



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00151-00
Demandante: **ÁNGEL RODRIGO PÉREZ LEMUS**
Demandados: **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO Y FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA** - presidente y vicepresidenta de la República, periodo 2022-2026

Tema: Reconocimiento de personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de personas. Requisitos para la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral presentada por Ángel Rodrigo Pérez Lemus contra el acto de elección de Gustavo Francisco Petro Urrego y Francia Elena Márquez Mina como presidente y vicepresidenta de la República, para el periodo constitucional 2022-2026, contenido en el formulario E-26 PRE del 19 de junio de 2022 y la Resolución 3235 del 23 de junio del mismo año, expedidos por el Consejo Nacional Electoral -CNE-.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. En ejercicio del medio de control de nulidad electoral¹, Ángel Rodrigo Pérez Lemus solicitó la nulidad del acto de elección de Gustavo Francisco Petro Urrego y Francia Elena Márquez Mina como presidente y vicepresidenta de la República, respectivamente, conforme con las siguientes pretensiones:

Que Se Declare La Nulidad De Los Actos Administrativos De Elección presidencial de la república de Colombia, resolución 4371 del 18 de mayo de 2021 Contenida En La Declaración De Elección, Acta De Escrutinio Formulario E 14 – del día 29 DE mayo DE 2022 (sic), EXPEDIDA POR LA COMISION ESCRUTADORA de la registradora nacional comisión electoral a nivel nacional junto con EL CNE – ELECCIONES 29 de mayo 2022 y que repercute en IGUAL SENTIDO en la anulación de LA RESOLUCION DE SEGUNDA BUELTA ELECCION PRESIDENCIAL DEL 19 DE JUNIO DEL 2022 CON ACTO ADMINISTRATIVO

¹ Art. 139 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

3235 DEL 23 DE JUNIO 2022 POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARARON ELECTO, como presidente y vicepresidente GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO (...) y FRANCIA ELENA MARQUES MINA (...) de la coalición del pacto Histórico ambos mayores de edad, identificados con sus respectivas cedula, Periodo constitucional 2022-2026².

2. De igual forma, como consecuencia de tales declaratorias, pidió «*la correspondiente cancelación de la 'credencial' que los acredita como presidente y vice presidenta elegidos*» (Sic a lo transcrito). Igualmente, «*[q]ue se convoque a una nueva elección presidencial entre el candidato del pacto histórico y el candidato de la minoría de las personas con discapacidad movimiento político patria justa para subsanar la nulidad del acto administrativo en mención del periodo presidencial constitucional 2022-2026 por cuanto los demás candidatos presidenciales ya tuvieron su momento de participación y no se pronunciaron en nulidad electoral como lo estipula la ley para tal situación*».

1.1. Fundamentos fácticos

3. El accionante señaló que acudió ante la organización electoral con el objeto de postularse como candidato para la elección presidencial (2022-2026) por el movimiento Patria Justa, el cual -afirmó- representa a personas en condición de discapacidad y cuenta con personería jurídica según escritura pública No.1345 del 24 de mayo del 2019, «de acuerdo con acto administrativo en firme por voluntad de la constitución política y la ley (sic) 1437 del 2011, artículos (sic) 87 numeral 5³».

4. Indicó que, mediante derecho de petición radicado ante la RNEC⁴, se presentó como candidato a la Presidencia de la República en representación del referido movimiento, pero no fue incluido en las tarjetas electorales respectivas.

5. Afirmó que la RNEC le impuso múltiples barreras para tramitar su solicitud de ser reconocido como candidato presidencial, las cuales constituyeron actos de violencia en su contra que no solo desconocieron su condición de persona con discapacidad sensorial, sino que también afectaron al grupo minoritario representado por el movimiento Patria Justa.

6. A su juicio, dichas conductas derivaron en su exclusión de las tarjetas electorales de tal contienda, tanto en primera como en segunda vuelta, situación que aparejó la transgresión de su derecho fundamental a elegir y ser elegido.

² Lo citado corresponde a la transcripción literal de lo mencionado por el demandante.

³ **ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Los actos administrativos quedarán en firme: (...) 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

⁴ En adelante RNEC.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

7. En la demanda se señalaron como desconocidas las siguientes disposiciones:

“(…) Artículo 275 numeral 1,3 Ley 1437 de 2011 y lo dispuesto en los artículos 1, 2, 40, 13, 93 inciso segundo, artículo 103 de la Constitución Política y las demás infracciones que de esta se derive junto con la ley DIFERENCIAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD 1346/2009 artículos 3,4,5,29,9,93,94,214 numeral 2, artículo 102, SENTENCIA C 293/2010, LEY ESTATUTARIA DE DISPOSICIONES 1618/2013, TRATADOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR COLOMBIA EN EL CUMPLIMIENTO DE TODOS LOS DERECHOS RECONOCIDOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.” (Sic a toda la cita)

8. En concepto del accionante, las normas en comento resultaron transgredidas como consecuencia de su no inclusión en los tarjetones electorales dispuestos para la elección presidencial, jornada que tuvo lugar el 29 de mayo de 2022, pese a que solicitó a la RNEC su inscripción como candidato en representación del movimiento Patria Justa. En palabras del actor:

«la Registraduría Nacional al no sacarlo en los tarjetones de elección popular ni en los formularios de actas de escrutinio E-14 el 29 de mayo del 2022 con su foto logo nombre tal como si (sic) lo hicieron con los demás candidatos inscritos en la Registraduría Nacional que no tenían discapacidad colocó (sic) barreras, restringió y discriminó al candidato persona con discapacidad Ángel Rodrigo Pérez Lemus candidato presidencial inscrito ante el registrador nacional periodo constitucional 2022-2026 en su derecho fundamental de participación política ser elegido a la presidencia de la república y a los demás de la misma minoría de elegirlo, por lo cual violó (sic) y cerceno (sic) la mencionada ley junto con todos los tratados internacionales firmados por Colombia en el cumplimiento de los derechos reconocidos de las personas con discapacidad universales regidos por el derecho internacional humanitario, corte interamericana de derechos humanos, (OEA) Organización De Naciones Unidas, misión europea de derechos humanos». (sic a toda la cita).

2. Trámite

2.1. Admisión de la demanda

9. Inicialmente, la demanda fue inadmitida y rechazada mediante autos de fechas 22 de julio⁵ y 8 de agosto⁶ de 2022.

10. Mediante providencia del 20 de octubre de 2022⁷, se resolvió el recurso de súplica presentado por el accionante contra el auto de rechazo y se ordenó la admisión de la demanda únicamente respecto «del cargo de infracción de

⁵ Índice SAMAI nro. 5.

⁶ Índice SAMAI nro. 13.

⁷ Índice SAMAI nro. 20.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

norma superior en relación con los artículos 13 y 40 de la Constitución Política, en armonía con el (sic) artículos 29 de la Ley 1346 de 2009, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, de la Ley 1437 de 2011 »

11. En cumplimiento de lo ordenado, mediante auto del 2 de noviembre de 2022⁸ se admitió el libelo en los precisos términos indicados en la providencia que desató la súplica y se ordenaron las respectivas notificaciones.

2.2. Contestaciones

12. Dentro del término de traslado⁹, se presentaron los siguientes escritos de contestación:

2.2.1. Gustavo Francisco Petro Urrego¹⁰

13. Por conducto de apoderado¹¹, se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que la misma se sustentó en afirmaciones carentes de prueba dentro del proceso, entre ellas, las correspondientes a la condición de discapacidad que padece el accionante, a los presuntos hechos de violencia que se habrían realizado en su contra y a las irregularidades que denuncia. De igual modo, sostuvo que lo afirmado por el demandante no tiene la entidad para afectar la presunción de legalidad del acto de elección cuestionado.

14. Adicionalmente, adujo que el derecho a la conformación, ejercicio y control del poder político no es de carácter absoluto y se encuentra «sometido a determinadas reglas jurídicas que hacen relativo el derecho a acceder al ejercicio de funciones públicas, pues las funciones, cargos y empleos dentro del Estado democrático, se encuentran sometidos al principio de legalidad, obviamente dentro de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad». En similar sentido, señaló que en la demanda no se acreditó el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 para la inscripción del accionante como candidato presidencial.

15. Finalmente, manifestó que lo pretendido por la parte actora no es la defensa del derecho a la igualdad material, sino que lo que se persigue es que «no se le apliquen (al accionante) las exigencias legales frente a la inscripción de candidatos, lo que llevaría a un trato absolutamente desequilibrado, a favor de la persona con discapacidad, sin consideración a otros sectores de la población».

⁸ Índice SAMAI nro. 27.

⁹ La admisión de la demanda fue notificada mediante aviso publicado el 16 de noviembre de 2022. Conforme lo dispuesto en los artículos 199, 277, ordinal 1, y 279 del CPACA, el término para contestar la demanda concluyó el 15 de diciembre de 2022.

¹⁰ Escrito presentado el 7 de diciembre de 2022. Índice SAMAI nro. 36.

¹¹ Obra poder conferido al abogado Julio César Ortiz Gutiérrez, identificado con cédula de ciudadanía nro. 13.883.214 y tarjeta profesional 37.489 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

2.2.2. Consejo Nacional Electoral¹²

16. Pese a que remitió intervención, quien se presentó como representante judicial de esta entidad no aportó poder que la facultase para actuar en tal condición, razón por la que el escrito de contestación radicado se entendió como no presentado.

2.3. Decisión que impartió el trámite de sentencia anticipada

17. Mediante auto del 30 de enero de 2023¹³, el magistrado sustanciador dispuso: *i)* impartir al trámite la figura de la sentencia anticipada¹⁴, *ii)* decretar pruebas, *iii)* fijar el litigio¹⁵ y *iv)* correr traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

18. En esta decisión se ordenó oficiar al CNE y a la RNEC con el propósito de que aportaran pruebas.

19. Con relación al CNE, para que remitiera toda la documentación correspondiente a la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del movimiento Patria Justa. Respecto de la RNEC, se ordenó que aportara al expediente la totalidad de los documentos correspondientes a la inscripción del demandante como candidato a la Presidencia de la República para el periodo 2022- 2026.

2.4. Solicitud de coadyuvancia

20. Con escrito radicado el 31 de enero de 2023¹⁶, el señor Harold Eduardo Sua Montaña solicitó ser reconocido como coadyuvante de la parte demandante, conforme con los siguientes argumentos:

i) El CNE y la RNEC transgredieron el derecho a elegir y ser elegido invocado por el demandante, puesto que con su contestación no refutaron el dicho del actor, consistente en que tales autoridades no dieron trámite a la solicitud que presentó para postularse como candidato para la elección presidencial para el cuatrenio 2022-2026, por el movimiento Patria Justa. En consecuencia, sus alegaciones deben tenerse por ciertas.

¹² Escrito presentado el 15 de diciembre de 2022. Índice SAMAI nro. 38.

¹³ Índice SAMAI nro. 43.

¹⁴ Conforme lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011.

¹⁵ En los siguientes términos: ¿El acto demandado se encuentra viciado de nulidad por una infracción de norma superior en relación con artículos 13 y 40 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 29 de la Ley 1346 de 2009, como consecuencia de la no inclusión del accionante en las tarjetas electorales utilizadas para el desarrollo de la elección presidencial cuestionada?

¹⁶ Como se observa en el índice 46 de SAMAI.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

ii) El actuar de las referidas autoridades respecto a la solicitud presentada por el demandante para participar en los referidos comicios desconoció que es sujeto de especial protección constitucional, con lo cual, a su vez, se desatendió lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue aprobada por el Estado colombiano por medio de la Ley 1346 de 2009.

iii) Mencionó que «las normas vigentes sobre inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos son susceptibles de excepción de inconstitucionalidad pues gozan de cosa juzgada constitucional absoluta aparente» y que no implica «una decisión de exequibilidad de una ley estatutaria la imposibilidad de un juicio de constitucionalidad inter partes».

iv) Las similitudes entre los programas de gobierno del candidato ganador y quien resultó segundo en la votación respecto del demandante «suscita la probabilidad de haber sido la candidatura del ciudadano Ángel Rodrigo Pérez Lemus una alternativa para muchas más personas del espectro político de vencer en segunda vuelta al finalmente elegido que quien termino (sic) siendo el segundo puesto en votación».

21. Por lo expuesto, manifestó que estimaba «procedente la pretensión de la parte actora consistente en declarar la nulidad de la elección objeto del proceso de la referencia».

22. Frente al particular, mediante proveído del 10 de marzo de 2023¹⁷, se resolvió reconocer al señor Harold Eduardo Sua Montaña como coadyuvante de la parte demandante, de conformidad con las previsiones legales y jurisprudenciales en torno a dicha figura procesal.

2.5. Del traslado de pruebas

23. La RNEC y el CNE remitieron con destino al proceso la información solicitada¹⁸ en el auto del 30 de enero de 2023, elementos que junto a las demás pruebas aportadas y decretadas fueron trasladadas a las partes,

¹⁷ Índice SAMAI nro. 62. En esta oportunidad se precisó que aun cuando el artículo 228 del CPACA prevé un límite temporal para intervenir como tercero en el medio de control de nulidad electoral, el cual concluye el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial, lo cierto es que cuando se prescinde de la audiencia inicial -como ocurre en el presente caso- porque se configura uno de los supuestos para proferir sentencia anticipada, el interesado en la tercería solo tiene conocimiento del momento en que concluirá la oportunidad para solicitar su intervención una vez proferido el auto que ordena impartir al asunto el trámite en mención. Por ello, el límite temporal para solicitar ser reconocido como coadyuvante se extiende hasta el momento en que la providencia que imparte el trámite de sentencia anticipada adquiere fuerza ejecutoria. Dicho criterio se expuso en la providencia del 8 de agosto de 2022 (rad. 11001-03-28-000- 2022-00068-00) MP Rocío Araújo Oñate.

¹⁸ Índices SAMAI nro. 49 y 52.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

intervinientes y al Ministerio Público¹⁹ y respecto de las cuales se presentaron las siguientes manifestaciones:

2.5.1. Ángel Rodríguez Pérez Lemus²⁰

24. Reprochó lo informado por parte de la RNEC, en cumplimiento de lo solicitado por el despacho sustanciador en providencia del 30 de enero de 2023.

25. En específico, censuró que, ante el requerimiento de que aportara al expediente la totalidad de los documentos correspondientes a la inscripción del demandante como candidato a la Presidencia de la República para el periodo 2022- 2026, dicha entidad, mediante oficio del 2 de febrero de 2023²¹, hubiese informado que, revisados sus archivos y bases de datos, no se encontraron registros que dieran cuenta de que el accionante haya sido candidato en la referida elección. En palabras del demandante, con la respuesta otorgada:

... [E]l señor registrador está ocultando la documentación del derecho de petición con el que se izó la inscripción de candidatura presidencial el señor Ángel Rodrigo Pérez Lemus con radicado No -193527 fecha 2021 mes 12 del día 20 a las 10:15:32 donde se radico el derecho de peticionen en la registraduria nacional del estado civil de Colombia, convirtiéndose así en un documento público, tal como se anexo en la demanda como prueba documental sin tacha y que ya está decretado como prueba.

(...)

Con esta respuesta de negación que en las bases de datos de la registraduria no existe registro de mi candidatura, sin la menor duda al ocultar la documentación de mi inscripción con mi derecho de petición se confirma lo que se ha escrito en la demanda desde su inicio, que el señor registrador nacional del estado civil omitió mi candidatura y no nos dejó participar en las elecciones presidenciales del 29 de mayo del periodo constitucional 2022-2026 primera vuelta, en virtud a la omisión que hace de colocarnos restricciones, barreras, discriminarnos de volvernos invisibles para demostrar que no existimos esto por que como se constata ahora, al ocultar y omitir nuestra documentación de inscripción presidencial y al no haber permitido yo salir en los tarjetones de elección ni en las papeletas de escrutinio por ser yo persona con discapacidad, junto con los demás candidatos inscritos que son personas que no tienen discapacidad, nuestro electorado no pudo ejercer su derecho de elegir y en general las demás personas afines a nuestro candidatura, como si lo hicieron los demás electorados de los candidatos inscritos de elegirlos por cuanto sus candidatos salieron con su foto nombre y logo del partido o movimiento donde tenían que marcar en los tarjetones de elección popular primera vuelta presidencial 2022-2026 (Sic a toda la cita) (Énfasis original).

¹⁹ Índice SAMAI nro. 52.

²⁰ Escrito presentado el 15 de febrero de 2023. Índice SAMAI nro. 56.

²¹ Índice SAMAI nro. 49.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

2.5.2. Harold Eduardo Sua Montaña²².

26. Aseguró que, de lo afirmado por la RNEC, era posible «entrever que dicha entidad no tramitó las solicitudes del actor presentadas a ella en el año 2021» tendientes a lograr su inscripción como candidato a la contienda por la Presidencia de la República.

27. Igualmente, respecto de la documentación aportada por el CNE, afirmó que lo informado daba certeza «de la situación fáctica sustento de la violación alegada ya que la pretensión del actor de reconocimiento de personería jurídica fue decidida por la mencionada entidad con posterioridad al término para proferirla establecido en el artículo 3 de la ley (sic) 130 de 1994 y habiendo estado ya protocolizado silencio administrativo positivo sobre tal pretensión».

2.6. Alegatos de conclusión

2.6.1. Harold Eduardo Sua Montaña²³

28. El coadyuvante de la parte demandante alegó de conclusión en el sentido de manifestar que debe declararse la nulidad del acto de elección censurado por lo manifestado en su intervención procesal y durante el traslado de las pruebas decretadas, junto con los argumentos propuestos por la parte actora durante el proceso, pues lo contrario puede aparejar «una eventual sentencia de responsabilidad internacional contra el estado colombiano». En sus palabras:

... [E]ncuentra probable una eventual sentencia de responsabilidad internacional contra el estado colombiano parecida a la acontecida en su momento con el finalmente elegido mientras haya inviable la situación inversa (i.e. sentencia de responsabilidad internacional contra el estado colombiano ante una eventual nulidad de la elección presidencial de Gustavo Petro) pues implicaría sopesar los derechos políticos de una persona plenamente capaz sobre los de una persona con discapacidad cuando esté (sic) último le pidió ayuda al finalmente elegido para afrontar actuaciones administrativas discordantes con los compromisos internacionales hacia las personas con discapacidad estipulados en los literales c), e) y f) del artículo 3, literales a) b) y d) del numeral 1 del artículo 4, literal f) del numeral 2 del artículo 9, literal a) del artículo 21 e inciso ii) del literal b) del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad y este fue completamente apático habiendo mostrado con antelación a la elección cuestionada un apoyo fraterno con otros de su mismo espectro ideológico frente a alegaciones semejantes además de haber resultado electo en un contexto político polarizado donde los planteamientos de los candidatos y su carisma político influyó en el resultado final a favor del finalmente elegido con una diferencia cercana al margen de error de las encuestas electorales publicadas en su momento.

²² Con escrito presentado el 15 de febrero de 2023. Índice SAMAI nro. 54.

²³ Escrito presentado el 15 de febrero de 2023. Índice SAMAI nro. 56



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

29. En su concepto, de las actuaciones procesales surtidas luego de su intervención inicial –refiriéndose a los elementos de convicción arrimados por la RNEC y el CNE– se evidencia, sin lugar a dudas, «la obstrucción a la parte actora de su derecho a participar en el trámite para elegir presidente de la República por el cuatrenio (sic) 2022-2026 inicialmente conjeturada en la mencionada intervención».

2.6.2. Gustavo Francisco Petro Urrego²⁴

30. Mediante apoderado judicial, aseveró que del análisis de las pruebas arrimadas al expediente es posible evidenciar que la pretensión anulatoria del acto de elección censurado no tiene vocación de prosperidad. Esto, si se tiene en cuenta que el CNE, con acierto, y mediante actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, decidió no reconocer la personería jurídica al grupo significativo de ciudadanos denominado Movimiento Patria Justa, toda vez que no acreditó el cumplimiento de los requisitos legales para tal efecto. Esta situación implicó posteriormente «tampoco cumplir con los requisitos para la inscripción de la candidatura a la Presidencia de la Republica para el periodo 2022-2026».

31. Precisó, además, que tal y como afirmó el CNE en los actos administrativos que resolvieron la solicitud de reconocimiento de personería jurídica, que las acciones afirmativas solicitadas por el actor, consistentes en que no se exigiera la recolección de firmas o que se otorgaran beneficios económicos, no resultaban procedentes puesto que ello constituía una transgresión de la ley.

32. Enfatizó en que está plenamente probado que el demandante no acreditó las exigencias legales para ser inscrito como candidato a la Presidencia de la Republica para el periodo 2022-2026, razón por la que resultaba errado que la demanda partiera del supuesto de la existencia de discriminación y violación en su contra. En este sentido, precisó que el cumplimiento de las normas legales estatutarias pertinentes no apareja una violación al derecho a la igualdad material del actor.

33. Añadió que los cargos en los que se sustenta la demanda realmente son «una crítica personal al sistema de la organización electoral en general, así como una solicitud ciudadana de acciones afirmativas para la participación de la población con discapacidad, pero no son alegatos con algún sustento factico y jurídico que permita su adecuado análisis en el contexto de un proceso de nulidad electoral».

34. Finalmente, señaló que lo que pareciera proponer el actor con relación a que no se le apliquen las exigencias legales frente a la inscripción de

²⁴ Escrito presentado el 28 de febrero de 2023. Índice SAMAI nro. 58.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

candidatos, dada su condición de discapacidad, implicaría un trato absolutamente desequilibrado e injustificado, en desmedro de otros sectores de la población.

35. Por lo expuesto, reiteró su solicitud de que se despachen desfavorablemente las pretensiones del demandante contra el acto de elección censurado.

2.6.3. Ángel Rodríguez Pérez Lemus²⁵

36. En síntesis, el accionante reiteró los argumentos en torno a los cuales edificó el concepto de violación que le atribuye al acto de elección acusado, así como aquellos con los cuales se opuso a la información brindada por la RNEC en torno al trámite de su candidatura.

37. En este sentido, insistió en que el ordenamiento constitucional y legal, así como instrumentos de derecho internacional ratificados por el Estado colombiano, otorgan una protección reforzada para las personas en condición de discapacidad y, además, promueven el establecimiento de medidas de inclusión que permitan la existencia de condiciones de igualdad real y efectiva. Aseguró que tal mandato no puede ser desconocido por ningún funcionario público, so pena de sanciones penales.

38. Reiteró que el registrador nacional del Estado Civil desconoció las acciones afirmativas que estaba obligado a cumplir a su favor, al haberlo excluido de las tarjetas electorales utilizadas para el desarrollo de la elección presidencial referida, pues ello representó una restricción injustificada y un acto de discriminación no solo en su contra, en su condición de persona con discapacidad sensorial, sino también contra la minoría de personas con alguna limitación representada por el movimiento político Patria Justa.

39. Además, señaló que sí existen soportes de su inscripción como candidato presidencial, razón por la que concluyó a partir de lo informado por la RNEC que «EL SEÑOR REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL OCULTO (sic) MIS DOCUMENTOS DE INSCRIPCIÓN (sic) PRESIDENCIAL».

40. Igualmente, repitió que, con lo informado por parte de la RNEC, se corroboraba el dicho plasmado desde la demanda en relación con que le han sido impuestas múltiples barreras y restricciones que lo discriminaron y aparejaron la transgresión del «derecho fundamental de participación política artículo 40, artículo 13 el derecho fundamental de igualdad de la Constitución Política en armonía con el artículo 29 de la ley (sic) 1346 de 2009 de conformidad con el artículo (sic) CPACA ley 1437 de 2011».

²⁵ Escrito presentado el 1° de marzo de 2023. Índice SAMAI nro. 59.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

41. Con relación a la documentación enviada por el CNE respecto al trámite de reconocimiento de personería jurídica adelantado frente al movimiento político Patria Justa, destacó que, en todo caso, tales actos administrativos fueron proferidos con posterioridad al silencio administrativo positivo que se protocolizó con la escritura pública No.1345 del 24 de mayo del 2019, razón por la que los mismos «son inocuos».

42. Añadió que el silencio de la señora Francia Márquez Mina y el CNE por la no contestación e intervención en la demanda, debe considerarse como un allanamiento al contenido y pretensiones de la misma, puesto que «implícitamente [se] esta (sic) reconociendo todas las irregularidades que precedieron en la elección de las dignidades actuales».

43. Por lo expuesto, se ratificó en sus pretensiones por considerar que se vulneraron sus derechos «como participante, lo que se traduce en la afectación como candidato de los que representan a los más vulnerables como [él], lo que refleja vicios del procedimiento, que solo son subsanables con el mecanismo extremo de la anulación electoral».

4. Concepto del Ministerio Público

44. La Procuraduría General de la Nación presenta concepto²⁶, en el que solicita negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

i) El Movimiento Patria Justa no ostenta personería jurídica de conformidad con las reglas del ordenamiento jurídico vigente. De la misma forma, con la mera presentación de un derecho de petición ante la RNEC, como hizo el demandante, tampoco puede entenderse conforme a derecho o perfeccionada su inscripción como candidato a la Presidencia de la República.

ii) Desde la óptica del marco constitucional y legal actual, no es posible que la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos derive de una Escritura Pública contentiva del silencio administrativo positivo, en los términos del artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, tal y como asevera el demandante. Al respecto, el artículo 108 de la Constitución, «condiciona su obtención a una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado». Igualmente, el artículo 3 de la Ley 130 de 1994

²⁶ Escrito presentado el 1° de marzo de 2023. Índice SAMAI nro. 60.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

dispone los requisitos para que el CNE reconozca y otorgue personería jurídica²⁷.

iii) Del análisis del oficio arrimado por el CNE²⁸, dicha entidad en el año 2019, mediante la Resolución No. 2277 de 11 de junio, confirmada por la Resolución No. 7766, negó el reconocimiento de personería jurídica al grupo significativo de ciudadanos denominado Movimiento Patria Justa. Tales actos administrativos se encuentran en firme «como quiera que no se constata en el expediente y no existe indicio que permita establecer que su legalidad hubiese sido cuestionada mediante los medios de control» previstos en los artículos 137 y 138 del CPACA.

iv) El artículo 84 del CPACA, prevé que únicamente en los casos expresamente señalados en la ley, el silencio de la administración equivale a una decisión positiva, razón por la que la regla general es que ha de entenderse como negativo. De tal suerte, no es correcto el planteamiento del demandante al afirmar que el Movimiento Patria Justa cuenta con personería jurídica con fundamento en la Escritura Pública No. 1345 del 24 de mayo de 2019, contentiva del silencio administrativo protocolizado en la Notaría 36 del círculo de Bogotá, al no haber dado el CNE respuesta a la solicitud del 11 de abril de 2019.

En el ordenamiento jurídico no existe norma, ni siquiera en la Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, que disponga que, «frente a una petición de reconocimiento de personería jurídica por parte de un partido o movimiento político de las características bajo estudio, haya de aplicarse esta clase de silencio, o cualquier otro entendimiento que de manera extraordinaria derive en que hubo un reconocimiento ficto o presunto de la misma».

v) Adicionalmente, del análisis del oficio remitido por la RNEC se advierte que el actor nunca obtuvo la calidad de candidato para las elecciones presidenciales correspondientes al periodo constitucional 2022-2026.

vi) No resultaría conforme con el sistema constitucional actual que, con el propósito de adoptar medidas de protección y garantía en favor de personas en condición de debilidad manifiesta, se flexibilicen o inapliquen las normas o exigencias relativas a la inscripción de candidaturas de dichas personas que hagan parte de movimientos sociales y de grupos significativos de ciudadanos, pues ello implicaría a que el derecho a la igualdad fuese absoluto.

²⁷ i) solicitud presentada por sus directivas; ii) copia de los estatutos; iii) probar su existencia y, iv) presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

²⁸ Índice SAMAI nro. 52.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

vii) La Sala Electoral puede exhortar al CNE para que, de conformidad con el artículo 156 superior, haga uso de la iniciativa legislativa institucional que le asiste con el propósito de que sean adoptadas «medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de las personas con discapacidad para participar plena y efectivamente en la vida política de la nación, en aras de no hacer completamente nugatoria la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”».

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

45. Esta Corporación es competente para conocer en única instancia de este proceso en el que se demanda la elección de Gustavo Francisco Petro Urrego y Francia Elena Márquez Mina como presidente y vicepresidenta de la República para el periodo constitucional 2022-2026, de conformidad con el ordinal 3²⁹ del artículo 149 del CPACA, así como en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019.

2. Objeto de la decisión

46. De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en el auto del 30 de enero de 2023, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿El acto demandado se encuentra viciado de nulidad por una infracción de norma superior en relación con artículos 13 y 40 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 29 de la Ley 1346 de 2009, como consecuencia de la no inclusión del accionante en las tarjetas electorales utilizadas para el desarrollo de la elección presidencial cuestionada?

47. Para el efecto, en primer lugar, la Sala se referirá a los derechos fundamentales a la igualdad y a elegir y ser elegido contenidos en los artículos 13 y 40 superiores, así como a lo previsto en la Ley 1346 de 2009 – art. 29-. Luego, se hará alusión al reconocimiento de personería jurídica respecto de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Posteriormente, se expondrán algunas consideraciones respecto de los requisitos para ser inscrito como candidato presidencial. Por último, se abordará el estudio del caso concreto.

2.1. Del derecho a la igualdad (Art. 13 constitucional)

48. Como lo reafirma la Constitución de 1991, la igualdad es uno de los valores que fundamentan la organización estatal pues posibilita la consecución

²⁹ «De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, (...) del Presidente y Vicepresidente de la República (...)».



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

de un orden social más justo y equitativo. La jurisprudencia constitucional se ha referido a la igualdad como pilar esencial del Estado, en los siguientes términos:

De un lado, se trata de un principio fundante del orden político que se proyecta en el carácter general y abstracto de las leyes, elemento esencial del Estado de Derecho; y en los deberes públicos para la satisfacción de los derechos constitucionales mediante la garantía de un mínimo de condiciones materiales que faciliten su ejercicio por parte de todas las personas, desde la perspectiva social del Estado. De otro lado, posee una relación inescindible con la dignidad humana, fuente y fin de los derechos fundamentales, como atributo de todos los seres humanos de donde deriva su derecho al goce pleno de los derechos humanos por igual (Artículos 2º y 5º de la Constitución Política)³⁰.

49. Del artículo 1º superior contiene un mandato dirigido a que las autoridades de la República aseguren las condiciones de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida a todos los habitantes sin distinción alguna, lo cual apunta a reducir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas para brindarles asistencia y protección³¹.

50. Desde tal perspectiva, las actuaciones de las ramas del poder público se adecuarán a los postulados de la igualdad, porque es precisamente el desarrollo de este principio, en sus diferentes dimensiones, el que da sentido a la cláusula social del Estado colombiano.

51. La jurisprudencia constitucional reconoce que la igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental³². De igual modo, la igualdad comporta una dimensión formal y material. La primera implica que el Estado debe abstenerse de implementar medidas discriminatorias a partir de criterios sospechosos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, religión, opinión política, entre otros, ya sea directa o indirectamente. Por su parte, la faceta material supone la implementación de medidas que promuevan la superación de las desigualdades que aquejan a grupos discriminados o históricamente marginados.

52. En otras palabras, la igualdad formal comporta un deber de abstención, mientras que su faceta material implica un mandato de intervención y protección respecto de ciertos grupos sociales que garantice la paridad de oportunidades entre los individuos³³.

53. En este sentido, del principio de igualdad formal o prohibición de discriminación, se desprenden dos premisas que vinculan a los poderes

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-629 de 2010.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-359 de 2019.

³² Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010, C-250 de 2012 y T-030 de 2017.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-629 de 2010.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

públicos. Por un lado, un mandato de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes siempre que no existan razones suficientes para establecer un tratamiento distinto. Por otro, un mandato de tratamiento desigual «que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes³⁴».

54. Asimismo, se ha establecido que, de esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad, se derivan cuatro mandatos con fundamento en el artículo 13 superior:

- a) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en semejantes circunstancias;
- b) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común;
- c) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las semejanzas sean más relevantes a pesar de las diferencias, y
- d) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

55. Finalmente, en lo que respecta al análisis de una situación concreta en la que se discuta la prevalencia o no del derecho de igualdad, la Corte Constitucional propone el juicio integrado frente a dicho bien jurídico, el cual permite constatar si dos o más grupos de personas efectivamente están recibiendo un trato diferenciado que encuentra sustento, o no, en razones constitucionalmente legítimas y compatibles con los principios y valores del texto superior.

2.2. Derecho a elegir y ser elegido (Art. 40 constitucional)

56. El artículo 40 Constitucional consagra el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y establece, entre otras cosas que, por regla general, todas las personas cuentan con las prerrogativas a elegir y ser elegidas.

57. Es decir, dicha norma regula con carácter general que las personas naturales, mediante el ejercicio del derecho al voto, gozan del poder que los candidatos de su preferencia conformen el poder político.

58. Igualmente, que cuentan con el derecho de tomar parte en elecciones y ser elegido para conformar el poder político. En palabras de la Corte Constitucional:

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado³⁵.

59. Sin embargo, pese a que corresponde a un derecho fundamental, en cuya plena realización está comprometido el Estado (Art. 2º C.P.), es claro que puede ser objeto de limitaciones o restricciones³⁶.

2.3. Artículo 29 de la Ley 1346 de 2009.

60. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1346 de 2009.

61. Para la Corte Constitucional³⁷, dicho mecanismo constituyó una refrendación del interés de la comunidad internacional para la protección y efectiva realización de los derechos de las personas en condición de discapacidad, a partir del pleno reconocimiento de su dignidad humana.

62. La Ley 1346 de 2009 establece en su artículo 29 lo siguiente:

PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA.

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno,

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-232 de 2014.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de septiembre de 2012, Rad. 47001-23-31-000-2012-00003-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2010.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

63. Como lo reconoce la Corte Constitucional³⁸, la disposición en cita propende porque los Estados parte garanticen la participación de las personas en condición de discapacidad en la vida política y pública.

64. Así, a efectos de asegurar su participación efectiva en los distintos comicios, establece la obligación de crear las facilidades necesarias para que no solo puedan ejercer el derecho fundamental al sufragio con la menor intervención posible de otras personas, sino que también de que cuenten con «todas las facilidades necesarias para poder postularse y acceder de manera efectiva a cargos públicos, incluso del nivel directivo, bien sea a través de elección popular, o según el caso, por concurso o nombramiento, así como a la administración y las actividades de los partidos políticos».

2.4. Reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, los movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos³⁹

65. El artículo 107 superior dispone que se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar organizaciones y a desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos.

66. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 130 de 1994⁴⁰ define a los partidos y a los movimientos políticos. Respecto de los primeros, señala que «son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y

³⁸ *Ibidem*,

³⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. M.P. Susana Buitrago Valencia; 8 de octubre de 2020 Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra y 16 de septiembre de 2021 Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁴⁰ "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación».

67. Frente a los segundos, dispone que «son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones».

68. La misma norma establece que aquellos partidos y movimientos políticos constituidos con el pleno cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica, la cual, en todo caso, no se edifica como requisito de existencia, habida cuenta de que su constitución o fundación no está sujeta a autorización estatal ni debe asumir una forma jurídica en particular⁴¹.

69. La jurisprudencia de esta Sección⁴² ha señalado que la personería jurídica debe entenderse como el reconocimiento oficial de que la organización política fue fundada y es sujeto de derechos y obligaciones, en tanto adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y programática, tiene una lista de afiliados y cuenta con directivos.

70. El artículo 108 superior establece las prerrogativas para la obtención de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos en los siguientes términos:

ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

71. Como se observa, la personería jurídica de los partidos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, para actuar como tales, es reconocida por el CNE, por virtud del artículo constitucional en cita.

72. Por su parte, el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 establece:

⁴¹ Vanegas, P. (2009). Análisis normativos del régimen de adquisición y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia. Bogotá: PNUD – IDEA Internacional, pág. 13.

⁴² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. M.P. Susana Buitrago Valencia; 8 de octubre de 2020 Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra y 16 de septiembre de 2021 Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.

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

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.

73. Como lo ha manifestado la Sala Electoral⁴³, el reconocimiento de la personería jurídica, una vez cumplidos los requisitos en mención, les permite a los partidos políticos y movimientos, entre otras, las siguientes prerrogativas: **i)** inscribir sus candidatos a elecciones populares, sin requisito adicional al otorgamiento del correspondiente aval⁴⁴; **ii)** utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electro electromagnético, en todo tiempo⁴⁵; **iii)** ejercer libremente la función crítica frente al Gobierno para los que se declaren en oposición y plantear y desarrollar alternativas políticas⁴⁶; **iv)** obtener financiación del Estado de forma anual⁴⁷; **v)** recibir reposición de gastos de campaña electoral⁴⁸; **vi)** derecho a postular los respectivos candidatos, a efectos de que el Congreso de la República elija los miembros del CNE ⁴⁹.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00.

⁴⁴ Art. 107 Constitución Política.

⁴⁵ Art. 111 Constitución Política.

⁴⁶ Garantizándoles para el efecto: i) El acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales, ii) El uso de los medios de comunicación social del Estado incluidos los que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, y, iii) El derecho de réplica (artículo 112 de la Constitución Política).

⁴⁷ Art 109 de la Constitución Política. Lo cual fue reglamentado por el artículo 12 de la Ley 130 de 1994 y luego por el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

⁴⁸ Art 109 de la Constitución Política, lo cual se reglamentó por el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 y luego por el 21 de la Ley 1475 de 2011.

⁴⁹ Art. 264 de la Constitución Política.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

74. Ahora, si bien el artículo 108 superior establece como regla general para la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, alcanzar un respaldo popular mínimo en las elecciones del Congreso de la República denominado umbral de votación⁵⁰, lo cierto es que la misma disposición constitucional prevé un régimen excepcional para los grupos étnicos, el cual proporciona una curul autónoma e independiente de las circunscripciones ordinarias departamentales.

75. Igualmente, en circunstancias muy específicas, por vía jurisprudencial se han interpretado las reglas de obtención y conservación de la personería jurídica al margen de los requisitos constitucionales y legales que por regla general definen este atributo⁵¹.

76. En ese sentido, se ha reconocido o restablecido el atributo de la personería jurídica conforme situaciones especialísimas que demandan la protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, a partir del contenido del Acuerdo de Paz con las FARC o en aquellos eventos en que se han advertido hechos de violencia en que determinadas organizaciones políticas desempeñaron su participación electoral⁵².

77. Igualmente, por vía de la escisión de los partidos políticos contemplada en los artículos 4º, numeral 18 y 14 de la Ley 1475 de 2011 se reconoció personería jurídica al partido político “Dignidad”, con base en lo previsto sobre el particular en los estatutos del partido político Polo Democrático Alternativo.

2.5. Inscripción de candidatos a la Presidencia de la República

78. El artículo 108 superior, además de referirse al reconocimiento de personería jurídica, dispone que «los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno». Igualmente, que tal inscripción «deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o

⁵⁰ Fijado actualmente en el 3% de la votación total válida depositada para Senado o Cámara de Representantes.

⁵¹ Consultar al respecto: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, 11001-03-24-000-2011-00221-00.

⁵² Con relación a este aspecto debe recordarse que en sede judicial se ha admitido que las circunstancias anormales enmarcadas en hechos de violencia en las que organizaciones políticas como la Unión Patriótica y Nuevo Liberalismo desarrollaron su participación electoral ameritaban un análisis al margen de los requisitos constitucionales que por regla general definen la personería jurídica. Así, para la Unión Patriótica, esta Sección ordenó al Consejo Nacional Electoral devolver la personería jurídica que había perdido por cuenta de los resultados de las elecciones de Congreso del año 2002, considerando que para esa época los integrantes del partido no estaban en igualdad de condiciones para obtener la votación mínima o la representación en el Congreso que exigían las normas constitucionales, por haber sido víctimas de persecución y exterminio sistemático de sus militantes y afiliados, a través de actos que constituyeron un verdadero atentado contra el pluralismo y la democracia. Caso similar ocurrió respecto del Nuevo Liberalismo en la sentencia de la Corte Constitucional SU-257 de 2021.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

movimiento o por quien él delegue». Por virtud de la misma norma constitucional, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos a elecciones.

79. Si bien la norma constitucional en comento alude a que los partidos o movimientos podrán inscribir candidatos a elecciones sin mediar requisito adicional alguno distinto al aval otorgado por parte del representante legal o por quien el mismo delegue, lo cierto es que la Ley Estatutaria 996 de 2005⁵³ fijó ciertas exigencias para la inscripción de candidaturas en lo que concierne a la elección presidencial.

80. Concretamente, el artículo 7 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 establece:

ARTÍCULO 7o. DERECHO DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Los partidos y movimientos políticos **con personería jurídica**, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento.

Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, **un número de firmas equivalente al tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.**

Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el período de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado período de inscripción de candidatos. (Énfasis de la Sala)

81. A su vez, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 prevé lo siguiente respecto a la inscripción de candidatos:

Inscripción de candidatos: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

⁵³ Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

82. Por su parte, el artículo 91 del Código Electoral establece una obligación respecto de las personas que aspiren a ser inscritas como candidatas a la Presidencia de la República en los siguientes términos:

ARTICULO 91. Los candidatos a la Presidencia de la República deberán acreditar ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que reúnen las calidades constitucionales requeridas para el cargo. Esta Sala expedirá, dentro de los seis (6) días siguientes a la petición del candidato, una certificación al respecto que se acompañará a la solicitud que se le formule al Registrador Nacional para la inscripción de la candidatura presidencial. Los miembros de la Sala incurrirán en causal de mala conducta si no expidieren la mencionada certificación dentro del término señalado en este artículo.

83. Como se observa, las normas aludidas prevén que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida tienen la posibilidad de inscribir candidatos a distintas elecciones, para cuyos efectos se requiere que la inscripción esté avalada del representante legal del partido o movimiento.

84. A su vez, para efectos de inscripción de candidato a la Presidencia de la República, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, deben acreditar el 3% de firmas del número total de votos válidos depositados en los anteriores comicios a la presidencia, por lo menos (30) días antes de la respectiva inscripción.

85. En todo caso, quienes pretendan presentarse como candidatos deberán acreditar que reúnen las calidades constitucionales requeridas para el cargo ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual expedirá una certificación al respecto que debe acompañarse a la solicitud de inscripción ante el Registrador Nacional – art. 91 del Código Electoral -.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

3. Caso concreto

86. A juicio del accionante, pese a que lo solicitó ante la RNEC, no fue inscrito como candidato presidencial para el periodo constitucional 2022-2026 y, por ende, no apareció en las tarjetas electorales utilizadas para el desarrollo de la elección cuestionada. Por ello, consideró que el acto de elección del presidente y la vicepresidenta de la República contenido en el formulario E-26 PRE del 19 de junio de 2022 y la Resolución 3235 del 23 de junio del mismo año, expedidos por el Consejo Nacional Electoral -CNE-, contrariaron los artículos 13 y 40 superiores, en armonía con el artículo 29 de la Ley 1346 de 2009, aspecto que guiará el problema jurídico a resolver.

87. Entonces, la problemática expuesta conlleva determinar si los actos censurados, en efecto, desconocieron las disposiciones constitucionales y legales invocadas. Desde dicho panorama, los hechos relevantes para la decisión que se adoptará son los siguientes:

a) Como lo informó el accionante⁵⁴, en el año 2019 se inscribió a la convocatoria electoral para la Alcaldía de Bogotá por el grupo significativo de ciudadanos denominado Movimiento Patria Justa. No obstante, adujo que se les «pidió y exigió la recolección de firmas tal como se las exige a las personas normales sin hacer ninguna clase de diferenciación al ser nosotros personas con discapacidad, sordomudos, ciegos, inválidos».

b) Afirmó que, en el transcurso del término de recolección de firmas, el 12 de abril de 2019 presentó una petición ante el CNE en la que solicitó garantías electorales y acciones afirmativas a su favor, para que no le fuera exigido dicho requisito, en atención a que dicha labor resultaba compleja de cumplir por sus condiciones especiales.

c) Como fórmula de solución a la imposibilidad de recoger las firmas, en la misma petición se solicitó al CNE que al Movimiento Patria Justa le fuera reconocida la personería jurídica «tal como se la dieron en su momento en forma automática a las minorías étnicas y así al existir, un precedente judicial administrativo, lo podían hacer en forma similar al estar en el mismo bloque de constitucionalidad». Además, se sustentó la petición a partir del hecho de encontrarse en una situación de debilidad manifiesta y precariedad económica superior a la de las etnias.

⁵⁴ Mediante derecho de petición radicado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el 20 de diciembre de 2021. Índice SAMAI nro. 12. 2_DemandaWeb_Demanda-(.pdf) Nr oActua 11. Pg. 16-24.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

- d) Por considerar que el CNE no dio respuesta en el término legal establecido, acudieron ante notario para protocolizar, mediante escritura pública del 24 de mayo de 2019, lo que se consideró un silencio administrativo positivo, de conformidad con el artículo 84 del CPACA.
- e) Como puede advertirse de las pruebas arrimadas al proceso, el CNE negó el reconocimiento de la personería jurídica solicitada, mediante la Resolución No. 2277 de 11 de junio de 2019⁵⁵. Dicha decisión fue confirmada en su integridad a través de la Resolución No. 7766 del 19 de diciembre del mismo año⁵⁶, luego de que fuera recurrida por el demandante.
- e) Mediante petición del 20 de diciembre de 2021⁵⁷ presentada ante el registrador Nacional del Estado Civil, el demandante solicitó su intervención directa para cumplir con la inscripción de su candidatura a la Presidencia de la República para el periodo constitucional 2022-2026, con el aval del MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA JUSTA de la minoría de personas con discapacidad «CON PERSONERÍA JURÍDICA DE ACUERDO CON VOLUNTAD DE A CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA NO,1345/2019 mediante la figura de silencio administrativo protocolizado de acuerdo con la ley 1437/2011...», como se aprecia a continuación:

PETICIÓN

De conformidad con lo anterior y estando en el término legal para la inscripción de nuestro aval de candidatura a la presidencia de la República de Colombia, de la minoría de personas con discapacidad movimiento político PATRIA JUSTA con personería jurídica otorgada por voluntad de la constitución política y la ley de la REPUBLICA DE COLOMBIA No,1345/2019 otorgada en notaria 36 del círculo de Bogotá de acuerdo con la ley 1437/2011 artículos 52–85, y de acuerdo con las normas que aplican a los partidos y movimientos con personería jurídica solicitamos al señor REGISTRADOR DE LA NACION NUESTRA INSCRIPCIÓN siendo así el cumplimiento de la inclusión sin barreras, restricciones ni discriminación, de la minoría de personas con discapacidad denominado movimiento político PATRIA JUSTA aplicándose el artículo 13,47 de la constitución política, el derecho fundamental de accesibilidad universal el derecho fundamental de igualdad con igualdad de oportunidades como lo ordena el bloque de constitucionalidad para personas con discapacidad ley 1346/2009, sentencia C 293/2010, ley estatutaria 1618/ 2013 y demás tratados internacionales firmados por Colombia en el reconocimiento y cumplimiento de nuestras disposiciones especiales de derechos diferenciales de acciones positivas ventajosas, y como cierre LA LEY PENAL 1752/2015

⁵⁵ Índice SAMAI nro. 52.

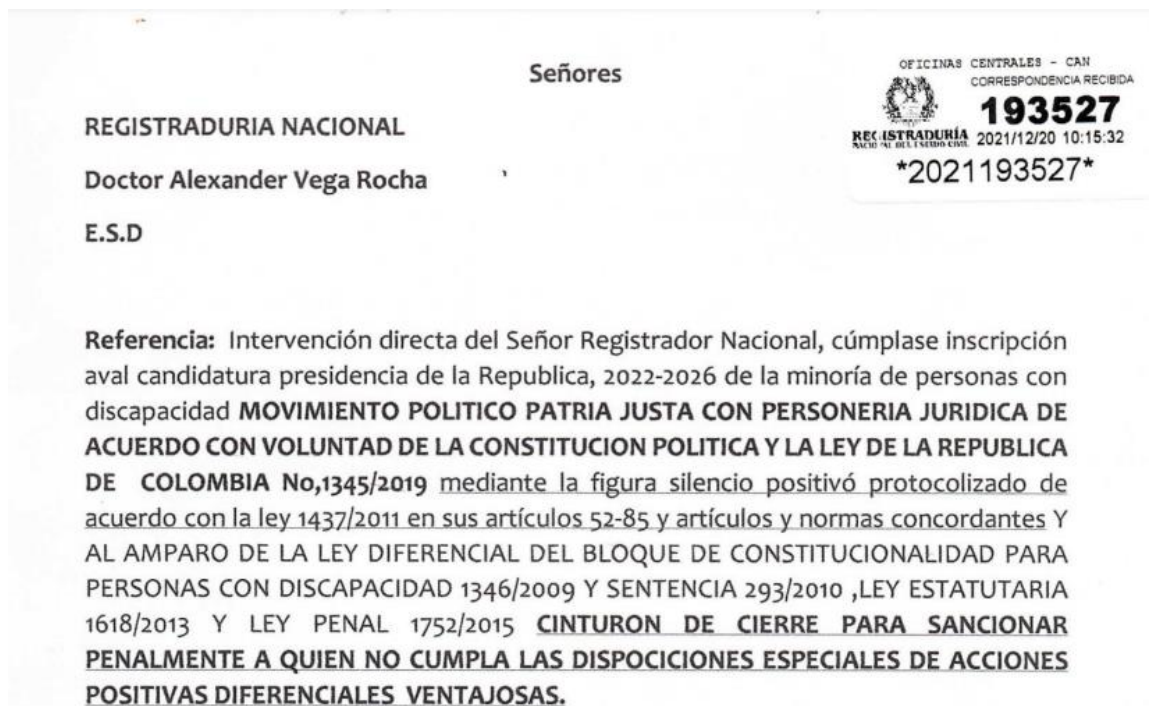
⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Índice SAMAI nro. 11. 2_DemandaWeb_Demanda-(.pdf) Número Actua 11. Pg. 16-24.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

g) La anterior actuación cuenta con sello de recibido por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil del día 20 de diciembre de 2021 a las 10:15 AM conforme se evidencia a continuación:



h) La RNEC, mediante oficio del 2 de febrero de 2023⁵⁸, informó que revisados sus archivos y bases de datos, no se encontraron registros que dieran cuenta de que el accionante haya sido candidato en la referida elección.

88. Con las anteriores precisiones se determinará si los actos censurados incurrieron en la infracción atribuida de las normas constitucionales y legales, como consecuencia de que el accionante no figuró en las tarjetas electorales para las elecciones presidenciales para el periodo constitucional 2022-2026. Para el efecto, con miras a responder el problema jurídico planteado en la fijación del litigio, la Sala considera imprescindible analizar si el Movimiento Patria Justa:

- a) contaba con personería jurídica para presentar al accionante como candidato a las elecciones presidenciales a partir del presunto silencio administrativo del CNE que, en concepto del actor así lo permitía, o si ante la ausencia de personería;
- b) la «petición» de inscripción del demandante, contenida en la petición del 20 de diciembre de 2021, se dio conforme con los requisitos constitucionales y legales para el efecto.

⁵⁸ Índice SAMAI nro. 49

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

89. En atención a los supuestos fácticos enunciados, la Sala advierte que las pretensiones del accionante no tienen vocación de prosperidad puesto que al Movimiento Patria Justa no le ha sido reconocida personería jurídica por parte del CNE, en atención a que dicha organización no acreditó los requisitos establecidos para el efecto, como se señaló en las Resoluciones 2277⁵⁹ y 7766 de 2019⁶⁰. Según se advierte de las pruebas arrimadas al expediente, dichos actos administrativos no han sido objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, se encuentra surtiendo efectos jurídicos.

90. De igual manera, contrario a lo señalado por el accionante, cuya argumentación reiteró el coadyuvante, el reconocimiento de la personería jurídica no es producto del silencio administrativo en que pueda incurrir el CNE al momento de resolver una situación de esta índole o de la escritura pública que lo protocolice –tal y como se afirma en la demanda–, sino del pleno cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

91. También, en consideración a otros escenarios específicos como el contenido del Acuerdo Final suscrito con las FARC, la existencia de circunstancias de violencia que impidieron una participación política normal de algunos movimientos o por vía de la figura de la escisión de los partidos establecida en la Ley 1475 de 2011 –circunstancias que no se asimilan con los supuestos fácticos del presente asunto–.

92. Además, dicha figura jurídica, esto es, el silencio administrativo positivo, cuenta con regulación expresa en el artículo 84 del CPACA, la cual excluye su extensión a hipótesis no previstas en la ley.

93. Al respecto, como lo puso de presente el Ministerio Público, el artículo 84 del CPACA establece que el silencio de la administración equivale a una decisión positiva solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales. Por consiguiente, la regla general es que dicho fenómeno deba ser entendido como una determinación negativa.

94. En relación con el alcance del silencio administrativo positivo, esta Corporación aclaró lo siguiente⁶¹:

⁵⁹ En específico indicó el CNE: «Descendiendo a la petición puntual presentada por el señor Ángel Pérez, se observa que no se acreditan los requisitos constitucionales y legales [del artículo 108 superior y la Ley 130 de 1994] antes descritos y que dan lugar al reconocimiento del atributo de la personería jurídica».

⁶⁰ En concreto señaló: «Es claro que el artículo 108 Constitucional, otorga a esta Corporación la facultad para el reconocimiento de personerías jurídicas a partidos políticos y grupos significativos, pero con el estricto cumplimiento de los requisitos y exigencias para tal fin, por lo que se reitera de no cumplirse los mismos, como se presenta en el presente caso bajo estudio, no fue y no sigue siendo posible su otorgamiento».

⁶¹ Sentencia del 25 de abril de 2018. Exp. 73001233300020140021901. M.P. Stella Jeannette Carvajal.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

(...) para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma.

95. Así las cosas, de manera excepcional, el silencio de la administración equivale a una decisión positiva respecto de peticiones a ella formuladas, que no se contestaron en el plazo legal, únicamente cuando el legislador lo haya determinado expresamente.

96. Conforme con lo anterior, dicha presunción –silencio administrativo positivo– no se desprende de las normas que regulan el trámite de reconocimiento de personería jurídica por parte del CNE. En efecto, el artículo 108 constitucional ni el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011, prescriben que la solicitud sin resolver en ese lapso se deba entender como decisión positiva a quien pretendió el reconocimiento.

97. En todo caso, en el presente asunto se encuentra probado que el CNE negó el reconocimiento de la personería jurídica que aduce el demandante, mediante la Resolución 2277 de 11 de junio de 2019⁶², la cual fue recurrida por el mismo y confirmada con la Resolución 7766 del 19 de diciembre del mismo año⁶³.

98. El accionante también adujo que debió ser incluido en las tarjetas electorales para la elección a la Presidencia de la República para el periodo 2022-2026, con ocasión de la petición que presentó el 20 de diciembre de 2021⁶⁴ ante el registrador nacional del Estado Civil en la que solicitó ser inscrito como candidato en representación del movimiento Patria Justa.

99. Frente a este punto, la Sala coincide con el Ministerio Público en cuanto a que la simple presentación de un derecho de petición ante la RNEC para que procediera a la inscripción de una persona como candidato a la Presidencia de la República resulta insuficiente para entender que la misma se dio conforme a derecho y que, por ende, produzca efectos jurídicos.

100. Lo anterior, por cuanto, como se puso de presente, el legislador estatuario estableció que, para presentar aspirantes a la Presidencia de la República, los partidos o movimientos políticos «**con personería jurídica**» podrán inscribir candidato individualmente o en alianzas, siempre que el representante legal así lo avale.

⁶² Índice SAMAI nro. 52.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Índice SAMAI nro. 12. 2_DemandaWeb_Demanda-(.pdf) Nr oActua 11. Pg. 16-24.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

101. En lo que corresponde a la inscripción de candidaturas por movimientos sin personería jurídica, como es el caso de Patria Justa, no solo debe verificarse ante la RNEC «**un número de firmas equivalente al tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República**», sino además, de conformidad con el artículo 91 del Código Electoral⁶⁵, todos los candidatos a la Presidencia de la República deben acompañar a la solicitud la certificación expedida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que acredita que el aspirante reúne las calidades constitucionales requeridas para el cargo. (Énfasis de la Sala).

102. Aun cuando no obra prueba en el expediente que demuestre que la RNEC dio contestación a la petición presentada por el actor en la que solicitó ser inscrito como candidato, lo cierto es que dicha entidad respondió al requerimiento de este despacho⁶⁶ indicando que, una vez revisadas sus bases de datos, se advertía que el accionante no fue inscrito como candidato a la Presidencia de la República, en los siguientes términos:

RESPUESTA¹

“(…) Una vez consultados los archivos y bases de datos que reposan en esta Dirección, de manera atenta me permito informar que ***no se encontraron registros que den cuenta que el señor ÁNGEL RODRIGO PÉREZ LEMUS identificado con cédula de ciudadanía No. 79.319.248 haya sido candidato a la Presidencia de la República para el periodo constitucional 2022-2026.**”

103. Además de lo anterior, se tiene que del análisis del contenido de la petición no se infiere cómo el interesado cumpliría con las formalidades legales mencionadas anteriormente, necesarias para ser inscrito como candidato a la Presidencia de la República.

104. De esta manera, *i)* si la RNEC contestó que el demandante no fue candidato a la Presidencia de la República y *ii)* si del contenido de la petición en la que solicitó su inscripción no se evidencia el cumplimiento de los requisitos para dicho efecto, no se advierte de qué manera se afectaría la presunción de legalidad de los actos censurados.

⁶⁵ **ARTICULO 91.** Los candidatos a la Presidencia de la República deberán acreditar ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que reúnen las calidades constitucionales requeridas para el cargo. Esta Sala expedirá, dentro de los seis (6) días siguientes a la petición del candidato, una certificación al respecto que se acompañará a la solicitud que se le formule al Registrador Nacional para la inscripción de la candidatura presidencial. Los miembros de la Sala incurrirán en causal de mala conducta si no expidieren la mencionada certificación dentro del término señalado en este artículo.

⁶⁶ Mediante auto del 30 de enero de 2023 se dispuso, entre otras, «CUARTO: OFICIAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que aporte al expediente la totalidad de los documentos correspondientes a la inscripción del señor Ángel Rodrigo Pérez Lemus, identificado con cédula de ciudadanía nro. 79.319.248, como candidato a la Presidencia de la República para el periodo 2022- 2026». Índice Samai No.43.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

105. Ante este panorama, se concluye que el movimiento Patria Justa, al momento de radicarse la solicitud de inscripción del accionante como candidato, no contaba con personería jurídica reconocida por el CNE que le permitiera, entre otras, presentar aspirantes a alguna elección exclusivamente con el aval del representante legal.

106. A su vez, al margen de dicho déficit, tampoco se acreditó el requisito de recolección de firmas para efectos de que el Movimiento Patria Justa pudiese inscribir al demandante como su candidato a la Presidencia de la República para el periodo constitucional 2022-2026.

107. Ahora bien, la Sala no desconoce que el demandante señaló que dada su condición de discapacidad no debía exigírsele en ningún escenario el cumplimiento del requisito relativo a la obtención de firmas, en virtud del derecho a la igualdad y a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 1346 de 2009,

108. A su juicio, dicha exigencia resulta excesiva respecto de personas en su condición, además, desconoce el mandato estatal atinente a crear condiciones favorables para que sujetos en situaciones especiales puedan postularse de manera efectiva a los eventos electorales y así conformar el poder político.

109. Frente a este punto, la Sala advierte que si bien es cierto que el Estado tiene a su cargo la obligación de generar acciones afirmativas en favor de personas y grupos desfavorecidos o discriminados históricamente, con el fin de propiciar escenarios de reducción de las desigualdades, como en este caso lo pone de presente el accionante por extrañar medidas especiales para que las personas en condición de discapacidad cuenten con requisitos diferentes para ejercer su derecho de participación política como candidatos; lo cierto es que la flexibilización del requisito en comento, entendida como la acción afirmativa pretendida por el accionante, no ha sido debidamente autorizada por el legislador, al menos en el escenario de las autoridades electorales.

110. En ese sentido, se tiene que la Corte Constitucional señala que una medida afirmativa, entre otros requisitos, requiere -en principio- de autorización legal para que pueda ser aplicada por una autoridad administrativa. Dicha exigencia se extraña en el presente caso pues, una vez analizado el régimen jurídico que rige la inscripción de candidatos a la presidencia de la República incluso frente a otras elecciones populares, no se avizoró excepción normativa que permitiera al CNE la flexibilización o exención de la formalidad relativa a la obtención de firmas al grupo especial que aduce el demandante. Al respecto, la Corporación constitucional advierte⁶⁷:

⁶⁷ Sentencia C-932 de 2007.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

Esta Corporación ha señalado que una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución si se logra demostrar que: i) tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades, ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio; **iii) son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley** o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta; iv) se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicios; v) son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no resultan válidas medidas in generi o abiertas con gran margen de discrecionalidad del aplicador jurídico, en tanto que, en aras de proteger un grupo de personas, permitiría establecer tratos arbitrarios o caprichosos. (Énfasis de la Sala)

111. Ante la ausencia de autorización legal, no resultaba admisible que la autoridad electoral creara o modificara el régimen jurídico previsto para la inscripción de candidatos a los diferentes cargos de elección popular, como sucede en este caso respecto del presidente de la República, por tratarse de un asunto cuya regulación es de la orbita exclusiva del legislador, incluso del estatutario.

112. Efectivamente, se trata de un asunto con reserva de ley estatutaria – art 152 superior -, prueba de ello es que la regulación de los requisitos de inscripción a diferentes cargos de elección popular se encuentra en las Leyes Estatutarias 996 de 2005 y 1475 de 2011.

113. La primera norma, como se comentó, establece en su artículo 7 las prerrogativas respecto a la inscripción de candidatos a la presidencia, mientras que la segunda, en su artículo 28, fija parámetros en torno a la inscripción de candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas -art. 108 C.P⁶⁸.

114. En ese orden de ideas, aun cuando el artículo 29 de la Ley 1346 de 2009 propende porque los Estados garanticen a las personas en condición de discapacidad el derecho a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, lo evidente es que el legislador no ha previsto ni siquiera en la Ley Estatutaria 1618 de 2013⁶⁹ que, en casos como en el presente, la autoridad electoral competente deba flexibilizar requisitos bien sea para reconocer

⁶⁸ Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

⁶⁹ «Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad». «**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.»

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

personería jurídica o la inscripción de candidatos a las elecciones presidenciales, particularmente lo relativo a la recolección de firmas.

115. La ausencia de una regulación en materia de acciones afirmativas en relación con el reconocimiento de la personería jurídica o la inscripción de candidatos a las elecciones presidenciales, no puede ser suplido por las autoridades electorales pues, como se señaló, se trata de un asunto cuya regulación corresponde al legislador.

116. De lo contrario, es decir, permitir que las autoridades electorales incorporen acciones afirmativas que modifiquen o supriman el régimen jurídico previsto para el reconocimiento jurídico de personería y la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, como el de la presidencia, implicaría un desconocimiento al principio de separación de poderes y a la autonomía que guía cada una de las ramas del poder público.

117. Desde el punto de vista anterior, la medida afirmativa que pretendía el actor respecto a no exigírsele el requisito de la recolección de firmas, desconocería la finalidad de las normas electorales en tanto persiguen asegurar que los candidatos tengan el respaldo popular correspondiente, bien sea mediante el aval de un partido con personería jurídica o a partir de la acreditación de las firmas en un grupo significativo de ciudadanos. En otras palabras, si el CNE hubiese reconocido algún trato diferenciado por la condición de discapacidad que alega el actor generaría una modificación del régimen electoral, que desde luego, se reitera, desbordaría su competencia.

118. Así las cosas, en contraposición a los argumentos del actor, no había lugar a propiciar una acción afirmativa, dada la ausencia de ley que lo permitiera en ese específico tema de la recolección de firmas para inscribirse como candidato a la Presidencia de la República.

119. Además, porque el régimen jurídico que rige tales requisitos, en particular la recolección de firmas, atiende a fines legítimos como «la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector»⁷⁰, elementos que impedirían incluir alguna excepción al principio de igualdad. Desde esa perspectiva, como lo señala la Corte Constitucional, la exigencia de tal formalidad se ajusta al principio de proporcionalidad en tanto no repercute en algún impedimento que anule el ejercicio de los derechos políticos. Así lo señaló dicha Corporación Judicial:

El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza.

Estos requisitos adicionales, establecidos por el legislador estatutario para el proceso de inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica reconocida, **cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que de otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos.** En consecuencia, el procedimiento establecido para la inscripción de candidatos por parte de grupos de ciudadanos significativos, será declarado exequible⁷¹. (Énfasis de la Sala)

120. En ese escenario, la Sala coincide con el Ministerio Público cuando afirmó que la organización electoral y el poder legislativo deben propiciar un debate tendiente a analizar la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva que no existen en la actualidad, tendientes a contrarrestar aquellos escenarios que puedan dificultar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política, en atención a la posible imposibilidad de cumplir con determinados requisitos.

121. Aunado a lo anterior, aun cuando el artículo 40 superior consagra el derecho a elegir y ser elegido, dicha garantía no resulta de aplicación inmediata, sino que implica el cumplimiento de ciertas condiciones que, como se demostró, no se acreditaron en el caso materia de estudio.

122. En efecto, conforme con el régimen actual, para ser candidato a la presidencia de la República resulta imprescindible pertenecer a **i)** un partido o movimiento político con personería jurídica reconocida por el CNE, o bien cuando se trate de un grupo significativo de ciudadanos, **a)** contar con la correspondiente recolección de firmas, en el mínimo exigido por la ley, debidamente certificadas por la Registraduría, así como la **b)** certificación correspondiente por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación. Ninguna de las situaciones descritas se presentó en este asunto y, por consiguiente, las pretensiones del demandante no prosperarán.

123. Así mismo, no se advierte de qué manera los actos censurados, esto es, los de la elección del presidente y vicepresidenta de la República

⁷¹ *Ibidem*.

Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

desconocieron el artículo 13 constitucional, puesto que a través de los mismos no se definió ninguna situación particular del demandante.

124. Se recuerda que el actor no cumplió con las exigencias constitucionales y legales para ser inscrito como candidato a la elección de su interés, diferencia significativa respecto de quienes finalmente figuraron en las tarjetas electorales, en tanto estos sí acreditaron los requisitos para ser reconocidos como candidatos. En ese sentido, el eventual parámetro de comparación entre unos y otros, que exige el juicio de igualdad, sería superfluo.

125. Además, se reitera que no cabría alguna excepción al derecho a la igualdad en este caso, toda vez que la Corte Constitucional señaló que el requisito de la recolección de firmas se encuentra ajustado al principio de proporcionalidad en cuanto persigue fines legítimos como «rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector»⁷², de manera que el demandante debió cumplir con dicho requisito al no tratarse de una exigencia excesiva frente al ejercicio de su derecho a ser elegido.

126. Finalmente, en lo que corresponde al argumento del actor según el cual la falta de contestación a la demanda por parte de la señora Francia Márquez Mina y el CNE debía considerarse como un allanamiento al contenido y pretensiones de la misma puesto que ello daba cuenta de un reconocimiento implícito de «todas las irregularidades que precedieron en la elección de las dignidades actuales», la Sala advierte que:

- a) En lo que corresponde al CNE, se tiene que dicha autoridad electoral no fungió como demandada en el presente proceso, sino como interviniente en los términos del ordinal 2 del artículo 277 del CPACA, razón por la cual no podrían extenderse los efectos del artículo 97 del CGP ante la falta de contestación en la demanda.
- b) En lo que se refiere a la demandada, no le asiste razón porque los hechos que sustentaron la pretensión de nulidad no son susceptibles de confesión, en los términos del artículo 97 del CGP⁷³, sino que requerían de la valoración de otros medios probatorios para esclarecer la verdad procesal.

127. Por las razones expuestas, la Sala concluye que no hay lugar a declarar la nulidad de los actos cuestionados, en la medida en que no incurrieron en infracción de las disposiciones legales y constitucionales cuyo desconocimiento alegó la parte accionante.

⁷² Sentencia C-490 de 2011.

⁷³ En concordancia con los numerales 2 y 3 del artículo 191 del mismo Código.



Demandante: Ángel Rodrigo Pérez Lemus
Demandados: Gustavo Petro Urrego y Francia Márquez
Mina, presidente y vicepresidenta de la República –
Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00151-00

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la pretensión de nulidad promovida por Ángel Rodríguez Pérez Lemus contra el acto de elección de Gustavo Francisco Petro Urrego y Francia Elena Márquez Mina como presidente y vicepresidenta de la República, para el periodo constitucional 2022-2026, contenido en el formulario E-26 PRE del 19 de junio de 2022 y la Resolución 3235 del 23 del mismo mes y año, expedidos por el Consejo Nacional Electoral -CNE-.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Aclara voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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