

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre del dos mil veintidós (2022).

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00081-00
Demandante: Luis Manuel Rivas Parra
Demandado: Consejo Nacional Electoral -CNE- Resolución 1061 del 24 de marzo del 2021, confirmada mediante Resolución 8674 del 25 de noviembre del 2021 – Por medio de las cuales se negó el reconocimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta.

Tema: Personería jurídica de partidos y movimientos políticos. Situaciones excepcionales para su reconocimiento. Vigencia del artículo 35 transitorio constitucional.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales correspondientes, la Sección Quinta del Consejo de Estado procede a dictar fallo de única instancia en el medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

1. El señor Luis Manuel Rivas Parra¹, el 15 de diciembre de 2021², presentó demanda en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011³, solicitando lo siguiente:

“Decretar la NULIDAD de la Resolución No. 8674 de 25 de noviembre de 2021, notificada personalmente el 10 de diciembre del 2021, proferida por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, por medio de la cual se RESUELVE el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1061 del 24 de marzo del 2021, por medio de la cual se ‘NIEGA la solicitud de los señores ALEXANDER ROBLES SÁNCHEZ, LUIS MANUEL RIVAS PARRA Y GERMÁN MIRANDA LOZANO, y consecuentemente se RESTABLEZCA EL DERECHO NEGADO en la Resolución No. 8674 de noviembre

¹ Inicialmente, la demanda fue presentada en conjunto con los señores Germán Miranda Lozano y Alexander Robles Sánchez. Sin embargo, en tanto no se acreditó la legitimación en la causa por parte de estos, en el auto admisorio, esta fue rechazada respecto de aquellos.

² Acta individual de Reparto. Obrante en la Actuación No. 1 del sistema SAMAI.

³ **ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior (...).

24 de 2021, por medio de la cual se RESUELVE el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 1061 del 24 de marzo del 2021.

Una vez decretada la Nulidad incoada, se ordene a la entidad demandada reconocer en forma automática la Personería Jurídica al Movimiento Político, denominado MOVIMIENTO SÉPTIMA PAPELETA, por haber participado en la Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el artículo 35 Transitorio VIGENTE, concordante con los artículos 40 y 13 de la Constitución Política Colombiana, a la que tenemos derecho, el que invocamos con pleno derecho, más aún cuando mediante Resolución No. 0085 de 4 de febrero del 1998 se nos concedió personería jurídica por presentación de 50.043 firmas válidas, no por lo dispuesto en la norma constitucional invocada, de la que hacemos uso legítimo, por el derecho que nos asiste al haber participado de la Asamblea Nacional Constituyente, hecho evidente, probado y de público conocimiento, sobre el cual de manera reiterada hemos notificado al Consejo Nacional Electoral, en la solicitud de personería que nos ocupa, y en la sustentación de sendas peticiones para que su trámite (sic) se diera de manera legal y oportuna, lo que evidentemente no ha sucedido, y es el motivo por el que hoy instauramos esta Demanda ante el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.” (sic)

1.2. Hechos y omisiones que fundamentan el medio de control

2. Señaló que mediante Resolución No. 0085 de 4 de febrero del 1998, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Movimiento Séptima Papeleta, atributo que fue reiterado por la misma entidad mediante Resolución No. 0791 de julio de dicho año.

3. Manifestó que con derecho de petición con radicación No. 202000013495-00 del 9 de diciembre del 2020, solicitó a la referida autoridad, en su calidad de miembro y militante activo del mencionado movimiento político, le fuera restablecida la personería jurídica a dicha organización.

4. Como fundamento de tal solicitud, se indicó por el accionante que de conformidad con el artículo 35 transitorio de la Constitución Política de 1991⁴, es procedente que la organización electoral le reconozca personería jurídica al Movimiento Séptima Papeleta, en atención a la participación y representación que este último obtuvo en la Asamblea Nacional Constituyente que culminó con la adopción del actual texto fundamental.

5. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución No. 1061 del 24 de marzo del 2021, confirmada a través de la Resolución 8674 del 25 de noviembre del mismo año, negó la petición antes referida.

6. Como fundamento principal de tal determinación, se señaló en los actos acusados que la norma invocada no se encuentra vigente. Al abordar el caso concreto, se precisó adicionalmente, que reconocer la personería jurídica a una organización política, sin contar con el requisito del apoyo popular, conlleva a un desconocimiento del sistema democrático y participativo que caracteriza el sistema constitucional colombiano.

⁴ **ARTICULO TRANSITORIO 35.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá automáticamente personería jurídica a los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente que se lo soliciten.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

7. A juicio del demandante, con su decisión, el Consejo Nacional Electoral **desconoció el artículo 35 transitorio de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 40 y 13 del mismo ordenamiento superior.**

8. Sobre el particular, argumentó respecto de la vigencia del artículo 35 transitorio constitucional, que el mismo Consejo Nacional Electoral ha reconocido que dicha disposición jurídica es atemporal, al no determinar un plazo para el cumplimiento de los mandatos allí determinados. En este punto, trajo a colación la Resolución 791 de 1998 adoptada por dicha autoridad.

9. De otra parte, manifestó que la referida norma no ha sido derogada o modificada mediante el poder de reforma constitucional que reposa en el Congreso de la República, enfatizando que, como consecuencia de ello, no se puede predicar la pérdida de vigencia de esta bajo la *“interpretación paradójica”* que fundamentó la negativa por parte de la autoridad electoral.

10. Indicó que, mediante la Resolución 791 de 1998, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana con fundamento en el referido artículo 35 transitorio de la Constitución, lo que ocurrió tras siete años de vigencia del texto fundamental, pero adoptó una determinación diferente respecto del Movimiento Séptima Papeleta, a pesar de encontrarse en igual situación.

11. Precisó que si bien, mediante la Resolución No. 0085 del 4 de febrero de 1998, el Consejo Nacional Electoral le reconoció personería jurídica al Movimiento Séptima Papeleta, ello tuvo como fundamento la presentación de un total de 50.043 firmas ciudadanas en apoyo al mismo, y no en cumplimiento de lo señalado en el artículo 35 transitorio de la Constitución. De esta manera, la posibilidad de obtener el referido derecho, con fundamento en el presupuesto de esta última norma, el cual se traduce en la participación en la Asamblea Nacional Constituyente, se mantiene vigente para dicha organización política.

12. Como sustento adicional de la aplicación del artículo 35 transitorio de la Constitución, citó el contenido de la sentencia SU-257 del 2021⁵ de la Corte Constitucional, mediante la cual dicha corporación judicial ordenó el reconocimiento de personería jurídica al Nuevo Liberalismo, solicitando la aplicación de las razones de decisión allí expuestas.

1.4. Solicitud de medida cautelar de urgencia

13. En escrito separado de la demanda⁶, invocando el mismo fundamento de esta, se solicitó (i) el decreto de una personería jurídica provisional para el

⁵ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

⁶ Archivo denominado “ED_EXPEDIENTE_02MEDIDASCAUTELARES”, obrante en el expediente digital ubicado en el índice 4 del sistema SAMAI.

Movimiento Séptima Papeleta y (ii) la ampliación, en un mes, del calendario electoral, para permitir la inscripción de candidatos.

1.5 Trámite procesal

1.5.1. Auto inadmisorio

14. Con auto del 13 de enero del 2022, el despacho conductor dispuso la inadmisión del medio de control, buscando con ello que los demandantes acreditaran la legitimación en la causa que les asiste respecto de las pretensiones y el restablecimiento pretendido.

1.5.2. Subsanación

15. Con escrito del 8 de febrero del 2022, el señor Luis Manuel Rivas Parra, quien actúa en causa propia y a su vez en calidad de apoderado de los señores Alexander Robles Sánchez y Germán Miranda Lozano, presentó escrito con el fin de atender los requisitos de la providencia de inadmisión.

1.5.3. Auto admisorio

16. Con providencia del 18 de febrero de 2022⁷, se dispuso la admisión del medio de control de la referencia, tras el escrito de subsanación y la respuesta a los requerimientos efectuados al Consejo Nacional Electoral, en la medida que se acreditó la legitimación de quien fungió como tesorero del partido político Movimiento Séptima Papeleta, esto es, el señor Luis Manuel Rivas Parra⁸. De otra parte, se dispuso el rechazo respecto de los demás demandantes, en tanto no se demostró por parte de estos la legitimación en la causa, dado que no se comprobó la relación con la mencionada organización política.

1.5.4. Auto que resuelve medida cautelar de urgencia

17. Con providencia del 3 de marzo del 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado decidió negar las medidas cautelares de urgencia requeridas en el escrito inicial. Sobre el particular, se consideró que (i) se evidencian dos interpretaciones posibles respecto de la vigencia del artículo 35 transitorio constitucional, por lo que ante la duda sobre dicho particular, será la sentencia la que disponga sobre ello y (ii) no se aportaron con la demanda, los elementos de convicción suficientes para estudiar el cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad frente a la situación del Movimiento Unión Cristiana, así como de la efectiva participación del Movimiento Séptima Papeleta en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

1.6. Contestación de la demanda

⁷ Actuación No. 21. SAMAI.

⁸ Quien fuera inscrito como tal al momento del reconocimiento de la personería jurídica de este mediante Resolución 85 del 4 de febrero de 1998

18. Con escrito del 21 de abril del 2022⁹, el apoderado del **Consejo Nacional Electoral**¹⁰, contestó la demanda de la referencia, solicitando se nieguen las pretensiones de ésta, con fundamento en los siguientes argumentos:

19. Presentó una breve consideración en torno a los requisitos de orden constitucional y legal derivados del artículo 108 Superior y el artículo 4º de la Ley 1475 del 2011, necesarios para el otorgamiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos. Seguidamente, refirió que los mismos argumentos que sustentaron la negativa del restablecimiento de la personería jurídica a favor del Movimiento Séptima Papeleta, son aquellos que fundamentan la oposición al petitorio elevado por el demandante.

20. Manifestó que las normas transitorias de la Constitución, naturaleza que se predica del artículo alegado como desconocido por el accionante, no tienen vocación de permanencia, en tanto las mismas cumplen una función de facilitar la entrada en vigor de un nuevo ordenamiento constitucional. En el caso concreto, consideró que, al haberse consagrado nuevos requerimientos a los partidos y movimientos para el acceso a la personería jurídica, conforme al contenido del artículo 108 adoptado por el constituyente de 1991, lo cierto es que el artículo 35 transitorio permitía facilitar la incorporación del nuevo régimen político.

21. Citando el contenido de la sentencia C-617 de 2015, concluyó que ninguna norma transitoria puede tener vigencia de forma indefinida, como lo pretende el demandante.

22. Seguidamente, en punto de la presunta vulneración del derecho a la igualdad, la cual se fundamentó en el otorgamiento de la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana, señaló que dicha organización política perdió esa prerrogativa mediante la Resolución No. 1057 de 13 de julio del 2016, al no haber acreditado los requisitos exigidos por el artículo 108 constitucional, *“implícitamente reconociendo la pérdida de vigencia del artículo 35 transitorio.”* Manifestó que, con posterioridad, el Movimiento Unión Cristiana solicitó el restablecimiento de la personería jurídica, petición que fue negada mediante la Resolución No. 0308 del 13 de febrero del 2018, la cual fue declarada ajustada a derecho por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹¹.

23. Así las cosas, resaltó que, en dicha decisión judicial, se encontró la legalidad de la decisión de negar el restablecimiento del derecho al Movimiento Unión Cristiana, dado que no alcanzó los requerimientos del artículo 108 constitucional, lo cual refuerza la conclusión de la no aplicabilidad del artículo 35 transitorio.

⁹ Actuación No. 38. Sistema SAMAI.

¹⁰ Señor Carlos Mario Hernández Parody, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.018.403.890 y portador de la tarjeta profesional No. 326.280 del Consejo Superior de la Judicatura.

¹¹ En fallo del 23 de julio del 2020, radicación 11001-03-28-000-2019-00040-00 M.P. Rocío Araújo Oñate.

24. Concluyó solicitando fueran denegadas las pretensiones, efectuando una relación de las pruebas de naturaleza documental que aporta para sustentar su defensa.

1.7. Auto del 27 de mayo del 2022

25. En la providencia mencionada, el despacho conductor de la actuación dispuso la fijación del litigio, el decreto de pruebas y el traslado de estas, así como la posibilidad de correr traslado para alegar de conclusión, en tanto es posible dictar sentencia anticipada¹².

1.8. Alegatos de conclusión

26. Con escrito del 2 de septiembre del 2022¹³, el demandante presentó sus alegatos de conclusión en el trámite de la referencia. En primer lugar, reiteró los hechos presentados en la demanda y su corrección, así como hizo referencia al contenido del auto admisorio dictado por el despacho conductor de la actuación.

27. Seguidamente, solicitó *“a los Honorables Magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, se dignen tener en cuenta las pruebas aportadas de manera legal y oportuna al Proceso por las Partes, de las que considero se puede inferir una vez apreciadas por su Despacho, que el Petitum de la Demanda corresponde a la Realidad de los Hechos, y a su sustentación con base en las Pruebas aportadas, decretadas, y practicadas de manera legal y oportuna por su Despacho, por lo que en consecuencia considero que, son acordes a los lineamientos jurídicos exigidos en los supuestos de hecho de las normas a aplicarse, y al efecto Jurídico pretendido en la Demanda.”* (sic)

28. Con posterioridad, hizo referencia a la contestación del escrito inicial presentada por el Consejo Nacional Electoral, para resaltar que la misma incurre en una contradicción, toda vez que dicha autoridad, en Resolución No. 2404 del 17 de agosto del 2018, por medio de la cual se negó la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica del movimiento Séptima Papeleta tramitada bajo el expediente 2758-18, reconoció expresamente que Fernando Carrillo Flórez participó en la Asamblea Nacional Constituyente en representación de dicha colectividad política, y no por el Partido Liberal Colombiano.

29. Señaló que esta última organización presentó lista propia de candidatos para la elección de dignatarios a dicha corporación, encabezada por Jaime Castro Castro. Cuestión diferente, resalta, es que el señor Carrillo Flórez hubiere apoyado propuestas presentadas por el colectivo liberal. Conforme a lo anterior, consideró que se encuentra demostrado uno de los elementos del artículo 35 transitorio constitucional, en tanto el Movimiento Séptima Papeleta estuvo representado en la asamblea constituyente de 1991.

¹² Mediante auto de ponente del 4 de agosto de 2022, se adoptó una medida de saneamiento, en la cual se requirió al CNE el aporte de las documentales solicitadas de forma completa y, correlativamente el traslado de estas a los sujetos procesales para su posterior término para alegar de conclusión.

¹³ SISTEMA SAMAI. Actuación No. 71 y 72.

30. De otra parte, trajo a colación el contenido de la Resolución No. 791 de 1998, en la cual el Consejo Nacional Electoral expuso que el artículo 35 transitorio constitucional es atemporal, así como no establece un número de veces para su aplicación ni ha sido objeto de reglamentación. Resaltó que dicha consideración fundamentó el reconocimiento de la personería jurídica para el Movimiento Unión Cristiana, lo que, a su juicio, demuestra, que organización política se encontraba en las mismas condiciones al Movimiento Séptima Papeleta.

31. Seguidamente, se opuso al concepto presentado por la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, al considerar que (i) aquel centra su análisis en norma no aplicables al caso concreto, específicamente, el artículo 108 constitucional, toda vez que la pretensiones se fundamentan en la vigencia y aplicación del artículo 35 transitorio del mismo cuerpo normativo; (ii) centra la interpretación de esta última disposición normativa en el contenido gramatical de la expresión “transitorio”, lo que consideró, no implica una posición jurídica sobre el particular, por lo que consideró erradas sus conclusiones sobre la temporalidad de la norma.

32. Conforme con lo anterior, reiteró las razones por las que considera que los actos demandados devienen en nulos, en tanto desconocen “el mandato” del artículo 35 transitorio de la Constitución Política de 1991, solicitando entonces acceder a las pretensiones de la demanda. Concluyó señalado que:

“Mis alegatos se basan en que las Pruebas que reposan en sección Quinta del Consejo de Estado en el Proceso de la Referencia, en mis Argumentaciones en contra de las consideraciones de la Procuraduría General de La Nación, Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, en relación al concepto rendido sobre el Petitum y los Hechos de la Demanda, en mis Argumentaciones en contra de la Contestación de la Demanda, especialmente sobre el acápite de los Considerandos en el escrito del Consejo Nacional Electoral en relación al Petitum y los Hechos en la Contestación de la Demanda, igualmente hago referencia a Documentos Públicos de Conocimiento General que por contener hechos notorios y evidentes, enriquecen con su claridad estos Alegatos de Conclusión que se sustentan en la buena fe, y en la realidad de los hechos, que hoy son Historia, y que por esto tienen el carácter que les da la certeza de Verdad Verdadera, al no admitir prueba en contrario.” (sic)

1.9. Concepto del Ministerio Público

33. En concepto No. 2022-08-NR-127 del 23 de agosto del 2022, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió su concepto en la presente actuación, en el cual solicitó negar las pretensiones de la demanda.

34. En primer lugar, señaló que respecto del artículo 35 transitorio constitucional se puede predicar la teoría del “decaimiento de los actos jurídicos o la extinción por cumplimiento de sus condiciones, después de 28 años vigencia de la Constitución”. Sustento su afirmación en el carácter temporal del régimen transitorio del texto superior, así como en lo consagrado en el artículo 108 constitucional que establece unos requisitos específicos para el reconocimiento de la personería jurídico a los partidos y movimientos políticos.

35. Seguidamente, manifestó que el Movimiento Séptima Papeleta no contó con representación en la Asamblea Nacional Constituyente, en tanto respecto del señor Fernando Carrillo Flórez, se tiene comprobado que fue elegido por el Movimiento Estudiantil Unido por Colombia.

36. Resaltó que no se presenta un desconocimiento del derecho a la igualdad en relación con la situación del Movimiento Unión Cristiana, toda vez que respecto de este último sí se comprobó su participación en la constituyente de 1991.

37. Finalmente, consideró que no resultan aplicables las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional en el caso del Nuevo Liberalismo, puesto no existen elementos de convicción que permitan considerar que se presentan respecto de la Séptima Papeleta, las mismas circunstancias fácticas que se predicán de la primera de las colectividades mencionadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1 Competencia

38. De conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹⁴ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer y fallar en única instancia el proceso de la referencia.

2.2. Problemas jurídicos

39. De conformidad con la fijación del litigio efectuada en el auto del 27 de mayo del 2022¹⁵, corresponde a la Sala resolver el siguiente interrogante:

¿Son nulas las Resoluciones 1061 del 24 de marzo del 2021 y 8674 de 25 de noviembre de 2021, por medio de las cuales se negó la solicitud de restablecimiento de la personería jurídica al Movimiento Séptima Papeleta por parte del Consejo Nacional Electoral?

40. A efectos de contestar el anterior cuestionamiento, se evidencia la necesidad de responder los siguientes problemas jurídicos secundarios:

a) ¿Se puede predicar la vigencia del artículo 35 transitorio constitucional para el reconocimiento de la personería jurídica de las colectividades que tuvieron representación en la Asamblea Nacional Constituyente del 1991, o por el contrario, se tiene que el mismo cumplió su finalidad y, en lo sucesivo, para el otorgamiento de dicha prerrogativa a los partidos y movimientos políticos, se aplica el artículo 108 Superior?

¹⁴ "ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional".

¹⁵ Respecto de la cual no se presentó recurso alguno.

b) De ser positiva la respuesta al interrogante anterior, ¿se encuentran acreditados los requisitos exigidos por el artículo 35 transitorio constitucional por parte del Movimiento Séptima Papeleta?

c) ¿Se presenta un desconocimiento del derecho a la igualdad frente al Movimiento Político Séptima Papeleta, al presuntamente haberse dado aplicación al artículo 35 transitorio constitucional al Movimiento Unión Cristiana para el reconocimiento de su personería jurídica?

41. Para efectos de la exposición, se presentarán los principios de la constitución democrática y la figura de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, precisando el desarrollo que la misma ha presentado a nivel constitucional, legal, e incluso, jurisprudencial. De otra parte, se expondrá la naturaleza de las normas transitorias de la Constitución. Finalmente, se procederá a resolver el caso concreto, dando respuesta a los interrogantes que soportan los problemas jurídicos antes descritos.

2.3. Principio democrático y derechos políticos en el ordenamiento constitucional colombiano. Concepto y desarrollo de la figura de la personería jurídica de los partidos políticos¹⁶.

a) *La constitución democrática.*

42. La Constitución Política de 1991, al establecer desde el artículo 1º la forma de organización precisó que Colombia es una República unitaria “*democrática, participativa y pluralista*”, determinándose que en el marco de las finalidades del Estado -art. 2º-, se encuentra la de “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”.

43. En sus decisiones, la Corte Constitucional ha resaltado el papel de dicha forma de organización al indicar que:

*“En la Constitución Política de 1991, el pueblo soberano decidió convalidar el voto de confianza entregado a la democracia. Precisamente, tanto en el preámbulo como en varios de sus artículos se hace alusión a la adopción del Estado Social de derecho y la democracia como el régimen político de nuestra organización estatal, lo que no sólo tiene un efecto político, sino también en el campo social, económico, ecológico y cultural. Por ello, esta Corporación ha reconocido que la democracia, en nuestro ordenamiento constitucional, **tiene una vocación universal y expansiva**¹⁷, alrededor del pluralismo y la participación, como condiciones esenciales para su eficacia.”¹⁸*
(Negrilla fuera del texto original).

44. En conclusión, es claro que la democracia, bajo el actual texto superior, (i) incide e inspira la estructuración del Estado colombiano; (ii) amplía de forma

¹⁶ La Sala reitera las consideraciones sobre este particular, efectuadas en el auto del 3 de marzo del 2022, por medio del cual se resolvió la solicitud de medida cautelar en el expediente de la referencia.

¹⁷ Sobre el particular, se ha señalado por la Corte Constitucional, que la universalidad se refiere al efecto que tiene este principio en términos de permear el ámbito público y el ámbito privado, así como diversos procesos que no se agotan en el aspecto político, es decir, que se refleja también en lo administrativo o la esfera puramente privada. Por su parte, se ha definido el carácter expansivo de la democracia en función de su relación con los derechos fundamentales, razón por la cual “(...) la expansión de la democracia implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que los elementos constitutivos de la democracia (derechos fundamentales) sean respetados y profundizados.” (SU-257 del 2021)

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 8 de julio del 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

cuantitativa de las oportunidades reales de injerencia de los ciudadanos; y presenta (iii) una mayor apertura del espectro en donde la misma se predica, ya que se supera el ámbito meramente electoral, para cubrir aspectos de la vida social, económica, ecológica y cultural de la Nación.

b) Garantías para la materialización del principio democrático.

45. Para la materialización del mencionado principio, el mismo estatuto superior consagró una serie de derechos y garantías constitucionales – bajo el concepto de la denominada *constitución democrática*¹⁹-, las cuales cobran una especial relevancia en punto de la posibilidad de participación política de los colombianos.

46. En primer lugar, el artículo 40 parte de señalar que todo “*ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”, para lo cual, entre otras prerrogativas, se determina de manera expresa la posibilidad (i) de elegir y ser elegido y (ii) de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

47. En forma concatenada con lo anterior, el artículo 107 del texto constitucional, incluido dentro del capítulo correspondiente a los partidos y movimientos políticos, reitera y precisa el desarrollo de la segunda de las garantías descritas en el párrafo precedente.

48. Se resalta que las agrupaciones políticas cumplen un papel fundamental en el marco de la democracia participativa y pluralista, en la medida en que, no solamente constituyen un vehículo de intermediación entre los ciudadanos y los aspirantes a ocupar cargos por vía del voto popular, sino que también, en palabras de la Corte Constitucional²⁰, redefinen su papel bajo los nuevos escenarios democráticos, y por lo tanto, buscan la inserción en la agenda pública de las demandas, exigencias e idearios de determinados grupos sociales, y a su vez, canalizan la voluntad política.

49. Bajo dicho parámetro, se ha reconocido “*el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista. En efecto, ante la complejidad propia de la sociedad contemporánea y el carácter institucionalizado de los mecanismos de participación ciudadana, se hace imprescindible contar con instancias que aglutinen a los ciudadanos alrededor de posturas políticas identificables, variadas y con vocación de permanencia, mediante programas discernibles acerca de la administración de lo público que ofrezcan alternativas en el ejercicio del poder y formas que permitan el ingreso efectivo de la ciudadanía, a través de la participación política, en la definición de la agenda estatal*”²¹. (énfasis de la Sala)

50. Se entiende entonces que el contenido esencial del derecho a fundar y constituir organizaciones políticas, parte entonces de reconocer al ciudadano como

¹⁹ Al respecto, ver sentencia SU-257-2021.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 2011.

²¹ Ídem.

un actor fundamental en el Estado, especialmente, en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sin embargo, también es de señalar, que las normas constitucionales y legales que rigen el particular también buscan un equilibrio que permita la verdadera y eficaz consolidación de instancias democráticas, con un sistema de partidos fuertes que permita la representación de ideales, programas y demandas ciudadanas.

51. Así las cosas, la referida *constitución democrática*, establece, entre otros: (i) en el artículo 108 el reconocimiento de la personería jurídica (a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos), condicionado a la obtención de respaldo popular y al mantenimiento de una estructura democrática; (ii) en la misma línea, el artículo 109 de la Constitución prevé las reglas sobre concurrencia del Estado a la financiación política y electoral, a partir del apoyo popular; (iii) el artículo 110 dispuso una prohibición expresa en materia de apoyo de candidatos o partidos por los servidores públicos; y (iv) el artículo 111 reconoce el derecho a acceder a los medios de comunicación que utilicen el espectro electrónico.

c) De la personería jurídica para partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

52. De las instituciones antes señaladas, para efectos de la decisión que se adopta en el presente, se resalta lo referido a la personería jurídica como reconocimiento a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

53. Lo primero a tener en cuenta, es que dicha institución no se considera como un elemento requerido para la existencia de una determinada organización política, y por consiguiente dista de ser una limitación para fundarlas o el ejercicio de su actividad proselitista²², pues la misma simplemente se traduce en un reconocimiento estatal respecto de aquellas colectividades políticas con vocación de permanencia y una estructura organizativa definida.

54. La Corte Constitucional ha señalado que, conforme a lo anterior:

“(…)debe tenerse en cuenta que: (i) el fin que persigue el artículo 108 es el desarrollo progresivo del principio democrático; (ii) los medios previstos por el constituyente para lograr este objetivo, en relación con la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, han variado a través del tiempo y esto ha dado lugar a reformas paulatinas del artículo 108; (iii) en cada una de las versiones de esta norma (1991, 2003 y 2009), el constituyente ha efectuado un balance entre dos intereses en tensión: a) apertura hacia la participación política a través de partidos políticos; y, b) la restricción frente a la conformación de partidos políticos para garantizar que estos sean más sólidos y cuenten con mayor respaldo popular; (iv) así, entre 1991 y 2009 se pasó de un sistema en el que era relativamente fácil para los partidos políticos obtener la personería jurídica, pese a que no necesariamente contaran con un respaldo popular suficiente, a otro en el que

²² Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. Reiterado en sentencia SU-257 del 2021.

se requiere un respaldo popular significativo para obtener y conservar la personería jurídica.²³ (énfasis de la Sala)

55. Del tenor literal del artículo 108 constitucional, se desprende una condición para el reconocimiento de la personería jurídica que se fijó en función de la representatividad, ya que procederá siempre y cuando se alcance el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República, siendo la causal para su pérdida, (i) el no alcanzar dicho porcentaje en los mismos certámenes democráticos mencionados; y (ii) la no celebración cada dos años de convenciones que posibiliten la toma de decisiones más relevantes por parte de sus miembros.

56. Es de resaltar que las reglas antes mencionadas, aplican de manera general, toda vez que por disposición expresa del texto constitucional²⁴, se presenta una excepción de las minorías étnicas y políticas, a las cuales sólo les basta obtener representación en el Congreso de la República.

57. Así mismo, no se puede pasar por alto, el contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en donde se fijaron (i) reglas especiales para la obtención de la personería jurídica del partido que resulte de la desmovilización de las antiguas FARC; así como (ii) el punto 2 de dicho acuerdo -referido a la participación política²⁵-, en el cual se incluyó la necesidad de adoptar medidas para permitir una mayor participación democrática, entre ellas, el “[d]esligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados”, contenido este último que requiere del correspondiente desarrollo legislativo para su exigibilidad y aplicabilidad²⁶.

58. Adicional de los requisitos de orden constitucional, en el plano estatutario, las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 adicionaron que para el reconocimiento de la personería jurídica es necesario (i) que la solicitud sea presentada por las directivas; (ii) anexar los estatutos; (iii) anexar la plataforma política del movimiento; (iv) acompañar el registro de los afiliados del partido político. Por su parte, La Ley 130 de 1994 determinó las causales de pérdida de la personería jurídica (art. 4) y la Ley

²³ Ídem.

²⁴ **ARTICULO 108.** <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> (...) . 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.

²⁵ “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, se señaló que “la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política”, al tiempo que se dijo que “Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política.”

²⁶ Ver Corte Constitucional. Sentencia SU -257 del 2021, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre del 2020. Radicación 11001-03-24-000-2019-00212-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

1475 de 2011, contempló el régimen sancionatorio y la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos.

d) Decisiones judiciales en materia de reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

59. Ahora bien, desde la perspectiva de la jurisprudencia, algunas circunstancias especiales han conllevado a que se adopten medidas específicas que van más allá de la mera aplicación normativa del contenido literal del referido artículo 108 constitucional, en punto del reconocimiento de personería jurídica a una determinada colectividad política, en aras de preservar su derecho fundamental de participación política.

60. **Caso de la Unión Patriótica.** Tras la cancelación de la personería jurídica de este partido político por parte del CNE, al no obtener el umbral necesario para dichos efectos en las elecciones del año 2002, se demandó en nulidad simple el acto administrativo ante esta Sección. Derivado del análisis fáctico, se determinó en sentencia del 4 de julio del 2013²⁷, que la regla del umbral para la obtención y/o cancelación de la personería jurídica, no aplica en aquellos eventos en que se configuren circunstancias graves, extraordinarias y ajenas a la voluntad de un partido o movimiento político y que, además, lo pongan en una posición de desigualdad respecto de otros competidores en la contienda electoral y le impidan contar con el respaldo popular.

61. **Caso del Nuevo Liberalismo.** En sentencia SU-257 del 2021²⁸, la Corte Constitucional, al estudiar la tutela contra la providencia del 16 de mayo del 2019 de esta Sección, en la cual no se accedió las pretensiones de nulidad contra los actos del Consejo Nacional Electoral que negaron el restablecimiento de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo, se estableció lo que denominó como una “antinomía” entre el derecho a fundar partidos y movimientos políticos y las reglas de obtención y pérdida de personería jurídica de estos.

62. Como fundamento de la anterior conclusión, señaló el referido tribunal, que de conformidad con los artículos 1º, 3º, 40 numeral 3º y 107 de la Constitución Política, se cuenta con un alcance garantista y amplio de los derechos políticos, buscando la mayor participación democrática de la pluralidad de visiones e ideas políticas, que a su vez se enfrentan a la rigidez de las reglas propias del artículo 108 constitucional.

63. Por ello, señaló que el referido artículo 108 no puede ser interpretado de manera aislada, ya que, en todo caso, los principios de la constitución democrática -previamente señalados-, deben guiar su hermenéutica y aplicación a un caso concreto. Bajo estos criterios, fijó la siguiente regla de unificación:

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de julio del 2013. Radicación 11001-03-28-000-2010-00027-00. M.P. Susana Buitrago Valencia.

²⁸ M.P. Jorge Enrique Ibañez Najjar.

“404. Al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática. En otros términos, el artículo 108 y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza.

Además, para el caso objeto de análisis y de los demás a los cuales se les pueda aplicar esta regla como consecuencia de los efectos inter comunis, dicha interpretación tiene que partir de revisar el modelo constitucional anterior y las normas que lo desarrollaron, en particular la Ley 58 de 1985, que eran las normas vigentes cuando el Nuevo Liberalismo tramitó tanto la obtención como la cancelación de su personería jurídica.”

64. **Caso de la Colombia Humana.** Al revisar la acción de tutela presentada en contra del Consejo Nacional Electoral, autoridad que negó el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento Colombia Humana, la Corte Constitucional en sentencia SU-316 del 2021²⁹, fijó una regla de decisión que se puede resumir de la siguiente manera:

65. En relación con el contenido del artículo 112 constitucional, desarrollado por el artículo 24 de la Ley 1909 del 2018³⁰, se observa un vacío normativo que conlleva a una afectación del derecho a la oposición política, en tanto no existe regla expresa que permita que el grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica que obtuvo las curules en el Senado de la República y la Cámara de Representantes con fundamento en el derecho personal, acceda a dicho reconocimiento, como mecanismo que garantiza de forma efectiva el goce pleno del núcleo esencial del derecho fundamental a la oposición. Ello conlleva a efectuar una interpretación extensiva del artículo 108 constitucional, para considerar que, con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 del 2015, se creó un nuevo escenario para el reconocimiento de personería jurídica, para lo que se requiere (i) haber obtenido más del 3% de la votación en las elecciones de presidente de la República (ii) haber aceptado la curul por derecho personal y, (iii) declararse en oposición al Gobierno de turno.

66. **Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.** En esta oportunidad, la Sección Quinta determinó la procedencia de la inscripción de listas bajo la figura de coalición para aspirar a curules en corporaciones públicas, en aplicación directa del artículo 262 constitucional. Bajo este entendimiento, es claro que dicha norma constitucional, debe ser armonizada con el contenido del artículo 108 Superior, para entender que, en el evento en que la lista de coalición alcance el umbral requerido,

²⁹ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁰ **ARTÍCULO 24. CURULES EN SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES.** Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales. Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 60 de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política.

se entiende que las colectividades que la integran obtienen el reconocimiento de la personería jurídica.

67. **En conclusión**, se puede señalar que las reglas del artículo 108 constitucional se aplican de manera general y en condiciones normales a las colectividades que persigan el reconocimiento de la personería jurídica. Sin embargo, se han presentado circunstancias específicas, en las cuales se evidencia que las mismas no son absolutas, dado que al ponderarse estas frente al contenido de los derechos de participación política, se ha dado una mayor preponderancia a estos últimos, a efectos de eliminar barreras e impedimentos que anularían la posibilidad de una contienda electoral equilibrada entre las organizaciones que participan en ella.

2.4. El otorgamiento de la personería jurídica a las colectividades que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Naturaleza y alcance las normas transitorias de la Constitución.

68. En las formas de reconocimiento de personería jurídica establecidas en el texto constitucional, se tiene que el constituyente primario de 1991 consagró el artículo 35 transitorio, el cual señala:

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

69. La referida norma, dispone entonces un evento particular y concreto para el otorgamiento de tal prerrogativa, estableciéndose para eso dos condiciones específicas, (i) que se trate de partidos y movimientos políticos con representación en la Asamblea Nacional Constituyente y (ii) que se presente solicitud por parte del interesado al Consejo Nacional Electoral.

70. A pesar de la claridad de la disposición, no resulta ajeno a las consideraciones y el análisis que realiza esta Sala, que la misma se encuentra en el título de disposiciones transitorias del texto constitucional, por lo que resulta pertinente efectuar un estudio sobre su naturaleza y alcance.

71. Una concepción de estas normas permite entender a las mismas como aquellas diseñadas para garantizar el tránsito de un régimen previo al nuevo creado por virtud del poder constituyente. En palabras de la Corte Constitucional, *“la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales”*³¹

72. La misma corporación judicial, señaló:

“El cambio constitucional, total o parcial, suscita complejos problemas relacionados con la forma en que debe ocurrir la mutación entre el régimen previo y el posterior. Este tránsito da lugar, ordinariamente, a que el propio constituyente establezca

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*disposiciones jurídicas para facilitarlos. En ellas se prevé, entre otras cosas, la suspensión o alteración transitoria de las reglas que para la adopción de normas establece el nuevo régimen con la finalidad de asegurar una regulación inmediata de las nuevas instituciones, instrumentos o entidades, así como para ajustar las que son únicamente objeto de modificación. **El carácter transitorio de ese régimen significa que las normas que lo disciplinan ostentan –al menos en principio– un carácter pasajero o fugaz y, en consecuencia, no tienen vocación de permanencia.**³² (negrilla fuera de texto).*

73. Desde la doctrina, se ha establecido que aquellas disponen la forma en que se adelanta un cambio normativo³³. Bajo este panorama, se ha señalado que las mismas tienen como destinatarios principales las autoridades encargadas de materializar su aplicación, razón por la cual, se ha precisado que los artículos transitorios pueden implicar, de manera general, la realización de actos normativos - bien sea mediante la introducción o eliminación de normas-, así como la atribución de competencias y/o establecer el modo de aplicación de otras disposiciones jurídicas³⁴.

74. Por lo dicho, es claro entonces que su función es **temporal en tanto se enfocan en regular el proceso de cambio**, por lo que puede concluirse que su eficacia se pierde una vez se cumple dicha finalidad. Así mismo, se ha resaltar el **carácter accesorio** de las normas transitorias, en tanto dependen de otras, sin que pueda entonces predicarse una autonomía en su aplicación, e incluso, pueden ser consideradas como **incompletas**, ya para que su comprensión es necesario estudiarlas en conjunto con otras disposiciones constitucionales³⁵.

75. De lo dicho, la Sala puede concluir los siguientes elementos conceptuales a efectos del análisis que soporta el estudio de las pretensiones del aquí demandante:

76. En primer lugar, la temporalidad de las normas transitorias implica necesariamente analizar su funcionalidad en el proceso de cambio constitucional que pretende garantizar y determinar conforme a ello si se predica su vigencia. Así las cosas, si bien es cierto en la mayoría de las ocasiones la misma redacción consagra un término para la aplicación del mandato que contiene la disposición constitucional transitoria, lo cierto es que se pueden presentar otros elementos de análisis que impliquen considerar, que incluso ante la ausencia de un plazo, la norma ya no resulta aplicable.

77. De otra parte, entender que las normas constitucionales transitorias hacen parte y dependen de las normas principales respecto de las cuales se pretende

³² Corte Constitucional. Sentencia C-617 del 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

³³ CHACÓN ROJAS, Osvaldo. La desnaturalización de los artículos transitorios en la Reforma Constitucional Político Electoral de 2014. En: La dinámica del cambio constitucional en México. Serna de la Garza, José María y otros (Coord). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie, VERSIÓN DE AUTOR, No. 13. 2018. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/34.pdf>

³⁴ Ídem.

³⁵ LARENZ, Karl. Metodología de la ciencia del derecho. Editorial Ariel Barcelona. 1980. Citado en: CHACÓN ROJAS, Osvaldo. La desnaturalización de los artículos transitorios en la Reforma Constitucional Político Electoral de 2014. En: La dinámica del cambio constitucional en México. Serna de la Garza, José María y otros (Coord). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie, VERSIÓN DE AUTOR, No. 13. 2018. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/34.pdf>

garantizar su aplicación en el nuevo régimen constitucional, permite señalar que para su estudio es necesaria la comprensión de la figura que se regula como un todo, sin que la disposición transitoria pueda ser entendida de manera separada o aislada de aquella que ostenta la condición de principal.

78. Dicho lo anterior, procede entonces la Sala a la solución del caso concreto.

2.5. Caso concreto

79. Para una mayor claridad en la exposición que se presenta a continuación, se considera necesario dividir el estudio del caso concreto en dos partes a saber:

a) Lo relacionado con el primer problema jurídico, relativo a la vigencia del artículo 35 transitorio constitucional y, de ser el caso, la determinación de la configuración de los supuestos de dicha norma frente al Movimiento Séptima Papeleta. En este punto, el análisis propuesto parte de señalar lo probado en el proceso respecto de las actuaciones que se adelantaron por dicha colectividad para el reconocimiento de su personería jurídica, así como de su presunta participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

b) Seguidamente, se estudiará lo relativo a la vulneración del artículo 13 constitucional, en punto del alegado tratamiento diferenciado e injustificado que se presentó entre el Movimiento Séptima Papeleta y el Movimiento Unión Cristiana.

2.5.1. Primer problema jurídico: aplicabilidad del artículo 35 transitorio constitucional frente al Movimiento Séptima Papeleta.

2.5.1.1. Lo probado en la actuación respecto de los trámites para el otorgamiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta y su participación en la Asamblea Nacional Constituyente.

80. De conformidad por el material probatorio aportado por las partes, así como de la práctica de las pruebas ordenadas por el despacho conductor, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

81. En el documento denominado *“Estadísticas Electorales 1990 Asamblea Constitucional”*, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se tiene que el señor Fernando Carrillo Florez, fue cabeza de la lista de candidatos del “Movimiento Estudiantil Unido por Colombia”, colectividad que en total presentó 13 aspirantes a ocupar un escaño en la Asamblea Nacional Constituyente³⁶.

82. La agrupación reseñada obtuvo un total de 64.711 votos, lo que le permitió que su cabeza de lista, el señor Carrillo Flórez, lograra una posición en la Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo con el reporte del escrutinio elaborado por el

³⁶Expediente Digital. Actuación No. 4 Sistema SAMAI. Archivo “ED_EXPEDIENTE_13ESTADISTICASEL ECT(.pdf) NroActua 4”. Folio 51.

Consejo Nacional Electoral, obrante en el mismo documento analizado³⁷.

ADJUDICACION DE CURULES POR CUOCIENTE Y RESIDUO

Verificadas las operaciones aritméticas, conforme a lo dispuesto en los artículos 172 de la Constitución Nacional, 137 del Código Electoral y 10. del decreto 1926 de 1.990, el cuociente electoral es de 52.656.

Para adjudicar las curules que corresponden por cuociente y/o por residuo a las respectivas listas, se procede dividiendo el número de votos de cada una por el cuociente electoral, con los siguientes resultados:

No	LISTA ENCABEZADA POR	ELIGE POR CUOCIENTE	QUEDA UN RESIDUO	ELIGE POR RESIDUO	TOTAL QUE ELIGE
009	NAVARRO W. ANTONIO	18	44.769	1	19
044	GOMEZ H. ALVARO	10	47.831	1	11
090	PASTRANA B. MISAEL	4	26.162	1	5
080	SERPA U. HORACIO	2	33.346	1	3
027	CASTRO JAIME	2	32.827	1	3
104	ORTIZ H. JAIME	2	9.885		2
024	LEMONS S. CARLOS	2	1.781		2
048	VASQUEZ C. ALFREDO	1	42.430	1	2
076	GOMEZ MARTINEZ JUAN	1	40.094	1	2
023	LLORERA C. RODRIGO	1	20.849	1	2
068	SALGADO V. JULIO	1	12.921		1
049	CARRILLO F. FERNANDO	1	12.053		1
075	GALAN S. ANTONIO	1	1.885		1
035	HERRAN DE M. HELENA		42.029	1	1
096	FERNANDEZ R. JUAN B.		34.720	1	1
010	PALACIO RUDAS ALFONSO		34.692	1	1
118	ROJAS B. FRANCISCO		31.783	1	1
101	GIRALDO ANGEL CARLOS		30.773	1	1
013	HOLGUIN ARMANDO		30.607	1	1
008	ESPINOSA F. EDUARDO		30.081	1	1
102	TRUJILLO G. CARLOS H.		28.735	1	1
050	YEPES P. MIGUEL A.		27.769	1	1
103	ZAFRA ROLDAN GUSTAYO		27.654	1	1
081	GUERRERO F. GUILLERMO		25.724	1	1
067	BENITEZ JAIME		24.626	1	1
005	MARULANDA G. IVAN		22.999	1	1
018	PLAZAS A. GUILLERMO		22.991	1	1
040	MUELAS H. LORENZO		22.443	1	1
114	ARIAS LOPEZ JAIME		20.523	1	1
TOTAL		48		24	70

83. Así las cosas, se tiene acreditado que el “Movimiento Estudiantil Unido por Colombia”, participó en los comicios para la elección de representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, designándose al señor Fernando Carrillo Flórez en la única curul obtenida por dicha colectividad. De la revisión del mismo informe, no se observa que el “Movimiento Séptima Papeleta”, hubiere inscrito lista de candidatos al mencionado certamen electoral³⁸.

84. Es de anotar, que la conclusión a la que se arriba en precedencia respecto de la prueba documental aportada por el demandante, fue corroborada con la información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁹, entidad que con ocasión del decreto de pruebas efectuado en auto del 27 de mayo del 2022⁴⁰, informó lo siguiente:

³⁷ Ídem. Folios 55 y 59.

³⁸ Ídem.

³⁹ SAMAI. Actuación No. 46. Archivo Memorial(.pdf) NroActua 46.

⁴⁰ En dicha oportunidad, el despacho conductor, en uso de la facultad oficiosa decretó, entre otros, la práctica de los siguientes elementos de naturaleza documental: “(...) Requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que certifique si (a) el Movimiento Séptima Papeleta inscribió candidatos al proceso de elección de delegados para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y (b) de ser el caso, remita la lista de personas inscritas por dicha colectividad. (...) Requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que certifique el movimiento o partido político por el cual, el señor Fernando Carrillo Flórez, presentó su postulación como delegado a la Asamblea Nacional Constituyente del año 1991.”

RESPUESTA¹

(...) Una vez consultados los libros estadísticos que reposan en esta Dirección, de manera atenta me permito informar que no se encontró documentación correspondiente al MOVIMIENTO denominado "SEPTIMA PAPELETA" y/o sus integrantes; los datos que reposan en esta entidad corresponden a la historia y el origen de la SEPTIMA PAPELETA con la cual se inicia el ciclo político electoral, cuyo término se refiere a que el pueblo escogió el 9 de diciembre de 1990 a 70 (setenta) delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

No obstante, en el contenido del libro "ESTADISTICAS ELECTORALES 1990, ASAMBLEA CONSTITUCIONAL", adjunto, se encuentra la siguiente información:

- "(...) LISTAS INSCRITAS PARA LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL POR PARTIDOS POLITICOS-NUMERO DE CANDIDATOS, ELECCIONES DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1.990.
- "Inscripciones Uninominales"- LISTAS INSCRITAS PARA LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL Y NUMERO DE CANDIDATOS POR SEXO, Elecciones 9 de diciembre de 1990" que contiene CABEZA DE LISTA, NUMERO EN T. E. Y PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO; registrándose al señor CARILLO FLOREZ FERNANDO con el número de tarjeta electoral 049 por el Movimiento Estudiantil Unido por Colombia (pag 47).
- ESCRUTINIO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.
- ADJUDICACIÓN DE CURULES POR CUOCIENTE Y RESIDUO
- DELEGATARIOS ELEGIDOS A LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL (...)", el cual contiene número en tarjeta electoral, nombre elegidos, votos y partido o movimiento; resultando electo el señor FERNANDO CARILLO LOPEZ con un total de 64.711 (sesenta y cuatro mil setecientos once votos), por el Movimiento Estudiantil. (pag 55).

Conforme a los datos registrados en el mencionado documento, se concluye que no se inscribió ningún movimiento político denominado "LA SÉPTIMA PAPELETA".

85. Ahora bien, el demandante, a efectos de demostrar la participación del señor Fernando Carrillo Flórez en representación del "Movimiento Séptima Papeleta", allegó el documento denominado "Informe de la Sesión de la Comisión Segunda del día 12 de febrero del 1991"⁴¹. Sobre el particular, lo primero que evidencia la Sala es que el mismo se presenta de manera incompleta, en tanto se observan saltos de página que permiten concluir dicha circunstancia. De otra parte, de su contenido, se extrae la mención del nombre del referido delegatario en dos oportunidades, así:

a) A folio 3⁴² del documento aportado por el demandante, se observa la parte final de un oficio suscrito por el señor Carrillo Flórez, en donde al parecer -no se tiene certeza dado que está incompleto- hace la presentación de un proyecto, señalando que el mismo "... ha sido elaborado, tras meses de reflexión y de estudio, por un grupo de asesores del Centro de Estudios Nuevo Liberalismo, que preside Rafael Amador y por el Movimiento Estudiantil que ha venido impulsando el proceso de cambio institucional."

b) A folio 15⁴³ se pone de presente el procedimiento de conformación de la Comisión Segunda, relatando el procedimiento al que se llegó a efectos de la designación de las mesas directivas de cada una de ellas conformadas al interior de la constituyente, expresándose que al momento de dicha elección, se manifestó por Fernando Carrillo y Jaime Benítez "que no habían sido presentados como constituyentes por el Partido Liberal, que no habían aparecido en la publicidad oficial del partido (...)"

⁴¹ Expediente digital SAMAI, actuación No. 4. ArchivoED_EXPEDIENTE_11ACTAASANBLEANA CI(.pdf) NroActua 4

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

86. De la mencionada prueba documental, la Sala sólo puede concluir que, en efecto, el señor Carrillo Flórez presentó un proyecto a la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente de 1991, el cual fue objeto de estudio por el “(...) *movimiento estudiantil*”, y que su postulación contó con el aval oficial del Partido Liberal Colombiano, más no se evidencia de la misma, que su participación se hubiere efectuado bajo el rótulo de algún movimiento denominado Séptima Papeleta.

87. Por otra parte, la Sala cuenta con los siguientes elementos de convicción en cuanto a (i) decisiones del Consejo Nacional Electoral en las cuales se dio aplicación al artículo 35 transitorio constitucional; y (ii) trámites relacionados con el reconocimiento de personería jurídica al Movimiento Séptima Papeleta.

88. En cuanto a lo primero, obran en el expediente copias de las Resoluciones 20 del 15 de agosto⁴⁴, 7, 8 y 9 del 11 de julio⁴⁵, todas ellas del año 1991, por medio de las cuales el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica a los movimientos Autoridades Indígenas de Colombia, Unión Cristiana, Alianza Democrática M-19 y Movimiento de Salvación Nacional, respectivamente. En todas ellas, la referida autoridad dio aplicación al artículo 35 transitorio constitucional, al encontrar acreditada la representación de dichas colectividades en la Asamblea Nacional Constituyente.

89. De otra parte, en atención al decreto de pruebas efectuado en el auto del 27 de mayo del 2022⁴⁶, se demostró lo siguiente en relación con los trámites adelantados por el Movimiento Séptima Papeleta para la obtención de la personería jurídica.

90. Obrán⁴⁷ los antecedentes administrativos del expediente con radicado 0085, en el cual se encuentra oficio del 15 de diciembre de 1997, por medio del cual los directivos del “Movimiento Séptima Papeleta” solicitaron al Consejo Nacional Electoral, en aplicación del artículo 3º de la Ley 130 de 1994, reconocer la personería jurídica a dicha colectividad, para lo cual aportaron (i) estatutos, acta de fundación, acta de aprobación de las normas internas y designación del representante legal; (ii) prueba de la existencia del movimiento en atención a la recolección de más de 50.000 firmas y, (iii) documento que contiene la plataforma política de la organización.

⁴⁴ Expediente Digital. Actuación No. 4. Sistema SAMAI. Archivo ED_EXPEDIENTE_05RESOLUCIONNO20 (.pdf) NroActua 4

⁴⁵ Ídem. Archivos ED_EXPEDIENTE_07RESOLUCION09DE 1(.pdf) NroActua 4.; ED_EXPEDIENTE_08RESOLUCION8DE1 9(.pdf) NroActua 4 y ED_EXPEDIENTE_09RESOLUCION7DE1 9(.pdf) NroActua 4

⁴⁶ En dicha oportunidad, el despacho conductor, en uso de la facultad oficiosa consagrada en el artículo 213 de la Ley 1437 del 2011, se decretaron, entre otros, los siguientes elementos de naturaleza documental: “(...) Requerir al Consejo Nacional Electoral para que remita, con destino a este despacho, copia de todos los actos administrativo en los cuales se reconoció o declaró la pérdida de personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta, incluyendo con ellos sus respectivos antecedentes administrativos. (...) Requerir al Consejo Nacional Electoral para que remita, con destino a la presente actuación, copia de todos los actos administrativos posteriores al año 1991 mediante los cuales se reconoció o declaró la pérdida de la personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana. (...) Requerir al Consejo Nacional Electoral para que remita copia de la Resolución No. 791 del 1º de julio de 1998, allegando a su vez, los antecedentes administrativos que soportan la decisión allí adoptada.

⁴⁷ Actuación No. 60 del sistema SAMAI.

91. A folio 56 de la actuación, se observa el acta de constitución del Movimiento Séptima Papeleta, de la que se puede evidenciar lo siguiente:

ACTA DE CONSTITUCION DEL "MOVIMIENTO SEPTIMA PAPELETA"

Los firmantes, reunidos hoy lunes 7 de julio de 1997 en la carrera 3a.A No. 18-55 Oficina 2301, Edificio Procoil, Torre B, en Santafé de Bogotá D.C., todos domiciliados en Santafé de Bogotá, D.C., expresamos nuestra voluntad de constituir el "MOVIMIENTO SEPTIMA PAPELETA", para los fines y en las condiciones que se estipulan en los Estatutos que procedemos a aprobar.

Como Presidente de la reunión actuó **FRANCISCO CORDOBA ZARTHA**, identificado con la C.C. N° 93.201.606 de Purificación (Tolima) y como Secretario **JOSE JAIRO JACOME ABRIL**, identificado con la C.C. No. 19.499.821 de Bogotá.



FRANCISCO CORDOBA ZARTHA
Presidente
C.C. N° 93.201.606 de Purificación (Tol.)

92. Así mismo, se encuentra el acta del 11 de diciembre de 1997⁴⁸, en donde se dejó la constancia del nombramiento de los directivos y dignatarios de la colectividad. A su vez, la aprobación de los estatutos se efectuó el 28 de noviembre de 1997⁴⁹.

93. Previa la verificación de los requisitos exigidos por la norma, especialmente, de las firmas aportadas por el Movimiento Séptima Papeleta⁵⁰, el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 085 del 4 de febrero de 1998, reconoció la personería jurídica a dicha organización política. Con posterioridad a ello, en Resolución 537B del 14 de mayo de 1998⁵¹, la autoridad electoral registró su correspondiente logo símbolo.

94. El Movimiento Séptima Papeleta participó en las elecciones presidenciales del año 1998, tal y como se observa en la Resolución 672 de esa anualidad⁵², por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró los resultados de la primera vuelta en tales comicios. Este acto administrativo reporta que los aspirantes postulados por ésta obtuvieron los siguientes votos:

	FORMACION	
11 PRESIDENTE:	FRANCISCO CORDOBA ZARTHA	MOV. SEPTIMA PAPELETA
VICEPRESIDENTE:	JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA	5.891

95. Por Resolución 791 de 1998⁵³, el Consejo Nacional Electoral, en atención a los resultados obtenidos por el Movimiento Séptima Papeleta en las elecciones presidenciales de esa anualidad, decretó la pérdida de su personería jurídica.

96. Con posterioridad, el señor Francisco Córdoba Zartha, solicitó el restablecimiento de dicha prerrogativa a favor de la mencionada organización, la

⁴⁸ Folio 66 del expediente administrativo en comento.
⁴⁹ Folio 80 del expediente administrativo en comento.
⁵⁰ Folio 190 del expediente administrativo en comento.
⁵¹ Folio 264 del expediente administrativo en comento.
⁵² Folio 272 del expediente administrativo en comento.
⁵³ Folio 282 del expediente administrativo en comento.

cual fue radicada 21 de febrero del 2018 y se le asignó el expediente 2758⁵⁴, ello con fundamento en la aplicación del acuerdo para la terminación del conflicto suscrito con la extinta guerrilla de las FARC.

97. Esta actuación culminó con la Resolución No. 2404 del 17 de agosto del 2018⁵⁵, en la cual se negó la petición elevada en tal sentido, al considerar que (i) el Movimiento Séptima Papeleta no se encuentra dentro de los escenarios dispuestos en el acuerdo de paz para efectos del reconocimiento automático de la personería jurídica, el cual, se predica únicamente del partido o movimiento político que surja de la desmovilización y (ii) no se observan circunstancias especiales que impliquen la inaplicación del artículo 108 constitucional en el caso concreto.

98. El anterior acto administrativo fue confirmado mediante Resolución No. 1746 de 2019⁵⁶.

99. A su vez, el 27 de octubre del 2020, se solicitó la revocatoria directa de la Resolución 791 de 1998, así como de las Resoluciones 2404 del 2018 y 1746 del 2019, por considerar que son contrarios al artículo 35 transitorio constitucional⁵⁷; petición que fue rechazada por improcedente mediante la Resolución 3502 de 2020⁵⁸.

100. Finalmente, los interesados en el reconocimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta solicitaron nuevamente su restablecimiento el 9 de diciembre del 2020. Trámite que se adelantó bajo el radicado 13495-20⁵⁹, el cual culminó con la adopción de las decisiones administrativas aquí demandadas; así como el 8 de octubre del 2021, bajo el expediente CNE-E-2021-025273⁶⁰, la cual se fundamentó en la aplicación de la sentencia SU-257 del 5 de agosto del 2021, siendo la misma negada mediante la Resolución 190 de 2022, acto administrativo respecto del cual se presentó recurso de reposición, encontrándose dicho escrito pendiente de resolución por parte del Consejo Nacional Electoral.

101. Efectuada la precisión de los aspectos probados este proceso, se procede entonces al análisis de los cargos que soportan el primer problema jurídico propuesto en esta providencia.

2.5.1.2. La vigencia del artículo 35 transitorio constitucional

102. Es de recordar que el Consejo Nacional Electoral, al estudiar la solicitud de restablecimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta,

⁵⁴ Expediente administrativo obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo. RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁵⁵ Folio 60 del expediente administrativo en comento.

⁵⁶ Folio 161 del expediente administrativo en comento.

⁵⁷ Expediente 11630-20. Obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo. RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁵⁸ Folio 215 del expediente administrativo en comento.

⁵⁹ Expediente administrativo obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo. RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁶⁰ Expediente administrativo obrante en la actuación No. 61 del sistema SAMAI. Archivo MEMORIALESALDESPACHO_8CNEE2021 025273(.rar) NroActua 61

consideró en los actos aquí demandados, que la referida norma perdió vigencia una vez entró a regir la Constitución Política de 1991, al señalar que la misma establecía un “*mecanismo accidental*” para el otorgamiento de la garantía en comento, siendo que una vez fue agotado, cobró plena vigencia el artículo 108 Superior.

103. Por el contrario, el demandante señala que el tenor literal de la disposición transitoria no consagra de manera expresa un término para la aplicación de los efectos allí dispuestos, así como no ha sido derogada mediante un acto legislativo expedido por el Congreso de la República, lo que a su juicio permite predicar su plena vigencia y por lo tanto, la autoridad electoral debió de acceder a la petición de restablecimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta.

104. A juicio de esta Sección, la interpretación propuesta por el demandante busca que el evento para el reconocimiento de la personería jurídica fijada en el artículo 35 transitorio de la Constitución sea reconocido como intemporal, autónomo y excluyente del régimen general de dicha figura establecido en el artículo 108 Superior. Sin embargo, dicha conclusión, no resulta acertada, de conformidad con los siguientes argumentos:

105. Como fue expuesto en el marco conceptual de esta providencia, las normas transitorias tienen la finalidad de fijar los términos que permitan o faciliten la implementación de un nuevo ordenamiento ante un cambio constitucional y/o legal, bien sea, mientras se reglamenta el asunto por la autoridad competente o entendiendo la aplicación de las instituciones jurídicas preexistentes ante un novísimo desarrollo de estas.

106. Conforme a esto, es claro que el criterio que predomina es la temporalidad de la norma transitoria, independientemente de que la misma consagre expresamente un plazo o condición que determine su vigencia, en tanto su aplicabilidad está condicionada al cumplimiento de la finalidad perseguida.

107. Bajo esta precisión, la pregunta que surge es: **¿cuál es la finalidad del artículo 35 transitorio constitucional?**

108. En primer lugar, se tiene que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, los requisitos para este particular fueron agravados en comparación con la norma que se encontraba vigente a la fecha, esto es, el artículo 4º de la Ley 58 de 1985. La literalidad de dichas normas refiere:

Ley 58 de 1985	Artículo 108 original de la Constitución Política de 1991.
Artículo 4º. Los partidos deberán solicitar ante la Corte Electoral el reconocimiento de su personería jurídica. Lo harán en memorial suscrito por sus Directivas al que acompañarán copia de los estatutos y de su última declaración programática. Para estos mismos efectos deberán	

probar la afiliación de por lo menos diez mil (10.000) ciudadanos, salvo que en las elecciones para Corporaciones Públicas de 1982

hubiesen obtenido un número igual o superior de sufragios. La Corte Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la solicitud, otorgará personería jurídica al partido y ordenará su registro, previa comprobación de los requisitos señalados en esta Ley. La Corte Electoral exigirá a los partidos políticos cada cuatro (4) años, antes de la iniciación de las campañas electorales, prueba de que cumplen los requisitos legales para mantener vigente su personería jurídica. Las reformas estatutarias y las declaraciones programáticas deberán registrarse ante la Corte, dentro de la semana siguiente a su adopción.

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

109. Como se observa, el artículo 108 constitucional (i) subió la exigencia respecto del número del número de ciudadanos que soportan al partido o movimiento político que busca este reconocimiento, pasando de 10.000 a 50.000; (ii) en el caso de elecciones anteriores, igualmente sujetó la cantidad de sufragios obtenidos a esta última cifra (50.000); y estableció (iii) el haber alcanzado representación en el Congreso de la República como causal específica para ello.

110. Por esta razón, y considerando que en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente se comprobó la manifestación de nuevas expresiones políticas que derivaron del proceso de voto popular previo a su conformación y que surgieron precisamente de esas demandas de ampliación del espectro democrático y participativo que fundamentaron el cambio constitucional de 1991, a juicio de esta Sección, se observa necesario la adopción de un instrumento que permitiera garantizar dicha representatividad.

111. Así las cosas, cobra sentido el que se hubiere dispuesto, de manera transitoria, que la colectividades con representación en la Asamblea Nacional Constituyente obtuvieran de forma automática la personería jurídica y los derechos derivados de ella, siempre y cuando así lo solicitaran al Consejo Nacional Electoral⁶¹, como una medida que garantizara, ante la existencia de un nuevo régimen constitucional más exigente en requisitos frente a lo consagrado en la Ley 58 de 1985⁶², la más amplia participación y representatividad de las nuevas fuerzas políticas en las elecciones por voto popular subsiguientes.

⁶¹ **ARTICULO TRANSITORIO 35.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá automáticamente personería jurídica a los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente **que se lo soliciten.**

⁶² Como se puso de presente en el cuadro comparativo expuesto a párrafo 108, se aumentó el número de firmas o votos, que pasó de 10.000 a 50.000, y se consagraron otro evento, como el haber obtenido la representación en el Congreso de la República, lo que implica que se establecieron a nivel constitucional, mayores exigencias sobre el particular.

112. Bajo estas consideraciones, es claro entonces que una vez se llevaron a cabo ejercicios democráticos de elección popular bajo la Constitución Política de 1991, entraron a regir plenamente las exigencias del artículo 108 constitucional, en tanto que las reglas que se derivan de esta última disposición, buscan que el reconocimiento de la personería jurídica tenga como fundamento último el apoyo ciudadano y, en consecuencia, una representatividad considerable en el ejercicio de la política por parte del partido o movimiento.

113. En consecuencia, se concluye, sin asomo de duda, que el artículo 35 transitorio constitucional agotó su vigencia, en la medida en que se fueron desarrollando las elecciones para la renovación de las instituciones de representación democrática, elegidas mediante voto popular, y, por lo tanto, entró en plena aplicación la regulación de reconocimiento de la personería jurídica

114. Por lo dicho, para esta Sección, es razonable señalar que esta disposición normativa mantuvo su vigencia mientras se consolidaba la total aplicación, en condición de igualdad, de las nuevas reglas del juego democrático en Colombia, específicamente, en cuanto hace al reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

115. No escapa de la atención de este juez electoral, que las acciones de los directamente interesados en el Movimiento Séptima Papeleta demuestran que en el año 1997, aquellos solicitaron al Consejo Nacional Electoral, con fundamento en el régimen general aplicable respecto del reconocimiento de la personería jurídica, esto es, lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 130 de 1994, el cual reproduce el contenido del artículo 108 Superior, les fuera otorgada dicha prerrogativa.

116. Así las cosas, los elementos de prueba que obran en la actuación judicial, permiten considerar que los mismos directivos de la referida colectividad política, decidieron, voluntariamente, someterse a las normas ordinarias sobre dicho particular y no al beneficio que se consagró en el artículo 35 transitorio, elemento de juicio que permite entender, que incluso la misma organización Séptima Papeleta entendió que para acceder a los beneficios que se derivan de la personería jurídica, debían cumplir con los requerimientos generales, y no aquellos que excepcionalmente y de forma transitoria se había consagrado.

117. Ahora bien, la Sala no observa que la interpretación antes efectuada, implique una grave afectación de las garantías políticas del demandante, y en general, del Movimiento Séptima Papeleta. Por el contrario, considera esta judicatura que la misma conlleva, a que hoy en día, se presente a una aplicación efectiva e igualitaria del acceso de las colectividades políticas al reconocimiento de la personería jurídica y las prerrogativas que se derivan de ella.

118. En primer lugar, como se señaló en el marco conceptual de esta providencia, la personería jurídica no deviene en un presupuesto para la existencia de un partido o movimiento político, pues la misma solamente consiste en una condición que se reconoce frente aquellos que han alcanzado cierto grado de

apoyo en el electorado, lo que a su vez permite predicar de ellas, cierta vocación de permanencia⁶³.

119. Por ello, la actividad política puede ejercerse incluso sin esta condición, presentando, por ejemplo, candidatos en a través de la figura del grupo significativo de ciudadanos, e incluso, adelantando actividades proselitistas a favor de otras propuestas políticas, así como adelantar todas las actuaciones internas que los estatutos y demás normas internas le permitan.

120. Así mismo, es claro que, a la fecha, existen disposiciones de orden constitucional que se aplican, en igualdad de condiciones, a todas las colectividades y organizaciones de naturaleza política y proselitista, de las cuales se predica una naturaleza objetiva -*verificación de un número determinado de sufragios*-, por lo que crear una excepción a las mismas, conllevaría a crear una situación que afectaría a quienes realizan el ejercicio de someter al escrutinio ciudadano sus propuestas y candidatos.

121. Así las cosas, la tesis que soporta la conclusión de esta providencia, la cual busca una aplicación directa del artículo 108 constitucional, busca también la garantía de la finalidad perseguida por el constituyente al incluir en dicha normativa el respaldo popular -bien sea mediante la presentación de firmas de afiliados o la obtención de un determinado porcentaje de los votos válidamente depositados en una elección- como elemento determinante para la obtención de la personería jurídica, la cual se traduce en el fortalecimiento del sistema de partidos y movimientos políticos, y en últimas de la democracia.

122. Finalmente, el demandante solicita, que como fundamento de la vigencia del artículo 35 transitorio constitucional, se dé aplicación a la interpretación efectuada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 del 2021, por medio de la cual se ordenó el reconocimiento de la personería jurídica al Nuevo Liberalismo, en donde se expuso la necesidad de efectuar una interpretación que permita la mayor aplicación del principio democrático, en cuanto hace al reconocimiento de la personería jurídica a partidos y movimientos políticos.

123. Frente a este argumento, como se ha señalado previamente, el fundamento de las pretensiones, tanto en la sede administrativa adelantada ante el Consejo Nacional Electoral, como ahora en el presente trámite jurisdiccional es la aplicación de los presupuestos del artículo 35 transitorio constitucional. Sin embargo, el accionante busca le sean extensivas las razones de la decisión contenida en el fallo de unificación antes señalados, el cual se centró en analizar el artículo 108 constitucional en situaciones fácticas específicas, disposición que, desde su literalidad, es diametralmente opuesta a la primera.

124. De esta manera, el despacho no observa de la lectura de la sentencia SU-257 del 2021, una manifestación expresa en relación con la garantía del principio

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. Reiterado en sentencia SU-257 del 2021.

democrático y la vigencia, exigibilidad o aplicabilidad del artículo 35 transitorio de la Constitución, razón por la cual no resulta procedente acudir a las razones de decisión allí contenidas a efectos de resolver el caso concreto.

125. De otra parte, como fue expuesto en el párrafo 100 de esta providencia, bajo el expediente CNE-E-2021-025273⁶⁴, se tramita solicitud de restablecimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta, la cual se fundamentó en la aplicación de la sentencia SU-257 del 5 de agosto del 2021, siendo la misma negada mediante la Resolución 190 de 2022, acto administrativo respecto del cual se presentó recurso de reposición, encontrándose dicho escrito pendiente de resolución por parte del Consejo Nacional Electoral. Así las cosas, se tiene que dicha situación se encuentra pendiente de ser resuelta por la autoridad administrativa, por lo que será en dicho escenario en donde se defina esa circunstancia.

126. Así las cosas, del presente apartado se concluye:

- (i) El artículo 35 transitorio, desde el punto de vista de su finalidad y su análisis frente al régimen general y permanente de reconocimiento de la personería jurídica consagrado en el artículo 108 constitucional, perdió su vigencia de manera tácita, una vez se llevaron a cabo los procedimientos democráticos bajo los cuales, dicha prerrogativa sólo se reconoce tras verificar el cumplimiento de los requisitos allí determinados.
- (ii) No resulta procedente dar aplicación a las consideraciones de la sentencia SU-257 del 2021, en tanto en dicha oportunidad la Corte Constitucional estudió la aplicación del artículo 108 superior en un contexto determinado, más no del artículo 35 transitorio del texto fundamental, siendo que, además, se trata de una situación que está pendiente de ser resuelta por el Consejo Nacional Electoral.

2.5.1.3. Cumplimiento de los presupuestos normativos del artículo 35 transitorio constitucional respecto del movimiento Séptima Papeleta.

127. Sobre las consideraciones que soportan el segundo de los problemas jurídicos planteados en esta decisión, la Sala observa que carece de objeto efectuar un análisis sobre dicho particular, en la medida en que, como se puso de presente en el acápite que precede, la norma constitucional que soporta la pretensión del demandante, no se encuentra vigente y por lo tanto no se puede aplicar.

128. Sin embargo, en gracia de discusión, se debe señalar que los elementos de convicción obrantes en el plenario permiten corroborar que el Movimiento Séptima

⁶⁴ Expediente administrativo obrante en la actuación No. 61 del sistema SAMAI. Archivo MEMORIALESALDESPACHO_8CNEE2021_025273(.rar) NroActua 61

Papeleta, bajo dicha denominación, no participó en la elección de dignatarios a la Asamblea Nacional Constituyente y por lo tanto no tuvo representación en la misma, así como se observa que la constitución de dicha organización política sólo se llevó a cabo hasta el año 1997.

129. Por ello, si la conclusión sobre la vigencia de la norma hubiere sido diferente, lo cierto es que tampoco se acreditó, conforme al material probatorio, que el Movimiento Séptima Papeleta se encuentre en los supuestos de esta.

2.5.2. Segundo problema jurídico: vulneración del derecho la igualdad del artículo 13 constitucional.

130. Alega el accionante que el Consejo Nacional Electoral, con los actos demandados, desconoció el derecho a la igualdad, en la medida en que el Movimiento Unión Cristiana obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica, en aplicación del artículo 35 transitorio constitucional, a través de la Resolución No. 791 de 1998.

131. Sobre el particular, la Sala considera lo siguiente:

132. Obra en el expediente copia de la actuación administrativa⁶⁵ que culminó con la Resolución No. 7 de 1991, mediante la cual la autoridad electoral otorgó la mencionada prerrogativa a favor del Movimiento Unión Cristiana. De dicha actuación se puede observar lo siguiente:

133. La referida organización política fue constituida el 4 de abril de 1991, tal como se observa en el acta constitutiva⁶⁶, así:

MOVIMIENTO UNION CRISTIANA

ACTA CONSTITUTIVA

00016

En la ciudad de Bogotá, a los cuatro (4) días del mes de abril de mil novecientos noventa y uno (1.991), siendo la hora de las tres de la tarde (3.P.M.), se reunieron, en la sede de la Confederación Evangélica de Colombia (carrera 21 # 88-63) y con el objeto de constituir, de acuerdo con la legislación vigente, el movimiento político UNION CRISTIANA, las personas cuyo nombre y número de cédula para constancia se encuentran en el anexo que hace parte de la presente acta.

Para el efecto, luego de que se aprobó por unanimidad que ésta es ASAMBLEA CONSTITUTIVA, se procedió a elegir Presidente y Secretario para esta sesión. Fueron postulados, para el cargo de presidente Víctor Velásquez Reyes, Marco Fidel Ramírez, Fernando Mendoza Ardila y Héctor J. Pardo Velásquez, resultando elegido por número superior a la mayoría absoluta Héctor J. Pardo Velásquez. Para Secretario fueron propuestos Marco Fidel Ramírez, Jairo Sepúlveda y Fernando Mendoza Ardila, resultando elegido, por número superior a la mayoría absoluta, Marco Fidel Ramírez. A continuación se aprobó por unanimidad el siguiente orden del día:

⁶⁵ SAMAI. Actuación No. 60. Archivo Constancia(.doc) NroActua 60.

⁶⁶ Folio 18 del expediente administrativo en comento.

134. Con la solicitud elevada por el partido político, se aportó la siguiente certificación⁶⁷:

EL SUSCRITO DIRECTOR NACIONAL ELECTORAL


CERTIFICA :

Que, por la lista encabezada por JAIME ORTIZ HURTADO , inscrita para la Asamblea Constitucional, por el movimiento Unión Cristiana - Confederación Evangélica Colombiana , se presentaron Treinta mil quinientas quince firmas (30.515).

Que, dicha lista obtuvo Ciento quince mil doscientos un votos (115.201), correspondiéndole dos (2) curules por cociente asignados a Jaime Ortiz Hurtado y Arturo Mejía Borda.

La presente se expide en Bogotá, D.E., a los diez (10) días del mes de abril de mil novecientos noventa y uno (1991), a solicitud del interesado.


JAIRO GARCÍA VARANGO
Director Nacional Electoral



135. Bajo estas consideraciones, se tiene entonces que el Movimiento Unión Cristiana sí participó con una lista de candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente, siendo elegidos dos delegatarios en su representación.

136. Conforme a ello, se dictó el siguiente acto administrativo:

RESOLUCION NUMERO 7 DE 1991
(Julio 11)

105
00103

Por la cual se reconoce personería jurídica al Movimiento Unión Cristiana.

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL,

en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y,

CONSIDERANDO:

Que VIVIANE ALEYDA MORALES HOYOS y FERNANDO MENDOZA ARDILA, obrando co-Presidente y Secretario General del Movimiento Unión Cristiana, respectivamente, han solicitado al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de personería jurídica en favor de dicha organización política;

que para el efecto adjuntaron todos los requisitos que prevé la Ley 58 de 1985, a saber: número de afiliados, estatutos, declaración programática, símbolos, etc.

que la Constitución Política vigente en el artículo 35 de las disposiciones transitorias dispone: "El Consejo Nacional Electoral reconocerá automáticamente personería jurídica a los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente que se lo soliciten";

que el Movimiento Unión Cristiana de la Confederación Evangélica de Colombia figuró representado en la Asamblea Nacional Constituyente con dos delegatarios, según consta en la Resolución número 13 de diciembre 19 de 1990 emanada del Consejo Nacional Electoral, los cuales fueron elegidos por la lista encabezada a nombre de varias organizaciones cristianas por el doctor JAIME ORTIZ HURTADO;

⁶⁷ Folio 11. Expediente administrativo en comento.

137. Es de señalar, que con la Resolución No. 791 de 1998⁶⁸, se determinó que, una vez celebradas las elecciones legislativas y presidenciales de la referida anualidad, es procedente considerar lo siguiente respecto del Movimiento Unión Cristiana:

27. Finalmente, el artículo 35 transitorio de la Constitución Política, dispone:

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

De esta manera se consagra el reconocimiento especial de la Personería Jurídica para los partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente, como un privilegio para las organizaciones políticas allí presentes.

República de Colombia



Consejo Nacional Electoral

Hoja No. 10 de la Resolución No. 791 de 1998

A diferencia de los demás artículos transitorios de nuestra Constitución, el artículo 35 no establece término, es intemporal, ni número de veces en su aplicación. Tampoco ha sido objeto de reglamentación.

De las entidades políticas que estuvieron presentes en la Asamblea Nacional Constituyente, el Movimiento Unión Cristiana, merece especial atención, por cuanto no cumplió, en forma individual ni coaligada, con los requisitos de representación en el Congreso; ni los 50.000 votos en la última elección. Sin embargo, como ya se indicó, dicho Movimiento, por haber estado representado dentro de la Asamblea Nacional Constituyente, mantiene su derecho a la Personería Jurídica.

138. Con posterioridad, mediante Resolución 1057 del 13 de julio del 2006⁶⁹ se declaró la pérdida de la personería jurídica de las colectividades políticas que no superaron el umbral requerido en las elecciones parlamentarias de dicha anualidad, entre ellas, el Movimiento Unión Cristiana.

139. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral, mediante las Resoluciones 308 de 2018⁷⁰ y 8839 del 2021⁷¹, esta última confirmada por la Resolución 1554 del 2022⁷², negó sendas solicitudes de restablecimiento de la referida prerrogativa.

140. Precisados los hechos anteriores, la Sala resuelve el cargo de vulneración del derecho a la igualdad de la siguiente manera:

⁶⁸ Obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁶⁹ SAMAI. Actuación No. 47. Archivo RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_504RES1057DE200(.pdf) NroActua 47.

⁷⁰ Obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁷¹ Obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

⁷² Obrante en la actuación No. 49 del sistema SAMAI. Archivo RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CUMPLIMIENTOREQUERA(.ra r) NroActua 49.

141. En primer lugar, se observa que el demandante pretende, mediante la exigencia de un trato igualitario, la aplicación de una norma respecto de la cual no se puede predicar su vigencia. Sin desconocer que, en su momento, el Consejo Nacional Electoral efectuó unas consideraciones en torno de la atemporalidad del artículo 35 transitorio constitucional, lo cierto es que, como se expuso en las líneas que preceden a este apartado, tal disposición no se encuentra vigente y por lo tanto no resulta aplicable en la actualidad, pues su finalidad, de permitir la transición ante mayores exigencias para el reconocimiento de la personería jurídica, ya se cumplió.

142. Bajo esta perspectiva, la Sala considera que so pretexto de la aplicación del derecho a la igualdad, no es procedente derivar consecuencias, en situaciones particulares y concretas, que resultan contrarias al ordenamiento jurídico.

143. De otra parte, también se debe señalar que, de todas maneras, no se puede predicar un juicio de igualdad en el presente caso, pues como fue puesto de presente, respecto del Movimiento Unión Cristiana se tiene comprobado el cumplimiento de los presupuestos establecidos en el artículo 35 transitorio constitucional, mientras que, por el contrario, en relación con el Movimiento Séptima Papeleta, ello no fue establecido de las pruebas aportadas al proceso.

2.6. Conclusiones generales

144. Conforme todo lo dicho, la Sala concluye que las pretensiones de nulidad respecto de Resolución 1061 del 24 de marzo del 2021, confirmada mediante Resolución 8674 del 25 de noviembre del 2021, deben ser negadas, y en consecuencia de ello, también lo serán la pretensión de restablecimiento elevada en la demanda.

145. Como fundamento de lo anterior, no resultó contrario al artículo 35 transitorio constitucional la negativa del Consejo Nacional Electoral a la solicitud de restablecimiento de la personería jurídica del Movimiento Séptima Papeleta, en la medida en que, a la fecha, no se puede predicar la vigencia de dicha norma, toda vez que esta ya cumplió su finalidad.

146. De otra parte, no se evidencia la configuración de una vulneración del derecho a la igualdad, en la medida en que, bajo dicho argumento, el demandante pretende la aplicación de una norma que no se encuentra vigente, y, de todas maneras, no se observa que las colectividades Movimiento Unión Cristiana y el Movimiento Séptima Papeleta, se encuentren en iguales circunstancias jurídicas.

147. En virtud de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en uso de sus facultades legales y constitucionales

III. FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.



SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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

