeto previsto.*

*En consecuencia, al desvirtuarse la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos acusados, se impone declarar la nulidad parcial de la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002, en lo que concierne a la supresión de la personería jurídica al Partido Político Unión Patriótica, y de la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002, que resolvió el recurso de reposición ejercido*

*contra tal decisión, ambos actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral.*

*Los citados actos administrativos quedan sin validez ni efecto alguno, lo que significa que la UP no ha perdido su personería jurídica, sino que la mantiene.*

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

***FALLA:***

***PRIMERO: DECLÁRASE NO PROBADA*** la excepción de COSA JUZGADA, propuesta por el Consejo Nacional Electoral.

***SEGUNDO: DECLÁRASE NULA*** parcialmente la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 expedida por el Consejo Nacional Electoral, en lo que concierne a la supresión de la personería jurídica al Partido Político Unión Patriótica.

***TERCERO: DECLÁRASE NULA*** en forma total la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002 expedida por el Consejo Nacional Electoral en la que resolvió el recurso de reposición que interpuso la UP contra la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 del Consejo Nacional Electoral.

***CUARTO: COMUNÍQUESE*** la presente sentencia al Presidente del Consejo Nacional Electoral y ***ENVÍESE*** una copia de la misma a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que haga parte del caso número 11.227.

**QUINTO: RECONÓCESE** personería para actuar al doctor MIGUEL HUGO MIRANDA NIETO, como apoderado del Consejo Nacional Electoral, en los términos del poder conferido por el Presidente de dicho Organismo, visible a folio 684 del cuaderno principal.

**SEXTO: ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. PUBLÍQUESE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

*Presidente*

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**