CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	11001-03-28-000-2019-00028-00
Demandante:	PARTIDO DE REIVINDICACIÓN ÉTNICA (PRE)
Demandado:	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Tema:	Pérdida de personería jurídica de partido político

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir, en única instancia, la demanda presentada contra los actos que declararon la pérdida de la personería jurídica del Partido de Reivindicación Étnica (PRE), por no haber alcanzado la votación requerida para las elecciones de Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

A través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Partido de Reivindicación Étnica presentó demanda en la que formuló las siguientes pretensiones:

> *«PRIMERO: Que es nula la Resolución No. 0284 del 05 de febrero de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se canceló la personería jurídica del Partido de Reivindicación Étnica "PRE".*
>
> *SEGUNDO. Que es nula la Resolución No. 1525 del 30 de abril de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 0284 del 05 de febrero de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral, confirmándose así la cancelación de la personería jurídica del Partido de Reivindicación Étnica "PRE".*
>
> *TERCERO. Como consecuencia de las anteriores nulidades y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Consejo Nacional Electoral, restablecer la personería jurídica del Partido de Reivindicación Étnica "PRE", con efectos retroactivos al treinta (30) de mayo del año dos mil diecinueve (2019), o desde la fecha que se dejo (sic) de efectuar su reconocimiento y pago.*
>
> *CUARTO. Como consecuencia de las anteriores nulidades y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Consejo Nacional Electoral, el pago a favor del Partido de Reivindicación Étnica "PRE", el reconocimiento y pago de todos los valores dinerarios a que tiene derecho, con ocasión del restablecimiento de su personería jurídica.*

QUINTO. Como consecuencia de las anteriores nulidades y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Consejo Nacional Electoral, compensar al Partido de Reivindicación Étnica "PRE", con el otorgamiento en los medios de comunicación de los espacios no otorgados durante el tiempo que estuvieron vigentes los actos administrativos declarados nulos.

QUINTO. (sic). El pago de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas liquidas (sic) de moneda de curso legal en Colombia y sobre las mismas se cancelen los intereses moratorios a la máxima tasa legal permitida, en subsidio se conceda llevar a cabo la indexación conforme a lo establecido en el inciso 4º del artículo 187 del CPACA y a partir de la ejecutoria de la sentencia se pagarán los intereses moratorios, conforme a lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 192 del CPACA.

SEXTO. Se ordene a la demandada, pagar las agencias en derecho y costas del presente proceso conforme a lo establecido en el artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, acudiendo a este por remisión expresa del artículo 188 del CPACA».

2. Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda narró, en síntesis, lo siguiente:

Expuso que para las elecciones de Cámara de Representantes periodo constitucional 2014-2018, se inscribió la lista presentada por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, municipio El Cerrito (Valle del Cauca), por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes.

Indicó que la organización de base denominada Fundación Ébano de Colombia (FUNECO) inscribió una lista de candidatos para esas mismas elecciones y también para la circunscripción especial de negritudes, de la cual resultaron electos como representantes a la Cámara los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña.

Señaló que mediante la sentencia del 14 de julio de 2016[1], se declaró la nulidad de la elección del señor Moisés Orozco Vicuña (q.e.p.d.) como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, para el periodo 2014-2018, por no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001.

A través de la Resolución 1425 del 5 de julio de 2017, el Consejo Nacional Electoral solicitó al presidente de la Cámara de Representantes que procediera a proveer la curul «*según el consolidado nacional y definitivo del escrutinio de Cámara de Representantes (E-26), de la circunscripción especial de afrodescendientes, teniendo en cuenta el orden de votación de los candidatos inscritos y avalados por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, de conformidad con lo establecido en la parte considerativa del presente proveído*», razón por la cual se debía llamar a la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos para proveer la curul de representante a la Cámara dejada por el señor Moisés Orozco Vicuña.

Acotó que el presidente de la Cámara de Representantes solicitó aclaración de la Resolución 1425 de 2017, petición que fue resuelta por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución 1862 del 16 de agosto de 2017.

Precisó que por Resolución 1824 del 29 de agosto de 2017 proferida por el Congreso de la República, se llamó a la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos para que en representación del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo tomara posesión como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, por lo que restaba del periodo constitucional 2014-2018.

Por lo anterior, la curul vacante fue asignada a la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, teniendo en cuenta que obtuvo la mayor votación de la lista del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo del Cerrito, única organización que cumplía con los requisitos previstos en la norma antes citada y cuya inscripción fue avalada previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior[2].

[1] Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa; medio de control de nulidad electoral, expediente 11001-03-28-000-2014-00099-00, actor: Heriberto Arrechea Banguera y otros.
[2] Corte Constitucional, sentencia T-161 de 2015.

Adujo que por el hecho de alcanzar representación en el Congreso de la República, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Partido de Reivindicación Étnica (PRE) a través de la Resolución 128 del 31 de enero de 2018.

Agregó que el 10 de septiembre de 2018, el PRE comunicó a la Presidencia de la República y al Consejo Nacional Electoral su decisión de declararse en oposición al gobierno del señor Iván Duque Márquez y el 13 de marzo de 2019 fue recibido un comunicado de prensa del Consejo Nacional Electoral en el que se informó que el PRE carecía de personería jurídica.

Añadió que a través de la Resolución 2840 del 23 de octubre de 2018, el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política, asignó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente los recursos estatales destinados para su financiación. No obstante, al PRE no le fue asignada suma alguna para tal efecto.

Sostuvo que mediante la Resolución 2245 del 10 de agosto de 2018, el Consejo Nacional Electoral estableció cuáles partidos y movimientos políticos conservaban la personería jurídica, en la que nada se señaló respecto del PRE.

Afirmó que por aviso de notificación personal recibido el 19 de febrero de 2019, se allegó la Resolución 0284 del 5 de febrero de 2019, por la cual se declaró que el Partido de Reivindicación Étnica perdió la personería jurídica al no haber cumplido con los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política.

Acotó que según certificación emitida por el registrador Nacional del Estado Civil, el PRE no estuvo dentro de los partidos que participaron en las elecciones del 11 de marzo de 2018, pero la inscripción de candidatos a la contienda de Congreso de la República era de imposible cumplimiento porque la personería fue otorgada solo hasta el 31 de enero de 2018.

Expresó que interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 0284 del 5 de febrero de 2019.

Concluyó con la manifestación de que a la fecha de presentación de la demanda, el recurso de reposición no había sido resuelto.

Al respecto, se aclara que si bien la parte actora adujo que el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo que declaró la pérdida de la personería jurídica no había sido decidido a la fecha de la presentación de la demanda, lo cierto es que dentro de las pretensiones del libelo está la solicitud de declaración de nulidad de la Resolución 1525 del 30 de abril de 2019, que resolvió el citado medio de impugnación.

3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante estimó que los actos acusados deben ser declarados nulos porque se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, al reconocimiento de la personería jurídica, al buen nombre, a la igualdad y a elegir y ser elegido.

Adicionalmente, puso de presente que la decisión de cancelar la personería jurídica de un partido político constituido por minorías étnicas debió ser consultada previamente con la comunidad u organización afectada con la medida, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6 del Convenio 169 de la Comisión de Derechos Humanos.

Otro punto objeto de censura es el relacionado con una supuesta desviación de poder de la autoridad electoral, pues, en su sentir, el CNE tiene una evidente intención de extinguir al PRE como partido político, por cuanto exigió el cumplimiento del artículo 108 de la Constitución Política sin reparar que dicho precepto consagra con claridad que la personería jurídica quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos requerido o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior. Se perderá también cuando en los comicios que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político, a través de sus candidatos, por lo menos 50.000 votos o no se alcance representación en el Congreso.

A juicio de la parte actora, el hecho de que la normativa indique la expresión *«en adelante»* significa que el cumplimiento de la exigencia rige para las próximas elecciones a realizarse después de haberse obtenido la personería jurídica.

Al respecto, indicó que para el caso del PRE, la personería fue reconocida solo hasta el 31 de enero de 2018, de manera que la observancia del requisito de obtener 50.000 votos o alcanzar representación en el Congreso, tratándose de minorías étnicas, sería predicable para las elecciones de Congreso a celebrarse en el año 2022.

Destacó que la decisión de cancelar la personería jurídica vulnera del derecho a la igualdad de la parte actora, sobre la base de considerar que la decisión se fundamentó en el hecho de no haber alcanzado representación en el Congreso ni el porcentaje de votos requeridos en el artículo 108 de la Constitución, para el periodo constitucional 2018-2022, para lo cual omitió la circunstancia de que el reconocimiento de la personería jurídica se obtuvo el 31 de enero de 2018, fecha para la cual ya se habían cerrado las inscripciones de candidatos para ese certamen electoral.

En ese orden, la pérdida de la personería jurídica del PRE se basó en unos resultados de una contienda electoral en la que no pudieron participar dado que contaban con personería jurídica reconocida al momento de las inscripciones de la misma.

Resaltó que el CNE para adoptar la decisión cuya nulidad se depreca obvió el hecho de que el PRE nunca contó con la oportunidad de participar en la condición de partido político para las elecciones a Congreso de la República periodo 2018-2022, determinación que, además de arbitraria, vulneró el derecho a conformar partidos políticos y ejercer control del poder político.

Concluyó con la manifestación referente a que en razón de la pérdida de la personería jurídica, el PRE no pudo participar como partido político en las elecciones regionales que se llevaron a cabo el pasado 27 de octubre de 2019, lo que implica una trasgresión del derecho a elegir y ser elegido.

4. Admisión de la demanda

Por haber reunido los requisitos de oportunidad y forma, mediante providencia del 28 de junio de 2019, fue admitida la demanda (f. 80 cdno 1).

En esa misma oportunidad, en auto aparte, se corrió traslado al Consejo Nacional Electoral de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados, solicitada por la parte actora (f. 1 cdno. medida cautelar).

Mediante auto del 22 de julio de 2019 se suspendieron provisionalmente las decisiones demandadas (ff. 30 a 41 cdno. medida cautelar).

El apoderado de la parte actora, a través de memorial allegado el 30 de julio de 2019 solicitó la modificación y adición de la suspensión provisional decretada, peticiones que fueron resueltas por auto del 5 de agosto de 2019, en el sentido de negarlas.

En contra de esa providencia la parte actora interpuso recurso de súplica el 8 de agosto de 2019, el cual fue declarado improcedente mediante auto del 16 de octubre de 2019 y se adecuó su trámite a las reglas del recurso de reposición.

Por auto del 22 de octubre de 2019 se decidió no reponer el auto del 5 de agosto de 2019.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral interpuso recurso de súplica en contra del auto del 22 de julio de 2019, por el cual se decretó la suspensión provisional de los actos demandados y mediante providencia del 14 de noviembre de 2019, se declaró improcedente por haber sido presentado en forma extemporánea (ff. 98 a 100 cdno. medida cautelar).

5. Contestación de la demanda

Consejo Nacional Electoral

Por intermedio de apoderado manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda al estimar que la expedición de los actos acusados se sustentó en el ordenamiento jurídico y en el artículo 108 modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009; así mismo, en el numeral 9, artículo 265 ibídem y en los artículos 4 de la Ley 130 de 1994 y 4 de la Ley 1475 de 2011.

Seguidamente, propuso la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, bajo el entendido de que la parte actora no relacionó en forma detallada las normas que considera violadas y, menos aun, explicó el concepto de violación.

Aparte del medio exceptivo propuesto, sostuvo que no es cierto que el PRE no hubiera podido participar en las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019, en razón a que este derecho se encuentra garantizado en virtud de las distintas formas de participación que establece el ordenamiento jurídico, a manera de ejemplo, en las elecciones territoriales o locales podían hacerlo a través del mecanismo ciudadano de recolección de firmas (artículo 108 de la Constitución Política, artículo 9 de la Ley 130 de 1994, y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011) para avalar una candidatura al cargo de elección popular al que pretendía postularse.

El mecanismo de la recolección de firmas pudo haber sido empleado para las elecciones de Congreso de la República para el caso de la circunscripción ordinaria y, para la circunscripción especial de afrodescendientes, tenían la posibilidad de postular candidatos por derecho propio como consejo comunitario primigenio que son, de conformidad con lo normado en el artículo 176 de la Constitución Política, la Ley 649 de 2001, el Decreto 1263 de 2012 y con fundamento en lo que ha señalado sobre el particular la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Advirtió que, en efecto, para las pasadas elecciones a Congreso realizadas el 11 de marzo de 2018, el PRE, a pesar de que no participó en su condición de partido político, sí lo hizo en la condición primigenia de consejo comunitario, es decir, que se inscribió como consejo comunitario de los corregimientos de San Antonio y El Castillo, con los candidatos Alberto Hurtado Panameño, Cristóbal Moreno Palacios y Ányela Viviana Guanca Marquinez, tal como se puede constatar en la página *web* de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Hizo referencia a que la demora ocurrida durante el trámite para el reconocimiento de la personería jurídica del extinto partido PRE obedeció a las inconsistencias que se presentaron en los documentos radicados por los representantes del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo y a las constantes solicitudes de cambio de representante legal que se allegaron durante el procedimiento por parte de dicha organización. Para tal propósito, detalló en forma cronológica los trámites que se surtieron para efectos del reconocimiento de personería jurídica al PRE.

Explicó que la autoridad electoral no ha desconocido el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, como erróneamente lo supone la parte actora.

En primer lugar, adujo que en la demanda no se precisó qué parte del Tratado resulta aplicable al caso particular y concreto del PRE, relacionado con la pérdida de la personería jurídica, pues, dicho trámite se sujetó a la verificación oficiosa que cada cuatro años debe realizar el CNE luego de los comicios electorales de Congreso de la República, con el fin de establecer cuáles partidos o movimientos políticos obtienen, conservan o pierden su personería jurídica, en los términos del artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009, en concordancia con el numeral 9 del artículo 264 ibídem.

En segundo lugar, afirmó que los pronunciamientos de la Corte Constitucional, enunciados en la demanda, atinentes al derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, no guardan relación alguna con la decisión de declarar la pérdida de personería jurídica de un partido político, puesto que las decisiones a que se refieren dichos pronunciamientos jurisprudenciales como de obligatoria consulta previa son aquellas que por su trascendencia pueden llegar a impactar en la vida, costumbres, tradiciones o identidad de las comunidades étnicas.

Enfatizó en el hecho de que el PRE citó como trasgredido el artículo 108 constitucional, cuando no se había introducido la modificación del Acto Legislativo 01 de 2009, en el que se dispuso: *«(…) 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»*.

Manifestó que el PRE no tiene en cuenta que la excepción solo se predica del requerimiento del umbral de votación del 3% que se les impone a los partidos que participan en la circunscripción ordinaria, mas no el de la obtención de representación en el Congreso, distinción que se consagró para aquellas agrupaciones de las circunscripciones especiales, la cual, en todo caso, está desprovista del factor cuantitativo que se exige en la circunscripción ordinaria.

También advirtió que la parte actora invocó el inciso final del artículo 108 de la Carta que hoy no hace parte del ordenamiento jurídico, cuyo texto era el siguiente: *«(…) Se perderá también dicha personería cuando en los comicios que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus*

candidatos por lo menos 50.000 votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República».

Recalcó que ese era el texto antes de que fuera modificado con los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 (norma vigente). Este último introdujo cambios significativos por la exigencia mínima de un 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional, en lugar de mínimo 50.000. Además, creó el régimen especial para minorías étnicas y políticas, en el que se dispuso que solo basta con obtener representación en el Congreso para lograr la personería jurídica.

Se refirió a que la constatación objetiva de los requisitos señalados en las normas fueron el pilar fundamental de la pérdida de la personería jurídica del partido PRE, sin que hubiera sido óbice para no haber participado en el certamen electoral de Congreso periodo 2018-2022 el hecho de que aun se encontraba en trámite el reconocimiento de la personería jurídica, toda vez que pudieron haber participado con la inscripción de candidatos como consejo comunitario que originariamente son hasta tanto el CNE tomaba una decisión frente al reconocimiento como agrupación política.

Finalmente, mencionó que la pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos no requiere la expedición de un acto administrativo que así lo declare, habida cuenta que aquella se otorga por un término de cuatro años, que inicia el 20 de julio con el periodo constitucional del Congreso de la República, una vez se efectúe la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 108 constitucional.

6. Audiencias del proceso

El 21 de octubre del año en curso fue llevada a cabo la audiencia inicial, en la cual el magistrado conductor del proceso encontró que no habían aspectos por sanear y declaró no probada la excepción de inepta demanda por incumplimiento de requisitos formales.

Según el apoderado del CNE, los argumentos del libelo son una reproducción de una acción de tutela presentada con antelación por hechos similares, sin adecuar los hechos del caso a los presupuestos propios del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, se explicó que existe un acápite de la demanda en donde se encuentran enlistadas las normas constitucionales que se consideran infringidas con los actos acusados, además de que se expresan, aunque con falta de técnica jurídica, los fundamentos que justificarían la declaratoria de nulidad de los actos acusados.

Seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

> *"[…] la controversia en este proceso está circunscrita a determinar lo siguiente; i)si por el hecho de no contar con personería jurídica reconocida para la fecha de las inscripciones para las elecciones al Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022, la parte actora se encontraba en imposibilidad de participar en ese certamen electoral en la condición de partido político; ii) si pese a no haber participado en las elecciones al Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022 como partido político y sí en la condición primigenia de consejo comunitario, era jurídicamente viable que el Consejo Nacional Electoral declarara la pérdida de la personería jurídica del PRE, en aplicación de lo consagrado en el artículo 108 de la Constitución, en concordancia con el numeral 9 del artículo 265 ibídem; iii) si por el hecho de que se encontraba en trámite el reconocimiento de la personería jurídica para la época de las inscripciones de candidatos para las elecciones al Congreso periodo 2018-2022, el PRE debía participar en esas elecciones en la condición primigenia de consejo comunitario con el fin de obtener una curul como minoría étnica en la Cámara de Representantes, mientras el Consejo Nacional Electoral adoptaba una decisión de fondo respecto del otorgamiento de la personería jurídica; iv) si previamente a la declaratoria de la pérdida de la personería jurídica se requería agotar el mecanismo de consulta previa a la comunidad afrodescendiente de los corregimientos de San Antonio y El Castillo del Cerrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; v) si el Consejo Nacional Electoral incurrió en desviación de poder, puesto que el verdadero motivo que subyace de tales decisiones es "extinguir" al PRE como partido político, toda vez que se declaró en oposición al gobierno del actual presidente de la República; vi) si con ocasión de la declaratoria de la pérdida de la personería jurídica, se vulneró el derecho a la igualdad, por cuanto las comunidades negras fueron excluidas de participar en las elecciones regionales que se llevarán a cabo el próximo 27 de octubre del año en curso, y si se quebrantaron los derechos al debido proceso, a elegir y ser elegido, a la dignidad humana, al trabajo y el principio de soberanía popular; viii) si en el evento en que se declare la nulidad de los actos acusados, hay lugar a ordenar, como restablecimiento del derecho, el pago de los dineros que según la parte actora deben ser*

entregados por el Consejo Nacional Electoral como consecuencia del reconocimiento de la personería jurídica, además del otorgamiento de los espacios en los medios de comunicación durante el tiempo en que estuvieron vigentes las decisiones demandadas […]".

Adicionalmente, resolvió sobre las pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas con la demanda y la contestación y decidió acerca de las que fueron solicitadas por las mismas partes; finalmente, de conformidad con el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, fijó fecha para la realización de la audiencia de pruebas.

El 28 de octubre de 2019 se realizó la audiencia de pruebas, en la que se le dio el valor legal que les corresponde a los documentos aportados por el Consejo Nacional Electoral que obran en medio magnético. Luego, advirtió que al no haber pruebas pendientes por practicar no era necesaria la realización de las audiencias de pruebas y de alegaciones y juzgamiento, por lo cual ordenó el traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito (ff. 154 y 155 cdno. 1).

7. Alegatos de conclusión

7.1. Parte actora

Reiteró que los actos administrativos acusados deben ser declarados nulos porque si las elecciones para Congreso de la República son el medidor para obtener, conservar o perder la personería jurídica como partido político, las cuales se realizan cada cuatro años, es precisamente ese tiempo el mínimo de duración de la personería jurídica de un partido político.

Sostuvo que no se compadece con la realidad que a todos los partidos políticos se les otorgue personería jurídica para cuatro años y al PRE se le conceda por tan solo doce meses, en clara vulneración del mandato contenido en el artículo 108 constitucional.

Respecto de la obtención del umbral del 3% de la votación total de Cámara o Senado como requisito para conservar la personería jurídica como partido político, se debe entender que es bajo el supuesto de que la organización participe en esa

condición en la contienda electoral, es decir, como partido político, para que sea exigible la constatación objetiva por parte de la autoridad electoral.

Arguyó que es ilógico que se valore un hecho inexistente para poder establecer la permanencia o pérdida de la personería jurídica del PRE, pues esta organización política no pudo participar en las elecciones al Congreso periodo 2018-2022.

Alegó que es cierto que existen formas de participación en cargos de elección popular cuando no se cuenta con la personería jurídica de un partido político; sin embargo, para hacer efectivo ese derecho se requiere hacer esfuerzos adicionales que generan gastos administrativos y económicos que solo pueden sufragar quienes ostentan gran capacidad financiera.

Así por ejemplo, para la recolección de firmas se requiere contratar a una empresa especializada que realice el trabajo sin cometer errores que las invaliden, además, se debe asumir el costo de las pólizas en el evento en que se llegare a conseguir la compañía aseguradora que la suministre.

Afirmó que por todas las vicisitudes que afrontan las minorías étnicas para acceder al derecho de conformar, ejercer y controlar el poder político, el constituyente optó por la creación de la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con reglas de juego que se adapten a las condiciones socioeconómicas de tales comunidades.

Adujo que el hecho de alcanzar una curul en el Congreso por la circunscripción especial permite acceder a una personería jurídica que, a su vez, abre la puerta a la participación con candidatos propios en las elecciones locales que son las que fortalecen la organización y la preparan para que, en igualdad de condiciones, puedan competir en las siguientes elecciones de Congreso de la República, con el propósito de conservar la personería obtenida cuatro años antes.

Concluyó con la manifestación de que el CNE, le quitó la posibilidad al PRE de i) participar y competir con candidato propio en las elecciones presidenciales de 2014; ii) participar y competir en las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre de 2015; iii) participar en el ejercicio del poder en las distintas ciudades del país; iv) el acceso a los medios de comunicación dispuestos por el Estado para que los partidos políticos con personería jurídica difundan sus ideas; v) el acceso a la financiación

estatal establecida para los partidos que cuenten con personería; vi) participar en las elecciones para Congreso periodo 2018-2022; y, vii) participar en las elecciones regionales realizadas el 27 de octubre de 2019.

7.2. Parte demandada

Ratificó el argumento expuesto en la contestación, según el cual, el CNE declaró la pérdida de la personería jurídica del PRE por no haber cumplido los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política con ocasión de las elecciones para Congreso de la República del 11 de marzo de 2018.

8. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado destacó que la personería de los partidos y movimientos políticos, entre otros derechos, les permite a estos, en los términos del artículo 108 constitucional, inscribir candidatos a las elecciones, huelga decir, que la personería les da la prerrogativa para que, sin requisitos adicionales, puedan ejercer su derecho de postulación con el fin de avalar e inscribir candidatos a corporaciones públicas como a cargos uninominales de elección popular por derecho propio.

Es cierto que del reconocimiento de la personería jurídica no se desprende la existencia de la organización política, en tanto no es un requisito para la supervivencia de esta, pero la ausencia de la personería le impide el ejercicio de determinados derechos, como la financiación estatal, el acceso a los medios de comunicación del Estado, el uso de bienes públicos o el acceso al espectro electromagnético, así como los deberes derivados de estos, como la rendición pública de cuentas.

Puso de manifiesto que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera señaló la necesidad de no someter o atar el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos al umbral o representación mínima en el Congreso de la República.

No obstante, actualmente siguen vigentes las normas constitucionales y legales que

atan la personería jurídica al umbral, adicionalmente, la Sección Quinta en sentencia del 14 de marzo de 2019[3] indicó que el Acuerdo de Paz exige una reglamentación por parte del Congreso de la República, razón por la cual sus disposiciones no tienen una aplicación directa y, por ende, no es posible a los partidos y movimientos políticos que perdieron su personería jurídica o que están en el tránsito de hacerlo, acudir al punto 2.3.1.1 del Acuerdo de Paz para obtenerla o mantenerla.

Destacó que comoquiera que la personería le permite a los partidos y movimientos políticos inscribir candidatos a las elecciones, el hecho de no tener reconocido ese atributo implica que las agrupaciones no puedan ejercer su derecho de postulación que conlleva avalar e inscribir candidatos a corporaciones públicas como a cargos uninominales de elección popular por derecho propio.

Aseguró que la ausencia de personería jurídica del PRE le implicaba a ese partido presentarse a las elecciones pero bajo el mecanismo de recolección de firmas, como si se tratase de un grupo significativo de ciudadanos, las cuales están sujetas a los requisitos del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, esto es, que las firmas representen el 20% de los ciudadanos aptos para votar dividido entre el número de puestos por proveer, además de la póliza de seriedad que se debe suscribir.

No es lo mismo presentarse en la condición de partido político con personería jurídica, que como un grupo significativo de ciudadanos que, por definición, no tiene vocación de permanencia.

Acotó que el PRE sí podía presentarse a las elecciones para Congreso de la República como grupo significativo de ciudadanos con las implicaciones que de ello se derivan.

Manifestó que a través de la Resolución 1824 del 29 de agosto de 2017 la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes realizó el llamamiento de la candidata Vanessa Mendoza Bustos, avalada por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, para que tomara posesión como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes para el resto del periodo constitucional 2014-2018.

Indicó que después del llamamiento surgió el derecho del grupo de obtener la

[3] Consejo de Estado, Sección Quinta; MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

personería jurídica en los términos del inciso final del artículo 108 de la Constitución Política, vale decir, por haber obtenido representación en el Congreso de la República. Este reconocimiento solo se efectuó el 31 de enero de 2018, fecha para la cual, ya había vencido el término para la inscripción de candidatos para las elecciones a Congreso periodo 2018-2022.

Mencionó que, en consecuencia, para esa fecha no existía posibilidad jurídica de mantener, en su calidad de partido político con personería jurídica, la opción de una representación en el Congreso, en tanto no presentó candidatos por no tener el derecho de postulación.

En ese sentido, indicó que el CNE no tuvo en cuenta esas circunstancias, ya que si bien ese organismo conforme con lo normado en los artículos 108 y 265 de la Constitución Política, numeral 9, tiene la competencia para revocar las personerías jurídicas por incumplimiento de los requisitos para el efecto, lo cierto es que, en casos excepcionales, la autoridad debe analizar las circunstancias que impidieron que se observara el contenido de tales exigencias.

Advirtió que el reconocimiento de la personería jurídica que se dio en enero de 2018, solo podía ser objeto de análisis para efectos de que la mantuviera o la perdiera en las elecciones para el Congreso periodo 2022-2026.

Sostuvo, adicionalmente, que la exigencia de que se debía presentar en su condición primigenia de consejo comunitario con el fin de obtener una curul como minoría étnica en la Cámara de Representantes y de esa forma mantener su representación, hasta tanto el CNE adoptara una decisión de fondo respecto del otorgamiento de la personería jurídica, constituye la imposición de una carga a esta clase de movimientos políticos que no están obligados a soportar, si se tiene en cuenta que su derecho al reconocimiento de la personería no estaba sujeto a ningún requisito adicional al que ya había cumplido, es decir, la obtención de representación en el Congreso.

En cuanto al agotamiento de la consulta previa para poder cancelar la personería jurídica, estimó que según lo ha definido la Corte Constitucional no son consultables aquellas medidas, decisiones o actos que afecten o beneficien por igual a toda la población o, en otros términos, que no tengan como supuesto el carácter diferencial de aquellas.

En este caso, consideró que tanto los actos de reconocimiento como los que declaran la pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, aunque estén conformados por la comunidad afro o indígena, no están sujetos a consulta previa, pues son medidas que benefician o afectan por igual a todos aquellos que cumplan las circunstancias previstas en la Constitución.

Concluyó con la afirmación de que se impone el reconocimiento de la personería jurídica que se hizo con la Resolución 128 del 31 de enero de 2018, y, en consecuencia, que se restablezcan todos los derechos derivados de esa decisión, como la financiación estatal, el acceso a los medios de comunicación del Estado, el uso de los bienes públicos y el acceso al espectro electromagnético, así como los deberes derivados de estos, verbigracia, la rendición pública de cuentas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para resolver la demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13-2 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento del Consejo de Estado.

2. Actos demandados

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora demandó la Resolución 0284 del 5 de febrero de 2019 expedida por el Consejo Nacional Electoral *"Por la cual se declara que el Partido de Reivindicación Étnica "PRE" pierde la personería jurídica al no haber obtenido los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución, con ocasión de las elecciones para Congreso de la República del 11 de marzo de 2018"*; adicionalmente, solicita la nulidad de la Resolución 1525 del 30 de abril de 2019 proferida por esa misma autoridad, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto inicial, con confirmación íntegra del mismo.

3. Problema jurídico

A partir de la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, corresponde a esta corporación resolver: i) si por el hecho de no contar con personería jurídica reconocida para la fecha de las inscripciones para las elecciones al Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022, la parte actora se encontraba en imposibilidad de participar en ese certamen electoral en la condición de partido político; ii) si pese a no haber participado en las elecciones al Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022 como partido político y sí en la condición primigenia de consejo comunitario, era jurídicamente viable que el Consejo Nacional Electoral declarara la pérdida de la personería jurídica del PRE, en aplicación de lo consagrado en el artículo 108 de la Constitución, en concordancia con el numeral 9 del artículo 265 ibídem; iii) si por el hecho de que se encontraba en trámite el reconocimiento de la personería jurídica para la época de las inscripciones de candidatos para las elecciones al Congreso periodo 2018-2022, el PRE debía participar en esas elecciones en la condición primigenia de consejo comunitario con el fin de obtener una curul como minoría étnica en la Cámara de Representantes, mientras el Consejo Nacional Electoral adoptaba una decisión de fondo respecto del otorgamiento de la personería jurídica; iv) si previamente a la declaratoria de la pérdida de la personería jurídica se requería agotar el mecanismo de consulta previa a la comunidad afrodescendiente de los corregimientos de San Antonio y El Castillo del Cerrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; v) si el Consejo Nacional Electoral incurrió en desviación de poder, puesto que el verdadero motivo que subyace de tales decisiones es “extinguir” al PRE como partido político, toda vez que se declaró en oposición al gobierno del actual presidente de la República; vi) si con ocasión de la declaratoria de la pérdida de la personería jurídica, se vulneró el derecho a la igualdad, por cuanto las comunidades negras fueron excluidas de participar en las elecciones regionales que se llevarán a cabo el próximo 27 de octubre del año en curso, y si se quebrantaron los derechos al debido proceso, a elegir y ser elegido, a la dignidad humana, al trabajo y el principio de soberanía popular; viii) si en el evento en que se declare la nulidad de los actos acusados, hay lugar a ordenar, como restablecimiento del derecho, el pago de los dineros que según la parte actora deben ser entregados por el Consejo Nacional Electoral como consecuencia del reconocimiento de la personería jurídica, además del otorgamiento de los espacios en los medios de comunicación durante el tiempo en que estuvieron vigentes las decisiones demandadas.

4. Análisis de las censuras

La parte actora considera que con las decisiones cuya legalidad cuestiona se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a elegir y ser elegido, a la igualdad, al trabajo, a la vida en condiciones dignas y a la consulta previa.

Además, sostuvo que el Consejo Nacional Electoral incurrió en desviación de poder porque la intención real de declarar la pérdida de la personería jurídica del PRE es acabar con dicha colectividad política por el solo hecho de haber manifestado oposición al gobierno del actual presidente de la República.

Según lo manifestado, la cancelación de la personería jurídica por el Consejo Nacional Electoral tuvo lugar por el supuesto incumplimiento de los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política para las elecciones de Congreso periodo 2018-2022, cuando es claro que no contó con la posibilidad de participar en ese certamen y, por ende, la autoridad electoral no podía pasar por alto el hecho de que para el periodo de inscripción de candidatos para esas justas electorales, aun no contaba con el atributo de la personería jurídica.

Para abordar el fondo del asunto es necesario desarrollar algunos aspectos previos que permitan luego resolver la cuestión aquí planteada.

4.1. Participación de partidos y de movimientos políticos en la conformación del poder político

El artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho y correlativo deber de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Para cumplir con el cometido de la norma, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida pueden inscribir candidatos a las elecciones, para lo cual su representante legal debe otorgar el aval, incluso puede delegar el ejercicio de esa atribución. Igualmente, señala que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que en principio no cuentan con personería jurídica, también pueden inscribir candidatos a las elecciones.

En cuanto a la designación y postulación de candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 "*Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"*, consagra que aquellos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

Continúa la norma diciendo que:

> *"La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.*
>
> *Igualmente, las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.*
>
> *Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior".*

De otro lado, el artículo 28 de la Ley 1475 de 14 de julio de 2011 *"Por la cual se adoptan las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones",* reitera que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a todos los cargos de elección popular, salvo para la elección de congresistas para las circunscripciones especiales de minorías étnicas, y precisa que los grupos significativos de ciudadanos también lo pueden hacer previa conformación de un comité promotor integrado por tres (3) ciudadanos, que debe registrarse ante la autoridad electoral competente por lo menos un (1) mes antes del cierre de las inscripciones *"y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista".*

Como se observa, el ordenamiento jurídico consagra la convergencia de distintos actores en la actividad política, además de la posibilidad de que las organizaciones políticas puedan adoptar variadas formas.

Así pues, dentro de esas formas asociativas existen los partidos y movimientos políticos que cuentan con personería jurídica, cuya definición fue expuesta por esta Sección[4] en los siguientes términos:

> *"La personería jurídica puede definirse como el reconocimiento oficial de que la Organización política fue fundada, adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y programática, tiene una lista de afiliados y cuenta con directivos, a partir de lo cual se considera sujeto de derechos y obligaciones, como persona jurídica que es"*.

Dentro de las organizaciones políticas, igualmente, se encuentran las formas asociativas que carecen de personería jurídica; sin embargo, la falta de dicho atributo no impide, en modo alguno, que puedan inscribir candidatos a cargos de elección popular, pero sin el otorgamiento del aval, dado que no están autorizadas para ello, sino que deben acudir a instrumentos supletorios como la recolección de firmas de apoyo y la constitución de pólizas de seguros que garanticen tanto la seriedad de la postulación como que la organización sí cuenta con un respaldo ciudadano cuantitativamente relevante[5].

Se debe reiterar, tal como se expuso en la sentencia del 14 de julio de 2013, arriba citada, que la existencia de la organización política y su capacidad de inscribir candidatos y lograr cargos o curules en las corporaciones públicas de elección popular, no se limita ni desaparece por el hecho de la carencia o la pérdida de ese atributo, ya que *"la personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla"*.

---

[4] Consejo de Estado, Sección Quinta; sentencia del 4 de julio de 2013, radicación número: 11001-03-28-000-2010-00027-00; Actor: Jaime Araújo Rentería y otros; MP Susana Buitrago Valencia.

[5] Consejo de Estado, Sección Quinta; sentencia del 7 de septiembre de 2015; radicación número: 11001-03-28-000-2014-00068-00; actor: Melquiades Atencia Gómez y otros; MP Alberto Yepes Barreiro.

En esos términos, se debe tener claridad acerca de que la personería jurídica constituye una prerrogativa que permite la postulación de candidatos a cargos de elección popular por medio del otorgamiento de avales por su representante legal, pero **la falta de ese atributo ni la pérdida del mismo limitan el derecho a participar en la conformación del poder político**.

En consonancia con lo anterior, el artículo 108 de la Constitución, modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, consagra que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos, de conformidad con la Ley.

El hecho de que un movimiento político no ostente la atribución reconocida de la personería jurídica, tal circunstancia no restringe su participación en la conformación del poder político, solo que la carencia de dicho atributo impide el acceso a la serie de beneficios que son concedidos a las organizaciones que cumplen con los requisitos señalados en la Constitución y la ley para tal efecto.

En ese orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Carta Política, la personería jurídica será reconocida por el Consejo Nacional Electoral a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan obtenido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado y, para el caso de las minorías étnicas, será suficiente con que logren representación en el Congreso.

En punto de lo anterior, se tiene que las modificaciones al artículo 108 efectuadas con los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, tuvieron como principal razón de incluir el umbral del 3% (antes del 2%) como requisito para que los partidos políticos conserven su personería jurídica, la proliferación de partidos sin representación popular real, o, en otros términos, sin que tuvieran el suficiente apoyo de los electores.

El texto del precepto constitucional, es el siguiente:

> *"ARTICULO 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

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.

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 8°".

A su turno, el artículo 3 de la Ley 130 de 1994 regula los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica, así:

> *"ARTÍCULO 3º. Reconocimiento de personería jurídica. 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*[6]*.*
>
> *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"*** (Destaca la Sala).

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 sobre este mismo aspecto dispone:

> *"ARTÍCULO 3. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos,*

[6] El requisito referente a las 50.000 firmas debe entenderse según las reglas establecidas en el artículo 108 de la Constitución Política.

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

En ese contexto normativo, se tiene que el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos está supeditado a la obtención del umbral de la votación en las elecciones de Cámara o Senado (3%) o más de los sufragios depositados válidamente, y para las minorías étnicas, será necesario alcanzar la representación en el Congreso, de tal suerte que si la respectiva organización no logra el porcentaje de votación exigido en el certamen electoral de Congreso o una curul como minorías étnicas en la Cámara de Representantes, **no puede obtener o permanecer con el derecho de la personería**.

Adicionalmente, de manera concomitante a la solicitud elevada ante el Consejo Nacional Electoral se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos fijados en los

preceptos antes citados, con miras a que el acto de reconocimiento se inscriba en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

4.2 Pérdida de la personería jurídica de partidos y movimientos políticos

El numeral 9 del artículo 265 de la Constitución Política, referente a las funciones del Consejo Nacional Electoral, prevé dentro de estas el reconocimiento y revocación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

Sobre esa materia, el artículo 4 de la Ley 130 de 1994 consagra las causales para la pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos y movimientos políticos, en los siguientes términos:

> *"ARTICULO 4º—Pérdida de la personería jurídica. Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incursos 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.*
>
> *3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente ley"* (Negrillas de la Sala).

Del análisis del contenido del numeral primero de la citada disposición, el cual debe ser entendido bajo el cumplimiento de las reglas previstas en el artículo 108 de la Constitución Política, se infiere que la premisa para que los partidos o movimientos no conserven su personería jurídica es la falta de representación popular real, como consecuencia de la comprobación de un insuficiente apoyo popular.[7]

[7] Consejo de Estado, Sección Primera; sentencia del 17 de marzo de 2000, expediente con radicación 5291; actor: Movimiento Ciudadanos En Formación; MP Olga Inés Navarrete Barrero.

Lo anterior se puede traducir en la falta de solidez del ideario de la colectividad política, ya sea por el descrédito de sus directivos o por el incumplimiento de los programas ofrecidos por sus avalados, lo que implica que no puedan lograr representación en el Congreso de la República.

La finalidad de la existencia del partido político con la atribución oficial de la personería jurídica es la de impulsar la permanencia institucional, con su reconocimiento oficial de personería jurídica, de manera que sea otorgada a organizaciones políticas sólidas, serias y consistentes que identifiquen el clamor popular con liderazgo de acogida comunitaria de su ideario político, y mediante el aval a candidatos que sean merecedores de representar la democracia participativa del electorado[8].

De ahí que la función del Consejo Nacional Electoral acerca del cumplimiento del requisito de que la respectiva organización política alcance el 3% de la votación válida para las elecciones de Congreso de la República, o que obtenga representación en dicha corporación, orientada a determinar la conservación o pérdida de la personería jurídica, corresponde a la verificación de un hecho objetivo cuantitativo (porcentaje de votos) o de un hecho objetivo cualitativo (representación en el Congreso).

Bajo esos parámetros, la consecuencia que se deriva de la comprobación que realiza el Consejo Nacional Electoral frente a los resultados de las elecciones para Congreso que suministra la Registraduría Nacional del Estado Civil es, como ya se explicó, el reconocimiento, permanencia o pérdida de la personería jurídica del movimiento o partido político.

4.3. Caso concreto

La parte actora estimó que los actos demandados fueron expedidos con violación de las normas en las que debían fundarse porque el Consejo Nacional Electoral no tuvo en cuenta la no participación de esa colectividad como partido político con personería jurídica en las pasadas elecciones para Congreso de la República periodo 2018-2022, por cuanto para la fecha del

[8] Consejo de Estado, Sección Quinta; sentencia del 4 de julio de 2013, radicación número: 11001-03-28-000-2010-00027-00; Actor: Jaime Araújo Rentería y otros; MP Susana Buitrago Valencia.

cierre de inscripciones de esas justas electorales[9], aun no había sido reconocida la personería jurídica, la cual se otorgó hasta el 31 de enero de 2018 mediante la Resolución 0128.

La anterior situación no permitió la inscripción de candidatos a través de la concesión de avales para el certamen electoral, luego es claro que ante la no participación no le era dable la exigencia de haber obtenido el 3% de la votación válida depositada para Senado o Cámara de Representantes y, por ende, se torna ilógica la cancelación de la personería jurídica.
Según el CNE, el acto administrativo acusado tuvo como sustento la comprobación objetiva de los resultados de las elecciones para Congreso de la República 2018-2022, en las que el PRE, si bien no participó como partido político, sí lo hizo en la condición primigenia de consejo comunitario, sin haber alcanzado representación en dicha corporación, situación que generaba como consecuencia ineludible la pérdida de la personería jurídica.

Adicionalmente, afirmó que la tardanza en el trámite administrativo encauzado al reconocimiento de la personería jurídica al PRE con la Resolución 0128 del 31 de enero de 2018 se dio por motivos atribuibles únicamente a esa organización, por manera que el hecho de que esa decisión se hubiera emitido por fuera del plazo del cierre de inscripciones de candidatos para la contienda electoral de Congreso de la República periodo 2018-2022, constituyó una situación ajena a la organización electoral, pero que no impedía su participación con el propósito de mantener la personería jurídica.

Para efectos del análisis de los actos administrativos cuya nulidad se depreca, es importante hacer el recuento histórico que antecedió la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al PRE, en los términos que se exponen a continuación:

1. Para las elecciones de Cámara de Representantes 2014-2018, se inscribió la lista presentada por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes.

[9] De conformidad con lo señalado en la Resolución 2201 del 4 de marzo de 2017 *"Por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018"*, el plazo para inscripción de candidatos inició el 11 de noviembre de 2017 y culminó el 11 de diciembre de ese mismo año.

La organización de base denominada Fundación Ébano de Colombia (FUNECO) inscribió una lista de candidatos para esas mismas elecciones y también para la circunscripción especial de negritudes, de la cual resultaron electos como representantes a la Cámara los señores María Del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña.

2. Mediante sentencia del 14 de julio de 2016, la Sección Quinta de esta Corporación declaró con efectos *ex nunc* la nulidad de la elección del señor Moisés Orozco Vicuña como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes para el periodo 2014-2018, por no haber cumplido con los requisitos señalados en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001.

3. A través de la Resolución MD 2104 del 29 de agosto de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes declaró la falta absoluta del cargo de representante a la Cámara por la circunscripción especial, de conformidad con lo ordenado en el fallo.

4. Por Resolución 1425 del 5 de julio de 2017, el Consejo Nacional Electoral solicitó al presidente de la Cámara de Representantes que proveyera la curul *«según el consolidado nacional y definitivo del escrutinio de Cámara de Representantes (E-26), de la circunscripción especial de afrodescendientes, teniendo en cuenta el orden de votación de los candidatos inscritos y avalados por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, de conformidad con lo establecido en la parte considerativa del presente proveído».*

5. El presidente de la Cámara de Representantes solicitó aclaración de la Resolución 1425 de 2017, petición que fue resuelta por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución 1862 del 16 de agosto de 2017 en el sentido de indicar que el artículo segundo de la parte resolutiva de la Resolución 1425 del 5 de julio de 2017 quedaría así: *«CERTIFICAR que de acuerdo con el documento público (E-26) del consolidado nacional y definitivo del escrutinio de la Cámara de Representantes de la circunscripción especial de afrodescendientes, la señora Vanessa Alexandra Mendosa Bustos fue quien obtuvo el mayor número de votos dentro de la única lista que según el mismo documento de la Registraduría Nacional del Estado Civil fue inscrita por un Consejo Comunitario, más exactamente el que representa a las comunidades de los corregimientos de San Antonio y El Castillo del Valle del Cauca, y tiene derecho a ser llamada a ocupar la curul»*.

6. Con fundamento en lo anterior, el Congreso de la República expidió la Resolución 1824 del 29 de agosto de 2017 *«Por la cual se acata una decisión judicial y de la Autoridad Nacional Electoral»* y se efectuó el llamamiento a la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos para que en representación del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, tomara posesión como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, por lo que restaba del periodo constitucional 2014-2018.

7. La señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos tomó posesión como representante a la Cámara el 29 de agosto de 2017, según acta emitida por el Congreso de la República.

8. Con escrito radicado el 28 de septiembre de 2017 ante la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral, bajo el número 7121-17, el señor Wilson Rentería Riascos, en su condición de representante legal del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo solicitó el reconocimiento de la personería jurídica al Partido de Reivindicación Étnica (PRE), con sustento en el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009.

9. Con el escrito de petición de reconocimiento de personería jurídica se aportaron los siguientes documentos: copia del acta 009-2017 del 3 de septiembre de 2017, en la que consta la reunión ordinaria de la junta directiva del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo; estatutos del Partido de Reivindicación Étnica (PRE); plataforma política del partido; constancia calendada 26 de diciembre de 2016, relacionada con el registro del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, expedida por el alcalde municipal; copia del oficio del 17 de mayo de 2017, suscrito por el señor Libardo Asprilla Lara, director de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, dirigido al señor Wilson Rentería Riascos, en su condición de representante legal del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo; copia del oficio del 12 de septiembre de 2017 suscrito por el señor Jorge Humberto Mantilla Serrano, secretario General de la Cámara de Representantes, dirigido al señor Wilson Rentería Riascos; copia del acta de posesión de la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, por lo que restaba del periodo constitucional 2014-2018; copia de la certificación del 12 de septiembre de 2017, expedida por el secretario General de la Cámara de Representantes, en la consta el ejercicio congresional de la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, y copia de la Resolución 1824 del 29 de agosto de 2017 *«Por la cual se acata una*

decisión judicial y de la Autoridad Nacional Electoral», expedida por el Congreso de la República.

10. El 2 de octubre de 2017, se asignó el trámite de reconocimiento de personería jurídica al despacho de la magistrada Idayris Yolima Carrillo López.

11. Mediante auto del 11 de octubre de 2017, el despacho sustanciador requirió al señor Wilson Rentería Riascos, en su condición de representante legal del Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, para que aportara los siguientes documentos: los nombres de los ciudadanos que integrarían los órganos de dirección, gobierno y administración; cartas de aceptación de la designación por parte de los ciudadanos referidos anteriormente para integrar los órganos de dirección, gobierno y administración, al igual que la copia del documento de identificación; los órganos de control, entre estos, el Consejo de Control Ético y el veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción; la regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular; los mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas; el Código de Ética; el régimen disciplinario interno; el sistema de auditoría interna y las reglas para designación de auditor; utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de divulgación política y la propaganda electoral.

12. El 26 de octubre de 2017, el señor Wilson Rentería Riascos, allegó memorial de subsanación respecto del auto arriba mencionado.

13. En escrito calendado 30 de octubre de 2017, radicado en la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral el 31 de ese mismo mes y año, el señor Wilson Rentería Riascos dio alcance al documento radicado el 26, en el que aclaró en el Acta 001 del 3 de septiembre de 2017 las designaciones de la Junta Directiva Nacional y del fiscal Nacional, y en el Acta 009-2017, se aclaró la designación del nombre del partido político.

14. De conformidad con lo señalado en la Resolución 2201 del 4 de marzo de 2017 *«Por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018»,* el plazo para inscripción de candidatos inició el 11 de noviembre de 2017 y culminó el 11 de diciembre de ese mismo año.

Durante el plazo de las inscripciones, el PRE se inscribió para las elecciones de Congreso de la República en su condición de consejo comunitario de los corregimientos de San Antonio y El Castillo.

15. El 11 de enero de 2018, mediante memorial con radicación 0320-2018, el señor Wilson Rentería Riascos remitió la renuncia irrevocable presentada por el señor Carlos Alexander Mosquera Mosquera, al cargo de director Nacional del Partido de Reivindicación Étnica, por lo cual solicitó que se realizara el cambio de proyecto de resolución de personería jurídica y, en consecuencia, se designara en su reemplazo al señor Gonzalo Vallecilla Caicedo.

16. El 31 de enero de 2018 fue proferida la Resolución 0128 por la cual se reconoció personería jurídica al PRE como partido político.

17. El 11 de marzo de 2018 se llevaron a cabo las elecciones para Congreso de la República periodo constitucional 2018-2022, en las que el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo no obtuvo ninguna curul.

18. A través de la Resolución 2245 del 10 de agosto de 2018, el CNE estableció cuáles partidos políticos conservaban su personería jurídica, acto en el que nada se indicó acerca de si el PRE la mantenía o la perdía.

19. Mediante la Resolución 2840 del 23 de octubre de 2018 el CNE asignó recursos de financiación a los partidos políticos, pero no se incluyó al PRE como beneficiario de tal prerrogativa.

20. Por Resolución 0284 del 5 de febrero de 2019, el CNE declaró la pérdida de la personería jurídica del PRE por no haber obtenido representación en el Congreso para el periodo 2018-2022.

21. Mediante la Resolución 1525 del 30 de abril de 2019, el CNE resolvió el recurso de reposición presentado en contra del acto administrativo inicial, en el sentido de confirmarlo.

El análisis de la línea de tiempo de la actuación administrativa que originó el reconocimiento de la personería jurídica al PRE y la posterior verificación objetiva de los resultados de los comicios electorales de Congreso de la República por parte del CNE para efectos de expedir la resolución que declaró la pérdida de la personería jurídica, deviene relevante para establecer si, en un primer caso, hubo una conducta dilatoria justificada o no de la autoridad electoral que hubiera impedido que el PRE no pudiera participar como partido político reconocido en las justas electorales para esa corporación periodo 2018-2022 y, en el segundo evento, si dicha agrupación política contó o no con la posibilidad de participar en esa contienda bajo otro mecanismo de participación, y así obtener representación en el Congreso.

En primer lugar, se observa que el trámite dirigido al reconocimiento de la personería jurídica se inició el 28 de septiembre de 2017, una vez efectuado el llamamiento a la señora Vanessa Alexandra Mendoza Bustos como representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes para el resto del periodo 2014-2018.

El 11 de octubre de 2017, el CNE requirió al representante legal del PRE para que completara la solicitud, en razón a que no se aportaron todos los documentos que guardaban relación con los estatutos y la plataforma política.

En los términos del artículo 4 de la Ley 1475 de 2011, los documentos que forman parte de los estatutos son los siguientes:

> *"**ARTÍCULO 4o. CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS**. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos:*
>
> *1. Denominación y símbolos.*
>
> *2. Régimen de pertenencia al partido o movimiento políticos en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros.*
>
> *3. Autoridades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción.*

4. Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.
6. Deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

7. Regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular.

8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.

9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.

10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.

11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.

12. Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como para separar del cargo a sus directivos cuandoquiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.

13. Financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas y, en particular, la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía de las mismas, distribución de la financiación estatal, apoyo financiero a sus candidatos, y publicidad de todo ingreso y gasto.

14. Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto.

15. Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas.

16. Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.

17. Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos, y

18. Reglas de disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación.

PARÁGRAFO. Los partidos o movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos.

Dicha información fue allegada el 26 de octubre de 2017, luego es a partir del día siguiente hábil, es decir, el 27 de octubre, que empezó a computarse el término de treinta (30) días hábiles con el que cuenta el CNE para decidir acerca de la obtención de la personería jurídica, toda vez que es desde ese momento que se considera, en forma válida y razonada, que la autoridad electoral tenía toda la información necesaria para resolver de fondo la solicitud presentada.

En ese entendido, el plazo culminó el 12 de diciembre de 2017, momento para el cual ya había fenecido el periodo de inscripción de candidatos al Congreso de la República periodo 2018-2022, puesto que inició el 11 de noviembre y se extendió hasta el 11 de diciembre de 2017, conforme con lo previsto en la Resolución 2201 del 4 de marzo de ese mismo año.

Lo anterior pone de manifiesto que si bien la resolución que otorgó la personería jurídica al PRE fue expedida hasta el 31 de enero de 2018, esto es, por fuera del plazo legalmente previsto para tal cometido, lo cierto es que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 130 de 1994, para el caso concreto, podía resolver la solicitud de reconocimiento luego de vencido

el periodo de inscripciones de candidatos al Congreso de la República, ya que, se reitera, el término de los treinta (30) días hábiles al que se refiere la norma empieza a computarse desde el momento en que la autoridad electoral cuenta con la información completa para proceder al respectivo estudio.

Para la Sala no existe duda de que esa colectividad contaba con la expectativa legítima de obtener la personería jurídica y de que su reconocimiento fue tardío, situación que no convierte el acto en ilegal, pero no se puede perder de vista que la decisión que se profiriera en ese sentido después del 11 de diciembre de 2017 carecía de efectos jurídicos en relación con la posibilidad que tenía el PRE de participar como partido político en la referidas elecciones, habida cuenta que el fenecimiento del plazo de inscripciones acaeció en esa oportunidad.

Así pues, la conducta desplegada por la autoridad electoral durante el trámite dirigido al reconocimiento no fue dilatoria ni omisiva, sobre la base de considerar que para el momento de cierre de inscripciones de candidatos para Congreso de la República periodo 2018-2022, aun se encontraba en término para emitir el pronunciamiento de fondo a que hubiera lugar.

El escenario descrito abre paso al estudio de los mecanismos con los que contaba el PRE para participar en las referidas elecciones para Congreso, con miras a obtener la personería jurídica como partido político, teniendo en cuenta el tiempo del trámite para el reconocimiento de esta que se adelantaba por parte del CNE.

Como se explicó en el marco jurídico de las consideraciones de esta providencia, el ordenamiento legal prevé las distintas formas de participación de los ciudadanos en la conformación del poder político.

Se recuerda que el artículo 108 de la Constitución Política consagra la posibilidad de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos de inscribir candidatos a las elecciones.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 dispone que las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, pueden postular candidatos.

Así mismo, el artículo 28 de la Ley 1475 de 14 de julio de 2011 consagra que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a todos los cargos de elección popular, salvo para la elección de congresistas para las circunscripciones especiales de minorías étnicas, y precisa que los grupos significativos de ciudadanos también lo pueden hacer previa conformación de un comité promotor integrado por tres (3) ciudadanos, que debe registrarse ante la autoridad electoral competente por lo menos un (1) mes antes del cierre de las inscripciones *"y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista".*

Se debe reiterar que la obtención de la personería jurídica del PRE como partido político obedeció al llamamiento efectuado por el CNE a la señora Vanessa Alexandra Bustos Mendoza para ocupar una curul como representante a la Cámara por las comunidades afrodescendientes. Esta circunstancia se produjo faltando menos de un (1) año para que finalizara el periodo institucional de los congresistas (2014-2018).

Así las cosas, resultaba apremiante para el PRE presentar la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica para poder participar como partido político en las elecciones para Congreso de la República periodo 2018-2022 y así poder obtener una representación en dicha corporación, en cumplimiento de lo contemplado en el artículo en el artículo 108 de la Constitución.

De esta manera, una vez alcanzada la curul en la Cámara de Representantes, presentó la solicitud de reconocimiento dentro de un plazo razonable; no obstante, el CNE contaba con plazo legal (30 días hábiles) para responder la petición aun después de vencido el periodo de inscripciones de candidatos para Congreso de la República periodo 2018-2022, esto es, el 12 de diciembre de 2017.

En ese orden, bajo la premisa de que se encontraba en trámite el reconocimiento de la personería jurídica por parte del CNE y que estaba *ad portas* del vencimiento del periodo de inscripciones al Congreso de la República, es evidente que la alternativa con la que contaba el PRE para que la personería jurídica cuyo reconocimiento aspiraba, se le mantuviera, por lo menos hasta el siguiente periodo institucional, era obtener una curul en el Senado o en la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022, para lo cual podía presentarse mediante el mecanismo de la recolección de firmas o por la circunscripción especial afrodescendiente.

El PRE, consciente de la situación descrita, se presentó a los comicios a través de su condición primigenia de Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo, para lo cual postuló a los candidatos Alberto Hurtado Panameño, Cristóbal Palacios y Ányela Viviana Guanga Marquinez, con el propósito de alcanzar una curul en la Cámara de Representantes; sin embargo, no obtuvo el respaldo popular suficiente para lograr dicho cometido.

Ahora bien, sobre el CNE recae el mandato imperativo de efectuar la verificación objetiva de los resultados de los comicios para Congreso de la República, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 108 constitucional, tendiente a establecer cuáles partidos adquieren, mantienen o pierden la personería jurídica.

El reconocimiento y la extinción de la personería jurídica obedecen, entonces, a la comprobación de un requisito instituido por el propio constituyente a manera de reglas de juego objetivas para todas las colectividades políticas que participan en el certamen electoral de Congreso de la República.

Bajo ese razonamiento, resulta evidente que la consecuencia necesaria y lógica que se deriva de la no obtención del porcentaje de votos requeridos o del hecho de no alcanzar una curul en la Cámara de Representantes por parte de las minorías étnicas, no puede ser otra que la pérdida de la personería jurídica.

Por consiguiente, las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral por las cuales se declaró la pérdida de personería del PRE, se fundaron en la constatación objetiva de los requisitos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política y en el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, postulados que obligatoriamente debía observar esa entidad, la cual no estaba facultada para anteponer a esos criterios consideraciones subjetivas o excepciones que la norma no contempla, puesto que ello implicaría un palmario quebrantamiento de la Carta Política[10] respecto de las reglas que el propio constituyente implementó.

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; exp. Núm.: 11001-03-24-000-2003-00148-01; sentencia del 2 de diciembre de 2010; MP: Marco Antonio Velilla Moreno.

Por otro lado, en cuanto al argumento atinente a que, previamente a la declaratoria de pérdida de la personería jurídica, se debía aplicar el mecanismo de la consulta previa por tratarse de la adopción de una medida administrativa que afecta directamente a la comunidad afrodescendiente, se debe señalar que la jurisprudencia constitucional ha indicado, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y con el desarrollo del derecho internacional, que el presupuesto para la activación del deber de consulta previa es la afectación directa de los pueblos étnicos.

En términos de la jurisprudencia constitucional, se ha definido la afectación directa *"como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afro descendiente"*.[11]

En la sentencia T-376 de 2012 al estudiar este criterio se indicó que no procede la consulta previa respecto de las disposiciones o medidas que afectan de manera uniforme a la generalidad de la población:

> *«[…] puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. (…) procede la consulta cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta (…) lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales,* ***y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos.*** *[…] puede señalarse que no toda medida legislativa que de alguna manera concierna a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población […]"*

[11] Corte Constitucional, sentencia SU 123 de 2018.

En el caso que se analiza, se tiene que tanto el reconocimiento como la pérdida de la personería jurídica de un partido político, en este último evento, bajo el supuesto de hecho de incumplir con los requisitos señalados en el artículo 108 de la Constitución, no constituyen disposiciones que beneficien o afecten únicamente a las comunidades afrodescendientes sino a la generalidad de las colectividades políticas que participan en el certamen electoral de Congreso de la República, lo que de suyo presupone que no hay un trato diferencial.

En consecuencia, si bien la pérdida de la personería jurídica podría implicar una afectación directa a la comunidad de San Antonio y El Castillo, se tiene que la misma situación de afectación es predicable respecto de todas las colectividades políticas que pretendan obtener una representación en el Congreso y no cuenten con el suficiente respaldo popular, razón por la cual el Consejo Nacional Electoral no estaba en la obligación de agotar el mecanismo en comento.

Finalmente, el demandante alegó que los actos administrativos cuya nulidad se depreca adolecen de desviación de poder, pues, en su sentir, existe un interés del Consejo Nacional Electoral de “extinguir” al Partido Político de Reivindicación Étnica.

La desviación de poder se configura cuando la atribución de la que está investida una autoridad administrativa se ejerce no hacia el fin exigido por la ley, sino en busca de logros diferentes, de tal manera que se configura como causal de anulación, la que de manera precisa consiste en que una autoridad, con la competencia suficiente para expedir el acto acusado, lo hace por móviles distintos a la finalidad expresa o implícita de la norma que le atribuye dicha competencia.

En ese sentido, es a la parte que arguye la desviación de poder a la que le corresponde probar de manera clara, fehaciente y determinante la existencia de móviles distintos de la administración, aportando las pruebas que lleven a la certeza de que los motivos que tuvo la autoridad administrativa para expedir el acto, tuvieron un fin distinto al bien jurídico tutelado por la ley.

Según lo consignado en las resoluciones demandadas, el Consejo Nacional Electoral tuvo como sustento normativo fundamental para declarar la pérdida de la personería jurídica la verificación objetiva de los resultados de las elecciones de Congreso de la República referentes al umbral de votación no inferior al 3% o al hecho de que las

minorías étnicas y políticas hayan obtenido representación en el Congreso, presupuestos establecidos en el artículo 108 de la Constitución.

Sobre el particular, se advierte que la parte actora no acreditó que el Consejo Nacional Electoral tuviera un fin distinto al señalado en los actos acusados, por cuanto se limitó a manifestar que la autoridad demandada tenía interés en extinguir al PRE como partido político, de modo que no existe razón jurídica o fáctica alguna que permita declarar la nulidad del acto administrativo acusado en virtud de ese preciso reproche.

Conclusión

Del examen de legalidad realizado a los actos demandados, se encuentra acreditado que la actuación del CNE para la expedición de los actos acusados se ajustó al ordenamiento legal que prevé la pérdida de la personería jurídica como consecuencia necesaria para los partidos y movimientos políticos que no obtengan en las elecciones para Congreso de la República un porcentaje superior al 3% de los votos válidamente depositados o no alcancen una curul en la Cámara de Representantes, para el caso de las minorías étnicas.

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

5. Condena en costas

No hay lugar a condenar en costas teniendo en cuenta que en el expediente no se encuentra acreditada la causación de las mismas.

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

F A L L A

PRIMERO: Deniéganse las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Abstiénese de condenar en costas.

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

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada