

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS – Personería jurídica / PERSONERÍA JURÍDICA – Definición

La constitución de partidos y movimientos políticos es parte del derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el art. 40 de la C.P. y en desarrollo de este derecho, el artículo 2 de la Ley 130 de 1994 dispuso que los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica. (...). [E]l procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica es a petición de parte, de carácter declarativo y supone la sujeción a las reglas constitucionales vigentes sobre los requisitos necesarios elementos esenciales para producir una manifestación del Consejo Nacional Electoral, en el sentido de aprobar o negar la solicitud. (...). [L]a jurisprudencia de la Sección Quinta ha definido la personería jurídica como el reconocimiento oficial 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. (...). [D]e la interpretación literal del artículo 108 de la Constitución, se infieren dos supuestos necesarios el primero para obtener la personería jurídica, de acuerdo con el cual, un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, entre otras condiciones, debe haber conseguido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República. El segundo, es para conservar la personería jurídica que, entre otras condiciones, se requiere haber obtenido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en dichas elecciones de Cámara de Representantes o Senado. A su vez, en el artículo 3 de la Ley 130 de 1994 se establecen otros requisitos que se deben acreditar para que el Consejo Nacional Electoral reconozca la personería jurídica, como la presentación de la solicitud por parte de los directivos, la copia de los estatutos y la presentación del documento que contenga la plataforma política respectiva. Por su parte, el artículo 4 de la misma normativa dispone las causales que dan lugar a la pérdida de la misma, no obstante, el artículo 108 constitucional subrogó los numerales 3 y 1, respectivamente de estos artículos. En consecuencia, desde la Constitución se introduce un concepto de personería jurídica extingible si no se dan o renuevan ciertos índices mínimos de apoyo popular, induciendo a los partidos a sostener y aquilatar su base electoral, toda vez que el estímulo al activismo político fortalece y amplía la democracia. En cuanto al requisito de "representación en el Congreso" para conservar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, se ha reconocido por la Sala que ella no es casual, sino que se introdujo en el contexto general y sistemático de la reforma constitucional, (...) para consolidar el Estado democrático y participativo en la dinámica de la transparencia, moralidad y eficiencia en el ejercicio del poder público. En suma, los requisitos para la obtención, adquisición o conservación de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos hasta el momento, se encuentra ligada al umbral de votos obtenidos en las últimas elecciones al Senado de la República o Cámara de Representantes.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA – Teleología del acuerdo frente al otorgamiento de la personería jurídica / ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA – Su aplicación requiere regulación normativa / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]o que se pretende [en la disposición contenida en el capítulo segundo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera] es desligar el requisito del umbral para el reconocimiento de la personería jurídica y de esta manera facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como instituciones que ostenten dicha calidad. Del tenor literal de la norma, no se desprende que el umbral deba desaparecer del ordenamiento jurídico, solo que éste debe ser sustraído o, mejor aún, no debe ser el requisito fundante para el otorgamiento de la personería jurídica, ello con el fin de otorgar mayores accesos a las organizaciones minoritarias. Sin embargo, la norma proveniente de los acuerdos de paz, acepta que dicha medida no puede ser constitutiva de la creación indiscriminada o proliferación de partidos y movimientos políticos, por ende, a nivel propositivo menciona que para tal fin se exigirá un número mínimo de afiliados para cada colectividad. En consecuencia, la teleología normativa del Acuerdo, es acabar con las barreras que puedan persistir en el ordenamiento jurídico para que las colectividades políticas accedan conforme a la regla superior consagrada en el artículo 40, a participar en las contiendas electorales, situación que prima facie se cree superada desligando el umbral del otorgamiento de la personería jurídica. (...). [L]as normas deben consultar el espíritu del Acuerdo, el cual no es otro diferente a lograr el acceso de las agrupaciones políticas sin que se desproteja la democracia con la aparición desproporcionada de colectividades que busquen la creación de caudillismos en las regiones. Es decir, el contenido normativo prevé que la implementación del Acuerdo deberá realizarse de forma coherente e integral por parte de las instituciones estatales, lo que no constituye una obligación directa e inmediata para el Estado Colombiano de eliminar de plano el sistema de umbral fijado en las reformas políticas de 2003 y 2009, pues ello implicaría un retroceso en el proceso de evitar la fragmentación partidista y la existencia de gobiernos minoritarios. (...). [L]a Corte Constitucional indicó expresamente que el Acuerdo Final carece de naturaleza normativa autónoma, de manera que es necesario un proceso de implementación posterior que debe ajustarse a todos los parámetros para la producción normativa en un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías. (...). Como ya se ha dicho por esta Corporación, el Acuerdo constituye un referente que carece de efectos normativos e impacto ordenador con la capacidad de crear, extinguir o modificar por sí mismo situaciones jurídicas generales o concretas. Desde luego que su connotación política y su incidencia para la dirección o el rumbo de las diferentes autoridades del Estado resultan innegables, pero ello no significa que, per se, puedan superarse los canales por medio de los cuales se instrumenta la voluntad popular encarnada por los diferentes órganos del Poder Público que dan forma al principio democrático que rige el plano de nuestro edificio constitucional. (...). En este orden de ideas, la aplicación directa del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en la forma solicitada por el actor, no resulta posible, pues como ya se mencionó, para tal efecto se requiere de la debida regulación, habida cuenta que como lo señaló la Corte Constitucional en el referido pronunciamiento de control abstracto de constitucionalidad, el “...acuerdo no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico”, tesis que se reitera en esta ocasión.

FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA EJERCITO DEL PUEBLO FARC EP – Reconocimiento de la personería jurídica de pleno derecho

El actor hizo mención a una eventual inequidad por el reconocimiento de la personería jurídica al partido político de las FARC -EP, no obstante, el Consejo Nacional Electoral indicó que a este partido se le reconoció mediante Resolución

No. 691 de 31 de julio de 2017 su personería con fundamento en los desarrollos constitucionales que del Acuerdo de Paz se han realizado, por ello su situación es especial y difiere de la del Movimiento Unión Cristiana. (...). [E]s menester precisar como ya se ha indicado en otras providencias, que, en el caso de las FARC-EP no hubo aplicación directa del Acuerdo Final, pues la configuración del beneficio de reconocimiento de personería jurídica en condiciones especiales, requirió de la expedición del Acto Legislativo No. 3 de 2017 “Por Medio del cual se Regula Parcialmente el Componente de Reincorporación Política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. (...). Dicho acto legislativo incorporó tres artículos transitorios a la Constitución Política con la finalidad de que, concluida la etapa de dejación de armas, se “...reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal”. (...). De la anterior transcripción [pronunciamiento de la Sala Electoral del 14 de marzo de 2019 dentro del proceso con radicación 2018-00114] surgen dos conclusiones: i) en el caso del reconocimiento de la personería del Partido Político de las FARC-EP no se aplicó de manera directa el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pues como se demostró se requirió de un Acto Legislativo propio para tal fin, que estableciera las condiciones en que dicho reconocimiento debía darse; y ii) las demás colectividades políticas interesadas en recuperar su personería jurídica, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final, para obtener un efecto similar, precisan de una reglamentación expresa que se echa de menos, a través de los mecanismos institucionales y de representación dispuestos por el Constituyente para tal fin, pues, se insiste, no hay lugar a la aplicación directa del Acuerdo.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Contra acto que negó el reconocimiento de personería jurídica / PERSONERÍA JURÍDICA – La decisión de no reconocerla al Movimiento Unión Cristiana está ajustada a la ley

Se reitera el pronunciamiento de esta Sala cuando analizó la legalidad de las mismas disposiciones hoy demandadas, en tanto que el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en el marco normativo actual, reconoció de pleno derecho la personería jurídica del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, una vez suscrito el Acuerdo, pues ese fue un punto especialmente negociado para la dejación de las armas. No se reconoció personería jurídica de pleno derecho a otros partidos o movimientos como al Movimiento Unión Cristiana, que, amparados por el Acuerdo de Paz, pretendieron recobrar su personería jurídica, sin atender los requisitos mínimos legales y constitucionales vigentes, toda vez que, las medidas que se pactaron para la apertura democrática y la participación activa de todos los sectores sociales en el escenario político del país, aun no gozan de un desarrollo legal o normativo que permitan la aplicación directa de las mismas, lo que impide que la autoridad demandada autorice partidos o movimientos políticos con la flexibilización que propone el Acuerdo. En consecuencia, esta Sala encuentra ajustada a la ley la decisión del Consejo Nacional Electoral de no reconocer la personería jurídica del Movimiento Unión Cristiana con fundamento en los requisitos establecidos en los artículos constitucionales 107 y 108 y los artículos 3 y 4 de la Ley 130 de 1994, los cuales son necesarios para el otorgamiento de la misma. Por otra lado, tampoco es posible aplicar, bajo el prisma del derecho a la igualdad, las disposiciones que rigieron la constitución del partido político de las FARC, pues el tratamiento de este grupo subversivo para la reinserción de sus miembros a la vida sociopolítica del país, fue producto de una excepción, la cual significó el reconocimiento de pleno derecho de éste como un partido político a cambio de la dejación de armas,



además de todos los compromisos adquiridos con miras a asegurar la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto al control de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de partidos y movimientos, ver: Corte Constitucional, sentencia C – 089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la definición de la personería jurídica, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, C.P. Susana Buitrago Valencia, radicación 11001-03-28-000-2010-00027-00. Acerca del régimen jurídico para el reconocimiento, conservación y pérdida de la personería jurídica, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 23 de octubre de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2019-00013-00. En relación con la conservación de la personería jurídica, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 18 de mayo de 2004, M.P. Darío Quiñones Pinilla, radicación 2003-0026-02 (IJ – 3138). Sobre otros procesos en los que se discutió el reconocimiento de la personería jurídica a otros partidos y movimientos, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 2018-00114-00; y, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2018-00022-00.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 108 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 265 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 2 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 3 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 4 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00040-00

Actor: VÍCTOR VELÁSQUEZ REYES

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Reconocimiento de personería jurídica de partidos y movimientos políticos. REITERA JURISPRUDENCIA

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incoado por el señor Víctor Velásquez Reyes, en representación del Movimiento Unión Cristiana, contra las Resoluciones No. 308 de 2018 y 1116 de 2019, por medio de las cuales el Consejo Nacional Electoral negó el otorgamiento de la personería jurídica al mencionado movimiento político.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. Mediante escrito radicado en la Secretaría de esta Sección, el señor Víctor Velásquez Reyes como representante legal del Movimiento Unión Cristiana¹, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de las Resoluciones 0308 del 13 de febrero de 2018 y 1116 del 20 de marzo de 2019, mediante las cuales el Consejo Nacional Electoral, resolvió negar la solicitud de personería jurídica requerida por dicha organización el 4 de septiembre de 2017, para lo cual elevó las siguientes pretensiones:

a. *“Que se declare nula la resolución nulidad (sic) de la resolución (sic) 0308 de 2018 por vulnerar las normas de mayor jerarquía citadas en este libelo.*

b. *Que como secuela de la decisión anterior se decrete también, la nulidad de la resolución 1116 de 2019, expedidas por el Consejo Nacional Electoral, por ser violatorias de la constitución (sic) y la ley.*

c. *Que como consecuencia de las decisiones anteriores se restablezca el derecho conculcado al Movimiento Unión Cristiana y que, por este medio de los actos que se vulneran, esto es, se le expida o renueve la personería en los términos de ley y lo solicitado por los petentes”.*

1.2. Hechos

2. En el libelo de la demanda afirmó el accionante que en su condición de cofundador y de último representante legal y presidente del Movimiento Unión Cristiana presentó el 4 de septiembre de 2017 ante el Consejo Nacional Electoral la solicitud de otorgamiento de personería jurídica *“al movimiento Unión Cristiana, el que tuvo participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Congreso de la República de varios años, de conformidad con los documentos que reposan en el archivo del Consejo Nacional Electoral...”*.

3. Indicó que su solicitud se formuló con fundamento en el *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno nacional y las farc (sic) que, en el artículo 2.3.1.1.”* señala que, *“El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así*

¹ Demanda presentada el 11 de septiembre de 2019 en 81 folios.

como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieren perdido." y en el Acto Legislativo 02 de 2017 que estipuló que, "las instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final". (Subrayó el actor).

4. En consecuencia, sustentó que era obligatorio que el ente electoral resolviera de forma positiva la petición de reconocimiento de la personería jurídica, dado que se demostró el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo Final de paz, referente a la participación del movimiento en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en donde obtuvieron representación en las elecciones de Congreso de 1991 y su posterior pérdida de la personería jurídica por la Resolución 1057 de 2006, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

5. Sostuvo que la entidad pública, sin mayor análisis y violando los principios de buena fe, de igualdad y de participación, negó la solicitud con una mora de cinco meses. No obstante, adujo que el ponente presentó proyecto inicial de acto administrativo favorable, lo que prueba que la solicitud para renovar la personería jurídica se ajusta a la ley y a la Constitución.

6. Señaló que la resolución que negó la solicitud de personería jurídica fue recurrida y decidida a través de la Resolución 1116 del 20 de marzo de 2019, que le fue notificada el 14 de mayo de ese mismo año, donde se confirmó la negativa en el otorgamiento del atributo.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

7. Sostuvo que con la expedición de los actos acusados se vulneró el artículo 2.3.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno nacional y las FARC, que creó un régimen de transición por 8 años, para promover la participación política y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieren perdido

8. También señaló como vulnerados los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 16, 29, 38 y 40 constitucionales que consagran al Estado como una República unitaria y pluralista, con un orden justo, de convivencia pacífica, sin discriminación y donde los ciudadanos son iguales ante la ley y las autoridades públicas, porque se debe actuar dentro de la ley, sin extralimitaciones y sin conculcar derechos o restringirlos, de modo que los funcionarios del Consejo Nacional Electoral, no actuaron dentro de la ley y conculcaron derechos por discriminación. Agregó que se desconoció el derecho al debido proceso para el otorgamiento de las personerías jurídicas, el derecho de los ciudadanos a fundar partidos y movimientos políticos, y el derecho a la igualdad porque no se les dio el mismo tratamiento a los petentes de este caso. De la misma forma consideró infringido el inciso segundo del artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2017 que dispone: "*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.*"

9. A su turno, relató que la Resolución 1116 de 2019, que resolvió el recurso de reposición, lo rechazó porque carecía de legitimidad para recurrir, limitación que es violatoria de las mismas normas constitucionales antes mencionadas y de los artículos 1 y 2 de la Ley 130 de 1994, en tanto los ciudadanos tienen derecho a fundar partidos, afiliarse y retirarse libremente.

1.4. Actuación procesal

1.4.1. Admisión

10. Mediante auto de 16 de septiembre de 2019² se inadmitió la demanda porque se debía acreditar el derecho de postulación y la constancia de notificación de la última resolución para verificar la caducidad del medio de control. En consecuencia, se ordenó su corrección, la cual se subsanó oportunamente el 24 del mismo mes y año entregando la constancia de notificación personal e indicando que la demanda la interponía en su condición de abogado y último representante legal del Movimiento Unión Cristiana. Como consecuencia de lo anterior, mediante auto de 3 de octubre de 2019³ el Despacho Ponente, admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

1.4.2. Contestación de la demanda por el Consejo Nacional Electoral

11. En escrito de 23 de enero de 2020⁴, la parte demandada a través de apoderada judicial solicitó se nieguen las pretensiones y se mantenga incólume la presunción de legalidad, para lo cual señaló como marco normativo, el artículo 265 de la Constitución Política que le atribuye al Consejo Nacional Electoral, la suprema vigilancia y control de la organización electoral, teniendo dentro de sus competencias la de *“reconocer y revocar la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos”*.

12. Indicó, que negó el reconocimiento de la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana, porque dicha organización no se encuentra en igualdad de condiciones con el partido político FARC, en lo referente a la participación electoral dado que el Acuerdo Final dispuso unas condiciones especiales para este partido.

13. Señaló que la obtención de personería jurídica de organizaciones políticas tiene dos presupuestos en el contexto jurídico actual: i) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108 Superior, los artículos 1, 3 de la Ley 130 de 1994 y artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 y, ii) reconocimiento de personería jurídica a los partidos políticos en condiciones especiales según el Acuerdo Final para la paz.

14. Manifestó sobre el segundo presupuesto, el iter del Acuerdo de Paz suscrito el 24 de noviembre de 2016, refrendado por Congreso de la República y que ha

² Documento de 6 folios visible en SAMAI

³ Documento de 7 folios visible en SAMAI

⁴ Folios 105 a 119 del cuaderno No. 1.

sido objeto de desarrollos constitucionales, jurisprudenciales y legales, para concluir que aunque en él se dispuso la creación de medidas para promover el acceso al sistema político, dentro de las que se encuentran la incorporación de un régimen de transición por ocho años, donde se promueva la creación de nuevos partidos, este aspecto no ha sido reglamentado, por lo cual no es posible el reconocimiento de personería jurídica a partidos políticos, fuera de las condiciones ordinarias establecidas para el efecto.

15. Insistió en que el Movimiento Unión Cristiana no cumple las condiciones ordinarias para obtener personería jurídica y su situación no es la misma a la del partido político surgido del tránsito de las FARC a la vida civil.

16. Finalmente, señaló que el argumento de la demanda en el que se hacía referencia a la ponencia presentada por el Magistrado Emiliano Rivera, carece de fundamento por cuanto las ponencias no necesariamente son la decisión final de las corporaciones públicas, sino que están sometidas al debate y aprobación en consenso, lo cual no ocurrió, pues la mayoría de la sala adoptó la posición contraria, la cual es la que más se ajusta al ordenamiento jurídico.

1.4.3. Audiencia inicial

17. Mediante auto del 7 de febrero de 2020, se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011⁵.

18. El 19 de febrero del presente año se llevó a cabo la audiencia inicial, en la que se desarrollaron las actividades propias de esta etapa procesal, entre ellas el saneamiento, pronunciamiento acerca de las excepciones, la fijación del litigio y el decreto de pruebas.

19. El litigio fue fijado en los siguientes términos:

“el despacho propone centrar el problema jurídico en determinar si se debe declarar la nulidad de la Resolución 0308 del 13 de febrero de 2018 a través de la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de personería jurídica presentada por el Movimiento Unión Cristiana, así como de la Resolución 1116 del 20 de marzo de 2019 que confirmó la decisión y en consecuencia, se debe ordenar a título de restablecimiento del derecho el otorgamiento del atributo solicitado. Para el efecto, se debe establecer si el acto demandado fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, concretamente contraviniendo el artículo 2.3.1.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, para lo cual, en primer término, se debe establecer si dicha norma resulta aplicable o no respecto del Movimiento Unión Cristiana de cara a lo normado en el Acto Legislativo 2 de 2017.

Como segundo subproblema se tiene que establecer si los derechos que se deducen del artículo 2.3.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como el Acto Legislativo 2 de 2017

⁵ 1 folio visible en SAMAI

requieren ser reglamentados para que se deduzcan derechos de personería jurídica a partidos y movimientos políticos, puntualmente al partido Movimiento Unión Cristiana”

20. En la misma diligencia se advirtió que, al no existir pruebas para practicar, se prescindía de la audiencia que tiene por objeto ello. Asimismo, al no considerar necesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento consagrada en el artículo 182 de la Ley 1437 de 2011, se indicó que, al día siguiente del vencimiento del término del traslado de las pruebas decretadas de oficio, se corrió traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días dentro del cual la señora agente del Ministerio Público podía presentar el concepto respectivo.

1.4.4. Alegatos de conclusión

1.4.4.1. Parte demandante

21. Anotó que como se evidencia de la documentación allegada, se demuestra el antagonismo entre las resoluciones demandadas y las normas de mayor jerarquía que se citan como violadas, así como de los principios de igualdad ante las autoridades y la ley, el de participación, buena fe y muchos otros, porque no es cierto que el tema del reconocimiento de personería a las farc (sic) y quienes tuvieron personería, necesitara de reglamentación, pues para los exguerrilleros no la hubo.

22. Indicó que el magistrado Emiliano Rivera, sí aplicó el principio de buena fe y tuvo en cuenta el contenido del acto legislativo (sic) 02 de 2017 y para ello transcribió apartes del proyecto de resolución cuya ponencia no fue aprobada en el Consejo Nacional Electoral, que planteó que en este caso debía *“hacerse una excepción respecto de la regulación de lo pactado en el Acuerdo de Paz, para efectos de no vulnerar el derecho fundamental de participación política (ser elegido) de aquellas agrupaciones que tuvieron personería jurídica y luego la perdieron por no haber obtenido el umbral mínimo necesario. A estas agrupaciones se les debe garantizar la obtención de su personería, pues precisamente uno de los puntos del Acuerdo es implementar medidas que permitan mejorar la forma de hacer política en el país, tener mayor apertura democrática y promover la participación, garantías que les serían conculcadas a estos movimientos, en el caso de no permitirseles aspirar en igualdad de condiciones, junto con el partido de las FARC”*⁶.

23. Sustentó que se encuentra demostrado que a) la colectividad Unión Cristiana adquirió personería jurídica mediante la Resolución 007 del 11 de julio de 1991 expedida por el Consejo Nacional Electoral, por haber obtenido dos representantes en la Asamblea Nacional Constituyente de dicho año, b) el movimiento obtuvo representación en el Congreso de la República en las elecciones del 27 de octubre de 1991 como consecuencia de la elección de los ciudadanos Fernando Mendoza Ardila y Viviane Aleyda Morales Hoyos al Senado

⁶ Folio 2 de los alegatos de conclusión visibles en SAMAI.

de la República y Cámara de Representantes por la Circunscripción Electoral de Bogotá respectivamente, c) mediante Resolución 1057 de 2006 del Consejo Nacional Electoral se declaró la pérdida de la personería jurídica del Movimiento Unión Cristiana.

24. Expuso que, al Movimiento Unión Cristiana como a muchos otros que reposan en la foliatura remitida del Consejo Nacional Electoral, no se le dio el mismo tratamiento que se tuvo con las FARC que, sin jamás haber participado en elección alguna y sin tener afiliados, se le concedió la personería para que participaran en las pasadas elecciones y a las víctimas que sí participaron y por expreso mandato del acuerdo de la habana (sic) y del acto legislativo (sic) 02 del 2017, debieron tener personería, con dilación de más de cinco meses y eso porque hubo que tutelar, en vísperas de las elecciones de Congreso, se obtuvo respuesta por el acto primigenio que se demanda y luego año y medio después se resolvió la alzada.

25. Insistió que el Consejo Nacional Electoral desconoció las más elementales normas de interpretación y aplicación de la ley, como es el artículo 27 del Código Civil que enseña que no se puede desconocer el tenor literal de la ley so pretexto de consultar el espíritu, pues el artículo base de esta solicitud es claro y de ahí que el propio acto legislativo (sic) 02 de 2017, exigiera para los servidores públicos su aplicación de buena fe, la que no se tuvo por parte de la institución demandada.

26. Aseguró que el Acuerdo Final para la solución del conflicto, conocido como acuerdo de la habana (sic), estableció la igualdad en la participación electoral, pero, el guardián de dichos principios los desconoció y conculcó derechos que hoy corresponde al Consejo de Estado procurar enmendar.

1.4.4.2. Parte demandada- Consejo Nacional Electoral

27. En los alegatos de conclusión remitidos el 1 de julio de 2020 vía electrónica, ratificó las manifestaciones que presentó en la contestación de la demanda sobre la vía ordinaria para obtener la personería jurídica y la vía extraordinaria del partido FARC que no es aplicable al caso en concreto por no existir reglamentación del Acuerdo de Paz⁷.

1.5. Concepto del Ministerio Público

28. La procuradora séptima delegada ante esta Corporación, el 11 de marzo de 2020 por correo electrónico, rindió concepto en los siguientes términos⁸:

29. Sostuvo que, para determinar si el Consejo Nacional Electoral al negar la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana, desconoció el carácter vinculante del Acuerdo de Paz suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se debía analizar i) el carácter vinculante del Acuerdo de Paz y ii) si el punto relativo a la participación en el escenario político de organizaciones y movimientos

⁷ 5 Folios visibles en SAMAI

⁸ 17 Folios visibles en SAMAI

con vocación política requiere de un desarrollo legal o si, por el contrario, puede ser aplicado en forma directa y el modo en que se podría desarrollar.

30. Anotó que, no hay duda que el Movimiento Unión Cristiana, fue una organización que, en razón de la representación que obtuvo en la Asamblea Nacional Constituyente y en el Congreso de la República, era titular de una personería jurídica. Sin embargo, la perdió al no haber inscrito listas de candidatos al Congreso de la República para el período constitucional 2006 - 2010 y por ende, no alcanzar el umbral requerido.

31. Agregó que, igualmente, el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, a efectos de profundizar la democracia y facilitar la participación de las diversas fuerzas en el campo político, advirtió que el reconocimiento de personería jurídica a las diversas organizaciones políticas no podía estar atado al umbral al que se refiere el artículo 108 constitucional, razón por la que se imponía tomar medidas para *“desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito del umbral”*.

32. Mencionó que, en otros términos, se entiende que entre las partes, es decir, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, hubo un acuerdo en la necesidad de introducir modificaciones al ordenamiento constitucional, específicamente al artículo 108 Superior que vincula el reconocimiento y la pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos al umbral constitucional.

33. Sostuvo que tal Acuerdo se convierte en la pauta para el desarrollo normativo que permita su implementación y materialización de lo que se convino, lo que obliga a que el Congreso de la República, competente para reformar la Constitución y dictar las leyes, analice y determine las modificaciones necesarias para lograr que aquellos movimientos y partidos políticos que perdieron su personería jurídica por no alcanzar el umbral que consagra el artículo 263 constitucional, la pueden recobrar, así como los derechos que tendrían al lograr esta.

34. Arguyó que lo expuesto permite concluir que el Consejo Nacional Electoral no podía ejercer su competencia de reconocer o revocar las personerías jurídicas por fuera de los mandatos constitucionales y legales vigentes.

35. Estableció que, en el caso de la referencia, no le era dable a la autoridad electoral reconocer la personería jurídica al **MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA**, con fundamento en lo acordado por el Gobierno Nacional y las FARC, en tanto que lo que fue negociado requiere de un desarrollo normativo que haga efectivos los principios de separación de los poderes, de supremacía constitucional y el de legalidad, como expresamente lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017.

36. Determinó que lo acordado carece del carácter normativo que permita su aplicación directa, como parece reclamarlo el demandante. Por tanto, para el Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral en este caso, carecía de

competencia para reconocer la personería jurídica reclamada en tanto el legislador no se pronuncie sobre el particular, en cuanto es al Congreso de la República y no a la autoridad electoral, la que le corresponde desarrollar e implementar bajo el principio de buena fe, entre otros, el punto 2.3.1.1. y 2.3.5 del Acuerdo Final.

37. Concluyó que, en cuanto al argumento de la demanda según el cual, el **MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA** tiene derecho en pie de igualdad, a que se le reconozca la personería jurídica como se hizo al partido que conformó las FARC-EP, después de la dejación de las armas, basta afirmar que precisamente en desarrollo de lo acordado, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 03 de 2017 que, en el artículo transitorio 1°, señaló que una vez las FARC-EP hiciera dejación de las armas, se le reconocería de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de estas a la actividad política legal, en donde el Consejo Nacional Electoral haría ese reconocimiento, después del cumplimiento de unos requisitos señalados en el acto legislativo.

38. En razón de lo expuesto, solicitó denegar las pretensiones de la demanda por cuanto los actos administrativos demandados no incurrieron en ninguno de los cargos propuestos.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

39. De conformidad con el numeral 2° del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 13-4 del Acuerdo No. 80 de 2019, la Sección es competente para conocer este proceso, en única instancia.

2.2. Cuestión previa

40. Previo a entrar a analizar el cargo planteado por el demandante se torna necesario hacer referencia al memorial enviado por el mismo, mediante correo electrónico a la secretaría de la sección, el 9 de marzo de 2020 a las 10:39 p.m., en donde adjunta nuevos documentos.

41. Al respecto, es pertinente precisar que el inciso segundo del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011⁹, dispone cuales son las oportunidades probatorias para aportar o solicitar la práctica de pruebas, en los siguientes términos:

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 3 de marzo de 2016. Radicación 11001-03-25-000-2014-00360-00 (1131 - 2014) D. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Se pronuncio sobre la aplicación del artículo 212 a los procesos de única instancia así: "En efecto, en lo que se refiere a la primera o única instancia, es pertinente recordar que el referido artículo alude expresamente "a la demanda; su contestación y/o reforma; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a estas y los incidentes y su respuesta" como las oportunidades con que cuentan las partes para solicitar el decreto y práctica de pruebas que se espera sean apreciadas por el juez.

“En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvención y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.”

42. De esta manera, como los documentos nuevos se entregaron con posterioridad a la presentación de sus alegatos de conclusión, sin que en el plenario conste que lo hubiera realizado en cualquiera de las etapas anteriores autorizadas por la norma en cita para tal efecto, es dable concluir que procede su rechazo, por extemporáneo de conformidad con el artículo 212 *ibídem*¹⁰.

2.3. Problemas jurídicos

43. Los problemas jurídicos a ser definidos en la Sala consisten en primer lugar en determinar si *“se debe declarar la nulidad de la Resolución 0308 del 13 de febrero de 2018 a través de la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de personería jurídica presentada por el Movimiento Unión Cristiana, así como de la Resolución 1116 del 20 de marzo de 2019 que confirmó la decisión y en consecuencia, se debe ordenar a título de restablecimiento del derecho el otorgamiento del atributo solicitado. Para el efecto, se debe establecer si el acto demandado fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, concretamente contraviniendo el artículo 2.3.1.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, para lo cual, en primer término, se debe establecer si dicha norma resulta aplicable o no respecto del Movimiento Unión Cristiana de cara a lo normado en el Acto Legislativo 2 de 2017.*

Como segundo subproblema se tiene que establecer si los derechos que se deducen del artículo 2.3.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como el Acto Legislativo 2 de 2017 requieren ser reglamentados para que se deduzcan derechos de personería jurídica a partidos y movimientos políticos, puntualmente al partido Movimiento Unión Cristiana”.

44. Para resolver los problemas jurídicos planteados y el cargo de nulidad propuesto, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** marco normativo para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos obtengan su personería jurídica; **ii)** fuerza vinculante y aplicación directa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; **iii)** reconocimiento de la personería jurídica a las FARC-EP, en tanto se alega que no aplicaron de forma igualitaria las reglas sobre personería a este nuevo partido; **iv)** reconocimiento y pérdida de la personería jurídica del **MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA**; **v)** análisis del caso en concreto atinente a la legalidad de las resoluciones del CNE que negaron la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana.

¹⁰ Sobre el rechazo de pruebas extemporáneas presentadas a los alegatos de conclusión en igual sentido se pronunció la sala: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00038-00. M. P. Rocío Araújo Oñate.

2.4. Aspectos generales

45. El caso concreto que le compete resolver a la Sección en esta oportunidad, es la controversia en torno a la nulidad de los actos administrativo mediante los cuales el Consejo Nacional Electoral denegó la petición a la Organización Movimiento Unión Cristiana tendiente al reconocimiento de su personería jurídica y la decisión de no reponer, para lo cual se adoptará la metodología de exponer los asuntos generales de los problemas jurídicos para finalizar con el estudio particular del asunto sometido a discusión.

2.4.1. Régimen jurídico para la obtención de personería jurídica de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y el Acuerdo Final

46. La constitución de partidos y movimientos políticos es parte del derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el art. 40 de la C.P. y en desarrollo de este derecho, el artículo 2 de la Ley 130 de 1994 dispuso que los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

47. En el control de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de partidos y movimientos, sobre el particular indicó la Corte Constitucional¹¹:

“El reconocimiento de la personería jurídica supone poner en movimiento una específica actuación pública y hacerlo encierra un momento de libertad de organización por parte de la formación que aspira a obtener dicho reconocimiento. La personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla. La solicitud presentada por las directivas, requisito que se encuentra en la ley, tiene relación con el procedimiento constitucional dirigido a reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos, el cual no se inicia de oficio sino a petición de parte”.

48. Como se puede advertir, el procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica es a petición de parte, de carácter declarativo y supone la sujeción a las reglas constitucionales vigentes sobre los requisitos necesarios elementos esenciales para producir una manifestación del Consejo Nacional Electoral, en el sentido de aprobar o negar la solicitud.

49. Por su parte, la jurisprudencia de la Sección Quinta¹² ha definido la personería jurídica como el reconocimiento oficial que la organización política fue fundada, adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 089 de 1994. 3 de marzo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. C.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 4 de julio de 2013.

programática, tiene una lista de afiliados y cuenta con directivos¹³, por lo cual es sujeto de derechos y obligaciones¹⁴, entre los cuales se encuentran:

- *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)¹⁵.*

50. Igualmente ha indicado esta Sala¹⁶, que el régimen jurídico que contempla el reconocimiento, conservación y pérdida de la personería jurídica de partidos y movimientos políticos está comprendido en los artículos 108¹⁷ y 265 – 9¹⁸ de la

¹³ Ver parágrafo del artículo 3° de la Ley 1475 de 2011.

¹⁴ Ver Código Civil Colombiano, artículo 633.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. C.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 4 de julio de 2013.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de octubre de 2019. Radicado. 11001-03-28-000-2019-00013-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁷ **ARTICULO 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 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.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

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

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Constitución Política, 3¹⁹ y 4²⁰ de la Ley 130 de 1994 y el artículo 3²¹ de la Ley 1475 de 2011.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. 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%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8o.

¹⁸ **ARTÍCULO 265.** <Artículo modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

¹⁹ **ARTÍCULO 3o. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA.** <Ver Notas del Editor> El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas;
2. Copia de los estatutos;
3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y
4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

²⁰ **ARTÍCULO 4o. PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA.** <Ver Notas del Editor> Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas:

1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;
2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y
3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente Ley.

²¹ **ARTÍCULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.

PARÁGRAFO. Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido.

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos

51. En este contexto, el artículo 108 de la Constitución dispone como condición *sine qua non* para que el partido, movimiento y grupo significativo obtenga dicha personería jurídica e, incluso, para que los primeros dos la conserven, el haber obtenido el 3% de votos válidos depositados en todo el territorio para elecciones de Cámara de Representantes o Senado, salvo las excepciones expresamente señaladas en la norma²².

52. En consecuencia, de la interpretación literal del artículo 108 de la Constitución, se infieren dos supuestos necesarios el primero para **obtener** la personería jurídica, de acuerdo con el cual, un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, entre otras condiciones, debe haber conseguido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República. El segundo, es para **conservar** la personería jurídica que, entre otras condiciones, se requiere haber obtenido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en dichas elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

53. A su vez, en el artículo 3 de la Ley 130 de 1994 se establecen otros requisitos que se deben acreditar para que el Consejo Nacional Electoral reconozca la personería jurídica, como la presentación de la solicitud por parte de los directivos, la copia de los estatutos y la presentación del documento que contenga la plataforma política respectiva. Por su parte, el artículo 4 de la misma normativa dispone las causales que dan lugar a la pérdida de la misma, no obstante, el artículo 108 constitucional subrogó los numerales 3 y 1²³, respectivamente de estos artículos. En consecuencia, desde la Constitución se introduce un concepto de personería jurídica extingible si no se dan o renuevan ciertos índices mínimos de apoyo popular, induciendo a los partidos a sostener y aquilatar su base electoral, toda vez que el estímulo al activismo político fortalece y amplía la democracia²⁴.

54. En cuanto al requisito de "*representación en el Congreso*" para **conservar** la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, se ha reconocido por la Sala²⁵ que ella no es casual, sino que se introdujo en el contexto general y sistemático de la reforma constitucional, dentro del conjunto de numerosas

políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.

²² De conformidad con el artículo 108 Superior las excepciones solo aplican a las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales basta con haber obtenido representación en el Congreso.

²³ El numeral 3. establece: Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y el artículo 4 numeral 1 dispone: Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior. Las firmas ya no son requisito para obtener la personería jurídica.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C – 089 de 1994, marzo 3. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación número: 2003-0026-02 (IJ – 3138). M.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 18 de mayo de 2004.

medidas normativas adoptadas para fortalecer los partidos y movimientos políticos como instrumentos necesarios para consolidar el Estado democrático y participativo en la dinámica de la transparencia, moralidad y eficiencia en el ejercicio del poder público.

55. En suma, los requisitos para la obtención, adquisición o conservación de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos hasta el momento, se encuentra ligada al umbral de votos obtenidos en las últimas elecciones al Senado de la República o Cámara de Representantes.

56. Por su parte el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el capítulo 2 dispuso:

2.3.1.1. Medidas para promover el acceso al sistema político En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos. Para ello se impulsarán las siguientes medidas:

- *Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados.*
- *Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.*
- *El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.*

57. Del contenido de esta disposición está claro que lo que se pretende es desligar el requisito del umbral para el reconocimiento de la personería jurídica y de esta manera facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como instituciones que ostenten dicha calidad. Del tenor literal de la norma, no se desprende que el umbral deba desaparecer del ordenamiento jurídico, solo que éste debe ser sustraído o, mejor aún, no debe ser el requisito fundante para el otorgamiento de la personería jurídica, ello con el fin de otorgar mayores accesos a las organizaciones minoritarias. Sin embargo, la norma proveniente de los acuerdos de paz, acepta que dicha medida no puede ser constitutiva de la creación indiscriminada o proliferación de partidos y movimientos políticos, por ende, a nivel propositivo

Menciona que para tal fin se exigirá un número mínimo de afiliados para cada colectividad.

58. En consecuencia, la teleología normativa del Acuerdo, es acabar con las barreras que puedan persistir en el ordenamiento jurídico para que las colectividades políticas accedan conforme a la regla superior consagrada en el artículo 40, a participar en las contiendas electorales, situación que *prima facie* se cree superada desligando el umbral del otorgamiento de la personería jurídica.

59. Es por ello que, para la implementación de dicho acuerdo general el Acto Legislativo 02 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” dispuso un nuevo artículo transitorio en la Constitución Política, cuyo inciso segundo reza:

*“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación **deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado**, preservando los contenidos, los compromisos, **el espíritu** y los principios del Acuerdo Final.”*

60. De lo anterior, fácilmente se deduce que las normas deben consultar el espíritu del Acuerdo, el cual no es otro diferente a lograr el acceso de las agrupaciones políticas sin que se desproteja la democracia con la aparición desproporcionada de colectividades que busquen la creación de caudillismos en las regiones. Es decir, el contenido normativo prevé que la implementación del Acuerdo deberá realizarse de forma coherente e integral por parte de las instituciones estatales, lo que **no constituye una obligación directa e inmediata para el Estado Colombiano de eliminar de plano el sistema de umbral** fijado en las reformas políticas de 2003 y 2009, pues ello implicaría un retroceso en el proceso de evitar la fragmentación partidista y la existencia de gobiernos minoritarios, como se previó en las exposiciones de motivos de los Actos Legislativos de 2003 y 2009.

61. Por tanto, es dable concluir que constituye un deber del Estado Colombiano, el de eliminar todas y cada una de las barreras existentes en la actualidad para el acceso a los cargos de elección popular, pero así mismo se erige como una obligación el fortalecimiento de la democracia, imperativo que no necesariamente debe ser objeto de una nueva reforma dado que como se señaló de manera pretérita en la actualidad el Acuerdo y el artículo 108 Superior, buscan un mismo fin democrático.

2.4.2. Aplicación directa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – Reiteración de jurisprudencia²⁶

²⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00114-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 14 de marzo de 2019. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación

62. Sobre la aplicación directa del Acuerdo Final, ya se ha pronunciado la Corte Constitucional y esta Sala como se pasará a explicar, no sin antes realizar un breve recorrido por el iter del mentado instrumento.

63. El Gobierno Nacional, con fundamento en el artículo 22²⁷ de la Constitución Política y en el artículo 10²⁸ de la Ley 418 de 1997²⁹, con el objeto de «*poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz*»³⁰, suscribió con los representantes de la guerrilla de las FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera³¹, que estableció 5 puntos a desarrollar, el punto 2, es el que más interesa al caso, por el tratamiento de aspectos en pro de una apertura democrática para la construcción de la paz.

64. El proceso de suscripción del Acuerdo Final de Paz, estuvo precedido de varias etapas en las que se destaca la convocatoria a un plebiscito que estuvo regulado de manera particular en la Ley Estatutaria 1806 de 2016, “*Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, estableciendo en el control automático de constitucionalidad lo siguiente³²:

“35. Con todo, el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. De hecho, ello resultaría un imposible en el Estado colombiano fundado sobre el principio de división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público. Es decir que si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que “[n]o puede desconocerse, por otra parte, que, en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.).”[246]

36. El logro de dicho mandato requiere la colaboración de las diferentes ramas del poder público, como se evidencia de la descripción de los roles explicada en este

número: 11001-03-28-000-2018-00022-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 16 de mayo de 2019.

²⁷ Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

²⁸ Artículo 10. La dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones, diálogos y negociaciones a que hace referencia este capítulo, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz.

²⁹ Prorrogado por el artículo 1º de la Ley 1738 de 2014.

³⁰ Introducción al texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

³¹ Firmado el 24 de noviembre de 2016.

³² Corte Constitucional. Sentencia C – 379 del 18 de julio. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

apartado. A la Rama Legislativa le corresponde adoptar las leyes que desarrollen el acuerdo de paz que haya suscrito el Jefe de Estado, pues a este último solamente se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público. Lo anterior conlleva que el Congreso sea la instancia con competencia privativa para dictar normas de carácter general y abstracto sobre las materias no solo relacionadas con la preservación del orden público, sino también aquellas dirigidas a la superación del conflicto y el logro de la reconciliación y la paz, incluidas las vinculadas a la justicia transicional." (Subrayado fuera de texto).

65. En la cita se puede advertir que, en la estructura del Estado colombiano, aunque el Presidente tenga la competencia para la suscripción de acuerdos de paz, para el desarrollo y cumplimiento de los compromisos adquiridos, les corresponde a las otras ramas del poder público según sus atribuciones y competencias hacer lo propio.

66. A su turno, la Corte Constitucional³³ al ocuparse de una demanda que contiene acusaciones por sustitución de la Constitución en contra de los artículos 1º, 2º, 3º y 5º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, mediante el cual se adoptaron "instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", sobre el valor normativo del Acuerdo indicó:

"El Acuerdo Final ha sido caracterizado por la Corte como un acuerdo político, fruto de la negociación entre el Gobierno y el grupo armado ilegal FARC-EP, actualmente en proceso de desmovilización y reintegración a la vida civil. Por ende, el Acuerdo carece de un valor normativo en sí mismo, por lo que su aplicación concreta y con carácter vinculante para los demás poderes públicos, diferentes al Presidente, así como para la sociedad en su conjunto, depende de su implementación normativa.

Al respecto, en la decisión de la Corte que avaló la exequibilidad de la ley estatutaria que convocó al plebiscito especial sobre el Acuerdo Final, se dejó definido que dicho documento "debe obligatoriamente comprenderse como una decisión del ejecutivo que contiene una política pública carente de naturaleza normativa autónoma, la cual solo adquirirá en razón de un proceso de implementación, en todo caso posterior y basado en el acatamiento de las previsiones constitucionales sobre producción de normas jurídicas." [74] En esta sentencia, además, la Corte puntualizó que la caracterización del Acuerdo Final como un acto exclusivamente político "(...) hace que el resultado de (la refrendación popular) no tenga un efecto normativo, esto es, de adición o modificación de norma jurídica alguna, entre ellas la Constitución," y que tales "alteraciones al orden jurídico hacen parte de la etapa de implementación del Acuerdo y deben cumplir con las condiciones que para la producción normativa fija la Carta Política y, en especial, deben estar precedidas de un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías." (Subrayado fuera de texto)

67. Se destaca que la Corte Constitucional indicó expresamente que el Acuerdo Final carece de naturaleza normativa autónoma, de manera que es necesario un proceso de implementación posterior que debe ajustarse a todos los parámetros para la producción normativa en un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C – 332 de 2017 del 17 de mayo. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

68. Otro pronunciamiento en el mismo sentido por parte de la Corte Constitucional fue en la sentencia C-630 de 2017 en la que concluyó que dicho Acuerdo no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico, lo que explicó, en síntesis, así:

*“...el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, **el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución.***

La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (i) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales”.

69. Como ya se ha dicho por esta Corporación³⁴, el Acuerdo constituye un referente que carece de efectos normativos e impacto ordenador con la capacidad de crear, extinguir o modificar por sí mismo situaciones jurídicas generales o concretas. Desde luego que su connotación política y su incidencia para la dirección o el rumbo de las diferentes autoridades del Estado resultan innegables, pero ello no significa que, *per se*, puedan superarse los canales por medio de los cuales se instrumenta la voluntad popular encarnada por los diferentes órganos del Poder Público que dan forma al principio democrático que rige el plano de nuestro edificio constitucional.

70. Igualmente, como lo afirmó la Procuradora Delegada, este aspecto ya fue objeto de estudio también por parte del Consejo de Estado, Sección Quinta, al disponer que el **Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera** suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, **para su aplicación requiere de regulación normativa; es decir, no es viable derivar consecuencias directas del mismo**, como lo pretende en este caso la parte actora con la finalidad de obtener la personería jurídica del **MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA**.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, Rad, No. 11001-03-28-000-2018-00022-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

71. La Sección Quinta del Consejo de Estado³⁵, al dirimir la controversia suscitada por la Organización Cívico Política Laicos por Colombia contra el Consejo Nacional Electoral, por el reconocimiento de la personería jurídica, así como en la providencia que ratificó la decisión de no otorgar personería al Nuevo Liberalismo³⁶ explicó:

“...como se indicó en párrafos precedentes, las medidas que se pactaron para la apertura democrática y la participación activa de todos los sectores sociales en el escenario político del país, aun no gozan de un desarrollo legal o normativo que permitan la aplicación directa de las mismas, lo que impide que la autoridad demandada autorice partidos o movimientos políticos con la flexibilización que propone el Acuerdo.

(...)

...hasta tanto no se regule por el legislador las medidas tendientes a remover los obstáculos y hacer los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven su personería jurídica, los requisitos y exigencias que prevén los artículos 107 y 108 constitucionales, deben acreditarse por todos aquellos que pretendan establecerse como tal”.

72. En este orden de ideas, la aplicación directa **del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, en la forma solicitada por el actor, no resulta posible, pues como ya se mencionó, para tal efecto **se requiere de la debida regulación**, habida cuenta que como lo señaló la Corte Constitucional en el referido pronunciamiento de control abstracto de constitucionalidad, el “...acuerdo no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico”, tesis que se reitera en esta ocasión.

2.4.3. Reconocimiento de la personería jurídica a las FARC-EP

73. El actor hizo mención a una eventual inequidad por el reconocimiento de la personería jurídica al partido político de las FARC -EP, no obstante, el Consejo Nacional Electoral indicó que a este partido se le reconoció mediante Resolución No. 691 de 31 de julio de 2017 su personería con fundamento en los desarrollos constitucionales que del Acuerdo de Paz se han realizado, por ello su situación es especial y difiere de la del Movimiento Unión Cristiana.

74. Por otro lado, es menester precisar como ya se ha indicado en otras providencias³⁷, que, en el caso de las FARC-EP no hubo aplicación directa del Acuerdo Final, pues la configuración del beneficio de reconocimiento de personería jurídica en condiciones especiales, requirió de la expedición del Acto Legislativo No. 3 de 2017 “*Por Medio del cual se Regula Parcialmente el Componente de Reincorporación Política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de marzo de 2019, Rad, No. 2018-00114-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, Rad, No. 11001-03-28-000-2018-00022-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, Rad, No. 11001-03-28-000-2018-00022-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

75. Dicho acto legislativo incorporó tres artículos transitorios a la Constitución Política con la finalidad de que, concluida la etapa de dejación de armas, se *“...reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal”*.

76. Partiendo de la existencia de un contexto regulatorio especial para el partido FARC -EP, esta Sala Electoral³⁸ precisó:

“...mediante Acto Legislativo 03 de 2017 se estableció lo referente a la participación política de los miembros de las FARC – EP de conformidad con lo negociado en el Acuerdo Final, según el cual, una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de este grupo, de conformidad con lo negociado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se reconocería de pleno derecho la personería jurídica al partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC – EP a la actividad política legal.

*De modo que, el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en dicho marco normativo, reconoció **de pleno derecho** la personería jurídica del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, una vez suscrito el Acuerdo, pues ese fue un punto especialmente negociado para la dejación de las armas.*

No sucedió lo mismo con los partidos o movimientos como la parte actora, que, amparados por el Acuerdo de Paz, pretendieron recobrar su personería jurídica, sin atender los requisitos mínimos legales y constitucionales vigentes.

*Ello si se tiene en cuenta que, como se indicó en párrafos precedentes, las medidas que se pactaron para la apertura democrática y la participación activa de todos los sectores sociales en el escenario político del país, **aun no gozan de un desarrollo legal o normativo que permitan la aplicación directa de las mismas, lo que impide que la autoridad demandada autorice partidos o movimientos políticos con la flexibilización que propone el Acuerdo**”.*

77. De la anterior transcripción surgen dos conclusiones: i) en el caso del reconocimiento de la personería del Partido Político de las FARC-EP no se aplicó de manera directa el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pues como se demostró se requirió de un Acto Legislativo propio para tal fin, que estableciera las condiciones en que dicho reconocimiento debía darse; y ii) las demás colectividades políticas interesadas en recuperar su personería jurídica, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final, para obtener un efecto similar, precisan de una reglamentación expresa que se echa de menos, a través de los mecanismos institucionales y de representación dispuestos por el Constituyente para tal fin, pues, se insiste, no hay lugar a la aplicación directa del Acuerdo.

2.4.4 Reconocimiento y pérdida de la personería jurídica del Movimiento Unión Cristiana

78. Amparados en el artículo 35³⁹ de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de 1991, los señores Viviane Aleyda Morales Hoyos y

³⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de marzo de 2019, Rad, No. 2018-00114-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

Fernando Mendoza Ardila, obrando como presidente y secretario general del Movimiento Unión Cristiana, solicitaron en 1991⁴⁰ al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de personería jurídica.

79. Mediante la Resolución 007 del 11 de julio de 1991, el Consejo Nacional Electoral le reconoció la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana. En los antecedentes enviados por la Organización Electoral se puede apreciar que la agrupación política presentó candidatos a cargos de elección popular, realizó asambleas ordinarias y extraordinarias y recibió financiación estatal⁴¹.

80. En la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006 *“Por la cual se declara la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política”*, proferido por el CNE, se indicó que el Movimiento Unión Cristiana “UC” no inscribió candidatos al Congreso de la República (Senado y Cámara) para las elecciones del 13 de marzo de 2006.

81. En consecuencia, el movimiento político en mención no pudo obtener el mínimo requerido en el artículo 108 de la Constitución Política, en los términos en que fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, motivo por el cual se estructuró el presupuesto para la pérdida de la personería jurídica y así lo declaró el Consejo Nacional Electoral en la resolución anteriormente citada.

82. Con posterioridad a la pérdida de la personería jurídica no se encuentran en los antecedentes allegados, actuaciones distintas a la petición elevada al Consejo Nacional Electoral y que dio origen a la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 0308 de 2018 y la 1116 de 2019 que confirma la anterior en el sentido de no otorgar la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana, así como a otros partidos y movimientos políticos que realizaron el mismo pedimento.

2.5. Caso concreto

83. Entre el 10 de marzo de 2017 y el 25 de enero de 2018, se elevaron ante el Consejo Nacional Electoral, diecisiete solicitudes de reconocimiento de personerías jurídicas con fundamento en el Acuerdo de Paz, de agrupaciones políticas que la perdieron o que nunca la habían tenido, de manera que la Sala Plena de esa Corporación, el 31 de enero de 2018 dispuso la acumulación de todos los expedientes.

84. Para resolver las solicitudes, se definió el problema jurídico en *“determinar la viabilidad jurídica de reconocer personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que hicieran la solicitud, sin que estos hubieran cumplido con los requisitos y procedimiento ordinario establecidos en los artículos constitucionales 107 y 108 y en el*

³⁹ ARTICULO TRANSITORIO 35. El Consejo Nacional Electoral reconocerá automáticamente personería jurídica a los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente que se lo soliciten.

⁴⁰ En el expediente tan solo obra copia de la resolución que reconoció la personería jurídica, no se entregaron mas antecedentes.

⁴¹ Folios 9 a 366 de los anexos entregados por el Consejo Nacional Electoral.

artículo 3 de la Ley 130 de 1994, en aplicación del derecho a la igualdad, atendiendo el reconocimiento de personería jurídica al Partido Político Fuerza Revolucionaria del Común – FARC creado como resultado de lo dispuesto en el Acuerdo Final y otras normas⁴²”.

85. En cuanto al Acuerdo Final de paz se indicó en la resolución que, aunque no es una norma en sentido estricto, las disposiciones jurídicas que se expiden en desarrollo de los contenidos establecidos en este son de obligatorio cumplimiento y por ello las autoridades e instituciones del Estado tienen el deber de cumplir lo dispuesto en el Acuerdo⁴³.

86. Igualmente, dispuso la resolución que, el reconocimiento de la personería jurídica en los términos del Acto Legislativo 03 de 2017 al partido político FARC - EP es una excepción a la regla general que encuentra justificación precisamente en lo dispuesto en el Acuerdo Final⁴⁴.

87. A su turno, en relación con el reconocimiento de la personería jurídica a otras agrupaciones políticas estableció la resolución que en la actualidad solamente se ha implementado y desarrollado lo referente a las condiciones especiales del partido o movimiento político que se originó a partir de la reincorporación de la guerrilla de las FARC-EP a la vida pública, pero nada se ha regulado respecto de otras agrupaciones, quienes para obtener su personería jurídica deben cumplir con las reglas y el procedimiento ordinario establecido en los artículos 107 y 108 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 130 de 1994.

88. Por otro lado, en la Resolución 1116 de 2019 “*Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición, interpuestos en contra de la Resolución 0308 de 2018*”, el Consejo Nacional Electoral, decidió no reponer la decisión impugnada.

89. En el texto de la resolución se puede advertir que el señor Víctor Velásquez Reyes presentó el recurso de reposición sin haberlo sustentado; no obstante, con posterioridad radicó el escrito en el que allegó el sustento jurídico de su impugnación⁴⁵. Las razones para no reponer fueron las mismas de la decisión

⁴² Resolución No. 0308 de 2018 página 44

⁴³ Ibídem página 47

⁴⁴ Ibídem página 48

⁴⁵ Resolución 1116 de 2019. La resolución es contradictoria porque dispone “Tan cierta es la claridad que el recurso de reposición, no cumple con los mínimos requeridos por el ordenamiento procesal, teniendo en cuenta que, no fue presentado en debida forma al carecer de una relación en concreto de las situaciones fácticas que presuntamente vulneraron el “Estado Social de Derecho” ni cuanto menos, existió una descripción clara de las normas presuntamente violadas por esta Corporación. Corolario de lo anterior, se rechaza el recurso de reposición de acuerdo con o dispuesto en el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, no se realizará un análisis del contenido del mismo, al no cumplir con un elemento procesal preponderante para su procedencia. (página 59). Igualmente, en cuanto a la legitimación se dijo que el señor Víctor Velásquez Reyes, si bien fue cofundador del MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA, renunció a tal condición al momento de inscribirse por el movimiento COLOMBIA VIVA en las elecciones de 2006 como candidato al Senado de la República, cargo que finamente ejerció en reemplazo de HABIB MERHEG MARUN desde el 12 de mayo de 2009. Luego al amparo del Acto Legislativo 01 de 2009, practicó transfuguismo al migrar el 14 de septiembre de 2009 al Partido de la U- Partido Social de la Unidad Nacional en el que estuvo hasta el 10 de diciembre de 2017. Finalmente, el pasado 11 de

atacada: “es improcedente aplicar el contenido de lo pactado por ausencia normativa del órgano competente, de acuerdo con lo ampliamente expuesto en la parte considerativa”.

90. Se reitera el pronunciamiento de esta Sala⁴⁶ cuando analizó la legalidad de las mismas disposiciones hoy demandadas, en tanto que el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en el marco normativo actual, reconoció **de pleno derecho** la personería jurídica del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, una vez suscrito el Acuerdo, pues ese fue un punto especialmente negociado para la dejación de las armas.

91. No se reconoció personería jurídica de pleno derecho a otros partidos o movimientos como al Movimiento Unión Cristiana, que, amparados por el Acuerdo de Paz, pretendieron recobrar su personería jurídica, sin atender los requisitos mínimos legales y constitucionales vigentes, toda vez que, las medidas que se pactaron para la apertura democrática y la participación activa de todos los sectores sociales en el escenario político del país, aun no gozan de un desarrollo legal o normativo que permitan la aplicación directa de las mismas, lo que impide que la autoridad demandada autorice partidos o movimientos políticos con la flexibilización que propone el Acuerdo⁴⁷.

92. En consecuencia, esta Sala encuentra ajustada a la ley la decisión del Consejo Nacional Electoral de no reconocer la personería jurídica del Movimiento Unión Cristiana con fundamento en los requisitos establecidos en los artículos constitucionales 107 y 108 y los artículos 3 y 4 de la Ley 130 de 1994, los cuales son necesarios para el otorgamiento de la misma.

93. Por otra lado, tampoco es posible aplicar, bajo el prisma del derecho a la igualdad, las disposiciones que rigieron la constitución del partido político de las FARC, pues el tratamiento de este grupo subversivo para la reinserción de sus miembros a la vida sociopolítica del país, fue producto de una excepción, la cual significó el reconocimiento **de pleno derecho** de éste como un partido político a cambio de la dejación de armas, además de todos los compromisos adquiridos con miras a asegurar la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto.

94. En ese orden, no encontró la Sala vulneración al Acuerdo Final, ni a los artículos constitucionales invocados por el demandante en las resoluciones proferidas por el Consejo Nacional Electoral pues, como ya quedó expuesto, hasta tanto no se regule por el legislador las medidas tendientes a remover los

diciembre de 2017 se inscribió con el número 98 como candidato al senado por el partido OPCIÓN CIUDADANA. Por tanto, su filiación política al momento de presentar la petición que nos ocupa, 4 de septiembre de 2017, pertenecía al Partido de la U, y actualmente a OPCIÓN CIUDADANA, perdiendo de por sí toda legitimación para requerir que se le reconozca nuevamente la personería jurídica al Movimiento UNIÓN CRISTIANA. Sin embargo, en la parte resolutive no hay ninguna decisión sobre el rechazo del recurso, solamente se decidió la reposición de la resolución impugnada y se ordenó la notificación a todos los impugnantes, por lo tanto, no hubo lugar a un rechazo, sino que se adoptó una decisión de fondo (páginas 73 y 74)

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de marzo de 2019, Rad. No. 2018-00114-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 332 de 2017 del 17 de mayo. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

obstáculos y hacer los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven su personería jurídica, los requisitos y exigencias que prevén los artículos 107 y 108 constitucionales, 3 y 4 de la Ley 130 de 1994, deben acreditarse por todos aquellos que pretendan establecerse como tal.

95. En cuanto al proyecto de resolución que presentó el demandante, es claro que tal proyecto no correspondió a la posición mayoritaria del Consejo Nacional Electoral y en consecuencia por ello se constituyó en un salvamento de voto que no tiene la virtualidad de producir los efectos de la decisión adoptada por la mayoría⁴⁸.

96. A su vez, en la Resolución 1116 de 2019, que resolvió el recurso de reposición, se indicó en la parte considerativa que procedía un rechazo por la carencia de legitimación para recurrir, sin embargo, lo cierto es que la Corporación dio trámite al recurso y en su parte resolutive dictó una misma decisión de fondo para todos los impugnantes, por lo que tampoco se desvirtuó su presunción de legalidad.

2.6. Conclusiones

97. Se niega el cargo de violación de las normas en las que el acto debería fundarse porque se probó que, la aplicación del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera requiere reglamentación del Congreso de la República.

98. No existe identidad fáctica y jurídica entre el reconocimiento de la personería del Partido de las **FARC-EP** y el **MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA** por lo cual no se vulneró el principio de igualdad en la negación de la personería jurídica a este último.

99. Así las cosas, la presunción de legalidad de que gozan los actos demandados no fue desvirtuada, por lo que la totalidad de las pretensiones de la demanda habrán de ser denegadas.

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 presentada por el señor **VÍCTOR VELÁSQUEZ REYES**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

⁴⁸ Sobre los salvamentos de voto en lo judicial, que es aplicable para el caso, dispuso la Corte constitucional su no vinculatoriedad. Corte Constitucional. Sentencia **Sentencia C-577/11**. 26 de junio de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Martelo Mendoz. (i) las opiniones señaladas hacen parte de un salvamento de voto, no de una decisión judicial, por lo que, en estricto sentido no se trata de una decisión vinculante”



SEGUNDO: RECHAZAR por extemporáneas, las pruebas presentadas con posterioridad a los alegatos de conclusión por el demandante.

TERCERO Se advierte a las partes que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

CUARTO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTA: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado