



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00065-00
Demandantes: Milton de Jesús Toncel Redondo y otros

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00065-00
Demandantes: MILTON DE JESÚS TONCEL REDONDO Y OTROS
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Temas: Mecanismos de impugnación de las decisiones de los partidos y movimientos políticos. Objeto de la revocatoria directa de los actos administrativos. Presupuestos de la suspensión provisional.

AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Procede la Sala a resolver la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados en el caso concreto, formulada por la parte actora.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Los senadores Israel Alberto Zúñiga Iriarte y Victoria Sandino Simanca Herrera, y los señores Milton de Jesús Toncel Redondo y Benedicto de Jesús González Montenegro, obrando a través de apoderada judicial, instauraron demanda contra el Consejo Nacional Electoral (CNE) en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA¹.

1.1. Pretensiones

La parte actora persigue la nulidad de la **Resolución 2051 de 17 de junio de 2021**, por medio de la cual el CNE resolvió rechazar la impugnación identificada

¹ La demanda fue presentada el 8 de noviembre de 2021 y repartida al despacho del magistrado ponente el día 11 del mismo mes y año.



con el radicado No. 0865-21, presentada por tres (3) de los hoy demandantes² contra la convocatoria a la “Segunda Asamblea Nacional de los Comunes”, las circulares del 17 y 29 de diciembre de 2020 y la circular 001 de 2021, expedidas en preparación de ese evento por parte del Consejo Nacional de los Comunes, el Consejo Político Nacional y el representante legal del partido “Comunes”, antes Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC, al igual que las decisiones adoptadas en ella, celebrada los días 22, 23 y 24 de enero de 2021. En la referida resolución también se resolvieron favorablemente las peticiones del representante legal de esa colectividad, dirigidas al registro de la reforma estatutaria aprobada en la mencionada Asamblea Nacional, relacionada con las modificaciones al nombre, el logo símbolo y los colores distintivos de la colectividad y los nuevos miembros del Consejo Político Nacional.

Adicionalmente, los demandantes pretenden que se anule la **Resolución 5873 del 1º de octubre de 2021**, que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición contra la mencionada Resolución 2051. Así mismo, el libelo apunta a lograr la nulidad de las **Resoluciones 4707 y 4711 del 8 de septiembre de 2021**, por medio de las cuales la entidad demandada complementó y aclaró los registros realizados anteriormente, en el sentido de incluir el cambio de representante legal y directora administrativa del partido y corregir el nombre de una integrante del Consejo Político Nacional.

Por otra parte, a título de restablecimiento del derecho, la demanda contiene las siguientes pretensiones:

Principales.

(...)

Quinto: Que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene **DEJAR SIN EFECTOS** la actuación administrativa adelantada con expediente No. 0865 – 21, al interior del cual *“se resuelve una impugnación y se decide sobre la solicitud de registro de nuevas directivas, cambio del representante legal, cambio de nombre, logo y colores distintivos del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”*.

Sexto: REHACER la actuación administrativa en punto a garantizar que el escrito radicado el 18 de enero de 2021, ante el CNE, se le imprima el trámite correspondiente al de una REVOCACIÓN DIRECTA y no el de una IMPUGNACIÓN, ciñéndose al artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

² Ante el CNE actuaron los senadores Israel Zúñiga Iriarte y Victoria Sandino Simanca, junto con el señor Milton Toncel Redondo.



Subsidiarias.

Séptimo. Que, de no accederse a las pretensiones principales, de manera subsidiaria, se revoquen los actos administrativos y se le **ORDENE** al CNE tener la IMPUGNACIÓN presentada dentro de la oportunidad correspondiente.

Octavo. Que se le ORDENE al CNE evaluar nuevamente los argumentos esbozados durante la actuación administrativa, y con argumentos jurídicos serios y congruentes adopte una decisión definitiva y de fondo, ya sea accediendo o no a la IMPUGNACIÓN.

1.2. Hechos

Afirman los demandantes que iniciaron su proceso de reincorporación política, económica y social, en virtud del punto 3 del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, suscrito el 24 de noviembre de 2016. En el marco del congreso fundacional del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, que se realizó del 27 al 31 de agosto de 2017, participaron como “miembros fundadores” y aportaron a la construcción de la línea política y programática que se concretó en los estatutos aprobados en esa oportunidad.

En reunión efectuada entre el 12 y el 13 de diciembre de 2020, el VII Pleno del Consejo Nacional convocó la Asamblea Nacional de los Comunes, a realizarse del 22 al 24 de enero de 2021, con el fin de discutir acerca de la plataforma política, decidir sobre la reforma estatutaria para modificar el nombre del partido, reemplazar al representante legal y concretar las líneas de participación en las elecciones nacionales de 2022. En la misma sesión se definió que a la Asamblea asistirían los consejeros nacionales en ejercicio y los delegados elegidos por las instancias departamentales y locales de la colectividad. Estas directrices fueron comunicadas mediante circulares del 17 y el 29 de diciembre de 2020, emitidas por el presidente de la colectividad y el Consejo Político Nacional, respectivamente.

A su turno, la comisión preparatoria de la Asamblea determinó el censo de participación a la misma. Consecuente con ello, la “Comisión Nacional de la Organización” expidió la circular 001 de 2021, donde ratificó la fecha para su celebración y el número de participantes.

Mediante escrito Rad. 0865-21 del 18 de enero de 2021, los ahora demandantes solicitaron ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) que ordenara la suspensión provisional y la revocatoria directa de la convocatoria a la Asamblea y de las circulares previamente referidas. En respaldo de su petición, alegaron la violación



de su derecho a la participación y el de “innumerables militantes”, pues consideraban que, en la condición de “miembros fundadores”, no necesitaban acreditar ningún requisito adicional para intervenir en la Asamblea Nacional de los Comunes. En consecuencia, pretendieron expresamente que se ordenara al partido “rehacer el proceso de definición de criterios para la convocatoria y participación al evento democrático”.

El CNE tramitó este escrito como “impugnación”, en los términos del artículo 7º de la Ley 130 de 1994, a pesar de que los peticionarios solicitaron la “revocatoria directa”, de los actos emitidos por esa colectividad, conforme a lo regulado en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Además, acumuló a la actuación la solicitud de registro de las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional, presentada por el representante legal de la organización política, relacionadas con el cambio de nombre del partido por “Comunes”, la modificación del logo símbolo y los nuevos miembros del Consejo Político Nacional.

Como quiera que la Asamblea Nacional se realizó en la fecha señalada sin que el CNE resolviera, previamente, sobre la solicitud de suspensión provisional de la convocatoria y demás actos preparatorios, el 7 de abril de 2021 los demandantes presentaron un memorial, dando alcance a la petición inicial, pero en esta ocasión, solicitando la revocatoria de las decisiones adoptadas en el seno de dicha asamblea y que se ordenara al partido rehacer todas las actuaciones que le precedieron.

A través de la Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, el CNE rechazó la solicitud promovida por los demandantes, por considerar que se trataba de una impugnación extemporánea frente a la convocatoria, en virtud del artículo 7º de la Ley 130 de 1994, e improcedente respecto de las circulares de carácter informativo. De otra parte, en el mismo acto administrativo, ordenó los registros que solicitó el representante legal de la colectividad, relacionados con las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional. Así mismo, mediante la Resolución 5873 del 1º de octubre de 2021, el CNE rechazó el recurso de reposición formulado por Victoria Sandino Simanca por extemporaneidad y frente a los demás recurrentes, resolvió no reponer el acto.

Finalmente, la Resolución 2051 fue aclarada por el CNE por medio de la Resolución 4711 del 8 de septiembre de 2021, en cuanto al nombre de una de las integrantes del Consejo Político Nacional, la señora Sandra Ramírez Lobo Silva. En la misma fecha expidió la Resolución 4707, por la cual registró a la nueva representante legal y directora administrativa del partido, conforme con la elección consignada en el acta 107 del 6 de agosto de 2021 del mencionado Consejo.



1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora alega como vicio de validez de los actos acusados la “*expedición irregular*”, debido a que el CNE tramitó su solicitud de “*revocatoria directa*” contra las decisiones internas del partido Comunes, para entonces FARC, como una “*impugnación*” de que trata el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, lo cual se tradujo en su rechazo por haber sido presentada por fuera del término de veinte (20) días, como lo indica la norma. También sustenta este vicio de nulidad en que la entidad demandada no se pronunció sobre la petición dirigida a la suspensión de las decisiones cuestionadas ni resolvió de fondo los reparos a las circulares, por considerarlas de carácter informativo.

Al respecto, explica que la revocatoria directa está prevista en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, como una herramienta dispuesta por el legislador para que las autoridades modifiquen las decisiones que han generado situaciones jurídicas generales o particulares irregulares, conforme a las causales de procedencia. Señala que esta figura es aplicable a las decisiones de los partidos políticos, en primer lugar, porque no existe prohibición expresa en ese sentido; en segundo lugar, debido a que el CNE es un órgano autónomo e independiente cuyas actuaciones se gobiernan por la primera parte de la referida ley, según lo señala el artículo 2º *ibídem* y, en tercer lugar, porque considera que la entidad demandada es el “*superior funcional*” de dichas colectividades, que no son ajenas a la organización del Estado ni a sus principios rectores³.

De otra parte, invoca la “*falta de motivación*” de los actos administrativos acusados, porque la autoridad que los expidió omitió valorar los razonamientos jurídicos y las pruebas presentadas en la petición de “*revocatoria directa*”, en los otros memoriales radicados y en el recurso, que tenían el propósito de dejar sin efecto las decisiones del partido Comunes que se adoptaron para la preparación de la Asamblea Nacional y las que fueron aprobadas en este evento.

Concretamente, advierte que el CNE dejó de ocuparse de los planteamientos relacionados con la vulneración de sus derechos a la reincorporación política y a la participación en las decisiones de la colectividad, amparados por el “*Acuerdo Final de Paz*”, los Actos Legislativos 02 y 03 de 2017, los artículos 107 de la Constitución Política, 4º, numeral 4º de la Ley 1475 de 2011, 8º, párrafo, 21, 22 y 25 de los respectivos estatutos, que exigen “*la más amplia deliberación democrática*”.

³ Sobre este punto, cita la sentencia del Consejo de Estado (Sección Tercera), proferida el 5 de marzo de 2015, Rad. 25000-23-41-000-2013-00194-01.



Sobre el punto, sostienen que el partido político FARC en las actuaciones adelantadas para definir los criterios de escogencia de los militantes que participarían de la Asamblea Nacional no tuvo en cuenta, siendo su obligación, a los “*militantes fundadores*” del partido, violando, de paso, el debido proceso y las reglas estatutarias sobre el *quórum* decisorio. En lugar de resolver sobre las censuras propuestas, la entidad demandada “*utilizó la actuación administrativa al interior de la cual se presentó la revocación directa como medio/vehículo para analizar y acceder a todo lo solicitado por el representante legal del partido Fuerza Alternativa del Común – FARC*”.

Así mismo, la parte actora acusa los actos demandados de “*falsa motivación*”, fundada en motivos similares a los ofrecidos frente a los cargos anteriores. En tal sentido, insistió en que el CNE tramitó la solicitud de “*revocatoria directa*” de las decisiones del partido FARC, hoy Comunes, como una “*impugnación*”. Con este enfoque, omitió resolver de fondo la petición por razones de oportunidad y en atención al contenido informativo de las circulares objeto de cuestionamiento, a pesar de que la intención del memorial de alcance radicado con posterioridad a la Asamblea Nacional de la colectividad fue atacar las decisiones definitivas adoptadas en ella. Por lo mismo, considera que el plazo de veinte (20) días, previsto para las impugnaciones que regula el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, debió contarse desde el 24 de enero de 2021, cuando culminó dicho evento.

Por último, la demanda propone la causal de “*infracción de normas superiores*” en que debieron fundarse los actos acusados, comenzando por el artículo 29 de la Constitución Política, que considera vulnerado durante la actuación adelantada por el CNE por varios motivos. El primero de ellos tiene que ver con la notificación de las Resoluciones 4707 y 4711 del 8 de septiembre de 2021, que no fueron comunicadas a los demandantes, aunque guardaban relación con lo resuelto en la Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, pues en ellos se ordenó el registro de la nueva representante legal y directora administrativa del partido Comunes y se corrigió el nombre de una de las integrantes del Consejo Político Nacional de la misma organización.

En segundo lugar, por la falta de vinculación del señor Benedicto de Jesús González Montenegro en la actuación administrativa, quien también actúa como demandante en la presente causa y presentó memorial el 20 de enero de 2021 ante el CNE adhiriendo al trámite. Sin embargo, esta entidad ignoró la información remitida vía correo electrónico por el solicitante y nunca fue vinculado ni notificado de las resoluciones expedidas.



En tercer lugar, derivó la violación al debido proceso por la “*indebida acumulación de pretensiones*”, ocasionada por el trámite conjunto de su solicitud con la del representante legal del partido, Rad. 4465/4496-21, dirigida a obtener el registro del cambio de nombre y logo símbolo, nuevas directivas y representante legal, pese a que se trataba de peticiones excluyentes.

También en el marco del cargo de infracción normativa, los demandantes plantean la violación al artículo 229 de la Constitución Política, los artículos 42 y 80 del CPACA y el principio de seguridad jurídica, pues, al omitir el CNE el análisis de la revocatoria directa formulada, limitó su derecho de acceder a la administración de justicia, expidió actos sin motivación, modificó las reglas previstas para el trámite intentado e ignoró los argumentos del recurso de reposición interpuesto durante la actuación.

1.4. Admisión de la demanda

La demanda fue admitida por el despacho del magistrado ponente mediante auto del 3 de diciembre de 2021, por encontrar reunidos los presupuestos establecidos en los artículos 162, 163 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

2. La solicitud de suspensión provisional

En escrito separado de la demanda, la apoderada de la parte actora solicitó que se suspendieran provisionalmente los efectos de las resoluciones demandadas y, en consecuencia, se ordenara al CNE disponer lo propio frente a los registros allí contenidos, a saber, (i) la reforma estatutaria aprobada en la Asamblea Nacional de los Comunes que se llevó a cabo del 22 al 24 de enero de 2021, (ii) el cambio de denominación del partido FARC por “Comunes”, (iii) el nuevo logo símbolo, (iv) los miembros del Consejo Político Nacional, junto con la modificación del nombre de una de ellos y (v) la representante legal y directora administrativa de la colectividad.

Para sustentar la medida cautelar, remite expresamente a “la violación de las disposiciones invocadas en la demanda”. Sin perjuicio de lo anterior, reitera la vulneración de los derechos de sus representados a participar en la mencionada Asamblea, en su condición de “miembros fundadores” del partido y sujetos de protección especial constitucional, cobijados por el proceso de reincorporación a la vida política y social del país que se encuentra regulado en el Acuerdo de Paz y en el Acto Legislativo 3 de 2017.



En tal sentido, sostiene que los demandantes fueron excluidos de los actos previos y de la celebración misma del referido evento democrático, con la intención de marginar a la tendencia minoritaria “incómoda” que ellos representan al interior de la colectividad, pese a que los estatutos promueven el pluralismo y la expresión de diversos sectores, como afrocolombianos, mujeres, excombatientes de base, etc.

De este modo, también se les impidió intervenir en las decisiones adoptadas, a su vez, en el IX Pleno del Consejo Nacional, que tuvo lugar del 26 al 28 de febrero de 2021, e integrar las listas del partido para las elecciones al Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022.

3. Trámite de la solicitud de medida cautelar

3.1. Mediante auto del 3 de diciembre de 2021, el magistrado ponente corrió traslado por cinco (5) días a la entidad demandada, al partido Comunes y al Ministerio Público de la solicitud de suspensión provisional de los actos cuestionados por la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 233 del CPACA.

3.2. El apoderado del partido Comunes se opuso al decreto de la medida cautelar, que calificó de improcedente y desprovista de prueba siquiera sumaria sobre un perjuicio originado en los actos acusados. En tal sentido, aseguró que el Consejo Nacional Electoral profirió las resoluciones demandadas al amparo de sus competencias constitucionales y legales, sin los intereses ocultos que le atribuye la parte actora. También señaló que las decisiones del partido que censuran los demandantes fueron apoyadas por la mayoría de sus integrantes y se han adoptado en cada caso de acuerdo a los estatutos.

Sostuvo que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está siendo utilizado en esta oportunidad de forma temeraria para exponer apreciaciones subjetivas y personales con fondo político y sin respaldo jurídico, que escapan a la competencia del juez electoral, so pretexto de la supuesta violación de los derechos de los demandantes a la participación. Así mismo, aseguró que la parte actora busca generar una “tercera instancia” con el propósito de rehacer la frustrada impugnación contra la Segunda Asamblea Nacional de los Comunes, sobre lo cual ya se pronunciaron desfavorablemente, tanto la autoridad electoral competente, como el juez de tutela.

Explicó que las normas internas del partido no hacen referencia a la figura de “miembros fundadores” que intervinieron en el Congreso Fundacional, como lo refieren los demandantes, ni están previstas prerrogativas especiales, por fuera



de los derechos que los artículos 8 y 12 de los estatutos reconocen por igual a sus militantes. Además, informó que los señores Victoria Sandino Simanca y Milton Toncel fueron inscritos inicialmente como miembros del Consejo Político Nacional, mientras que Israel Zúñiga no aceptó tal designación y Benedicto González nunca fungió como directivo. Agregó que a los demandantes no se les prohibió asistir a la Asamblea y que, por el contrario, fueron ellos quienes decidieron, autónomamente, no participar e impugnar por otras vías la legalidad de la convocatoria.

De otra parte, advirtió que la demanda señala como tercero interesado al partido FARC, a pesar de que se trata de una persona jurídica inexistente y que, por lo mismo, no puede ser parte del proceso. Por último, solicitó que se compulsaran copias de la demanda a la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en razón a las afirmaciones temerarias y calumniosas contra las entidades públicas y privadas, suscritas por dos congresistas y una profesional del derecho.

3.3. Por su parte, dentro de la oportunidad concedida para el efecto, la señora procuradora delegada ante esta Sección emitió concepto en contra del decreto de la medida cautelar solicitada en el *sub judice*. Consecuente con su postura y previa exposición conceptual sobre los requisitos de la suspensión provisional de los actos administrativos, destacó el carácter vinculante de los estatutos de las organizaciones políticas y el alcance de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral, como órgano encargado de vigilar el funcionamiento de esas colectividades y de llevar el registro de determinadas decisiones, entre ellas, las relacionadas con la designación de sus directivos.

Sobre tales premisas, advirtió que el artículo 7º de la Ley 130 de 1994 dispone el mecanismo especial de impugnación de las decisiones de los partidos y movimientos políticos que contravengan los estatutos, sujeto a un término de veinte (20) días hábiles siguientes a su adopción. A su turno, el CNE tiene la función de hacer un control material de las decisiones objeto de registro, de cara a los principios y las reglas de organización y funcionamiento consagrados a nivel constitucional, legal y estatutario.

En consecuencia, el Ministerio Público consideró acertado que la entidad demandada hubiese tramitado como una impugnación el escrito de “revocatoria directa” presentado por los demandantes contra las decisiones del partido Comunes relacionadas con la Segunda Asamblea Nacional. Agregó, con base en lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, que esta figura es un mecanismo de autocontrol de las autoridades administrativas frente a sus propios actos y no para organizaciones privadas. En la misma línea argumentativa, indicó



que el CNE no es el superior jerárquico de las agrupaciones políticas, de modo que la revocatoria directa no puede ser la fuente del control de las decisiones que aquellas toman en ejercicio de su autonomía.

Igualmente, resaltó que la entidad demandada, si bien determinó que las circulares cuestionadas eran documentos informativos, las evaluó en conjunto con las decisiones que se adoptaron en el evento referenciado. Así mismo, encontró atinada la acumulación de la actuación promovida por los demandantes, con las peticiones de registro del representante legal del antes denominado partido FARC, por cuanto todo guardaba relación con la mencionada Asamblea.

Sumado a lo anterior, observó que en la circular del 17 de diciembre de 2020, aportada al expediente, el presidente de la colectividad, en su momento, dejó constancia de lo acontecido en las reuniones del 20 de noviembre y el 9 de diciembre de 2020, donde se decidió por la mayoría de los asistentes que los señores Benedicto González, Victoria Sandino Simanca y Alberto Zúñiga no participaran en el “Pleno” del Consejo Político Nacional, de conformidad con la deliberación democrática que exige el artículo 25 de los estatutos.

Finalmente, constató en los documentos allegados al proceso que la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021 fue notificada a los señores Victoria Sandino Simanca, Milton Toncel Redondo e Israel Alberto Zúñiga Iriarte, quienes fueron los legitimados en la actuación. En cuanto a las Resoluciones 4707 y 4711 del 8 de septiembre de 2021, estimó que estos actos no les debían ser informados, en la medida en que no fueron parte de ese trámite en particular, iniciado exclusivamente por el representante legal del partido FARC.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional formulada por la parte actora, de conformidad con la regla prevista en el artículo 125, numeral 2, literal f) del Código de Procedimiento Administrativo, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, Reglamento del Consejo de Estado, por estar dirigida la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de contenido electoral.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala en este caso determinar si procede la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que



son objeto de demanda y de los registros de las decisiones del partido Comunes que allí se ordenaron, a partir del estudio de las censuras planteadas por la parte actora, relacionadas con la violación del debido proceso y los derechos a la participación y reincorporación política, en el marco de la actuación adelantada por la entidad demandada, que tuvo por objeto los actos preparatorios y definitivos adoptados con ocasión de la Asamblea Nacional de dicha colectividad, celebrada los días 22, 23 y 24 de enero de 2021.

Dados los contornos conceptuales del *sub judice*, es pertinente recordar las generalidades de la medida cautelar solicitada, exponer la regulación de los mecanismos de impugnación de las decisiones de las organizaciones políticas e identificar las características de la revocatoria directa de los actos administrativos.

Definido aquello, se abordará, en concreto, la violación normativa que sustenta la medida cautelar, a partir de la revisión de los documentos que dan cuenta de la actuación administrativa adelantada por el CNE y las demás pruebas aportadas al proceso en esta etapa.

3. Marco general de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en los procesos declarativos la facultad del juez de lo contencioso administrativo de decretar las medidas cautelares “*que considere necesarias*”. De acuerdo con la misma norma, esta posibilidad busca asegurar temporalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de tal suerte que el ejercicio del medio de control respectivo no pierda su finalidad mientras se desarrollan plenamente sus etapas.

Complementariamente, el artículo 230 *ibídem* ofrece un catálogo de medidas preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, que deben guardar relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Así las cosas, al coexistir en la actualidad diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia debe hacerse a la luz de la garantía de la tutela judicial efectiva. Con este enfoque, se reconoce que las personas tienen el derecho, no solo de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino también a que el objeto del litigio se proteja desde el inicio, a fin de asegurar la justicia material.



En particular, el numeral 3 de la disposición en cita contempla entre las medidas posibles “*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, sujeta a los requisitos previstos en el artículo 231 del mismo estatuto procesal:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (...).

Esta modalidad tiene su antecedente directo en el Decreto 01 de 1984, que dedicaba el título XVII a regular esta figura como la única cautela posible y cuya procedencia estaba condicionada a la “*manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud*”.

Con tales parámetros, bajo el anterior régimen, para la suspensión provisional del acto acusado la jurisprudencia exigía que la discrepancia con el ordenamiento superior fuera ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera. De ahí que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, esta Sección ha destacado una variación significativa para su decreto, con relación a la legislación anterior, dado que la regulación vigente de la medida no exige la *manifiesta infracción* de la norma superior, como se indicó en el siguiente precedente:

30. Al respecto, la doctrina ha destacado que, con la antigua codificación, -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada prima facie. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.

31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en



los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata⁴.

Por consiguiente, en la actualidad el juez administrativo está habilitado para establecer la violación normativa a partir de la confrontación del acto demandado con las disposiciones superiores invocadas como transgredidas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Este cambio en el presupuesto de procedencia de la medida supone un análisis profundo, detallado y razonado para verificar la vulneración del ordenamiento jurídico, que ciertamente puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*.

No debe perderse de vista que, en todo caso, se trata de una decisión provisional que no implica prejuzgamiento, según lo previene expresamente el artículo 229 del CPACA. Además, de conformidad con el artículo 235 *ibídem*, existe la posibilidad de modificar o revocar la medida e incluso, de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones.

4. Mecanismos de impugnación de las decisiones de los partidos y movimientos políticos

La realización de los principios fundamentales y los fines esenciales del Estado colombiano está determinada por las condiciones que se brinden a las personas para el ejercicio de sus derechos. Tratándose del carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social Derecho y del deber de las autoridades de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, conforme a los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, resulta necesario un marco institucional que haga efectivas determinadas garantías esenciales de los ciudadanos, como la libertad de expresión y de asociación (artículos 20 y 38) y la posibilidad de conformar, ejercer y controlar el poder político (artículo 40).

Con tal propósito, la Carta reconoce a los ciudadanos, entre otras prerrogativas, el derecho fundamental de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna (artículos 40, numeral 3 y 107). Esta Sección tuvo la oportunidad de exponer el concepto, los rasgos distintivos y la utilidad de estas organizaciones, en los siguientes términos:

Los partidos políticos son instituciones que sirven de sustento de las democracias liberales como canales de promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del poder público. A partir de los conceptos más difundidos de la doctrina, se entiende por *partido político* una forma asociativa con vocación de permanencia, conformada por una base de apoyo

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 12 de diciembre de 2019, Rad. 05001-23-33-000-2019-02852-01, MP. Rocío Araújo Oñate.



ciudadano reclutada voluntariamente, que persigue como objetivos principales conquistar y conservar el poder, influir en el Estado y encuadrar ideológicamente a los electores.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 2º de la Ley 130 de 1994 los define como “instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”. De acuerdo con la misma disposición “Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones” y, junto con los partidos, pueden gozar de los atributos de la personería jurídica, si se dan las condiciones constitucionales y legales para su otorgamiento.

A tono con las nociones que ofrecen la ley y la doctrina, para la Corte Constitucional “los partidos políticos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia”. Por ello, en un escenario de colectividades fuertes y estructuradas, pueden contribuir a la creación de la cultura política, la diversidad de las ideologías y responder a las necesidades colectivas que orientan las políticas públicas de la administración de los estados⁵.

Consecuente con el papel relevante que se espera que cumplan hacia el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana en nuestro país, en cuanto colaboran en la formación y expresión de la voluntad política del pueblo⁶, la regulación constitucional de estas organizaciones es exhaustiva. Así se constata en las disposiciones que establecen los principios rectores de su funcionamiento (artículo 107), los requisitos para obtener y conservar la personería jurídica (artículo 108), las reglas de financiación política y electoral (artículo 109), el acceso a los medios de comunicación (artículo 111), el ejercicio de la oposición política (artículo 112), la reserva de ley estatutaria en lo concerniente a su organización y régimen (artículo 152, literal c), las condiciones para la inscripción de candidatos y listas a cargos de elección popular (artículos 107 y 262) y el sometimiento a la inspección y vigilancia de su actividad por parte del Consejo Nacional Electoral (artículo 265).

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁶ Sobre la función de los partidos políticos dentro del sistema democrático, ver: Hernández, R. (2002). La democracia interna de los partidos políticos. En Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág. 145 – 161. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/347/11.pdf>



A nivel legal, dos compendios normativos se ocupan, principalmente, de desarrollar las bases constitucionales para que las colectividades políticas cumplan con su objeto. En primer lugar, la Ley 130 de 1994, *“Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de campañas electorales y se dictan otras disposiciones”*, establece, entre otros aspectos, sobre el deber de los partidos y movimientos políticos de realizar sus actividades conforme a la Constitución, las leyes y sus estatutos (artículos 6º y 7º). En segundo lugar, la Ley 1475 de 2011, *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”*, subrogó en buena parte los preceptos de la Ley 130 de 1994 en cuanto al régimen sancionatorio de estas organizaciones, contenido de los estatutos, reglas de financiación, inscripción de candidatos, coaliciones, consultas, campaña y propaganda electoral.

Particularmente, la Constitución Política y la ley hacen énfasis en la organización democrática de estas agrupaciones y en el desarrollo de sus actividades con un enfoque participativo. Hernández (2002) señala que la democratización interna de los partidos políticos está históricamente ligada a seis aspectos, a saber, la selección de sus dirigentes, la designación de candidatos a cargos de elección popular, la determinación de la plataforma política, la financiación, la representación equitativa por género y el control de constitucionalidad y legalidad de su actividad interna⁷.

Frente al último componente, el numeral 1 del artículo 1º de la Ley 1475 de 2011 consagra el derecho de los afiliados a intervenir en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento, como una manifestación del principio de participación. Sobre este canon de comportamiento, la Corte Constitucional destacó lo siguiente:

15. El artículo 1º del Proyecto también prevé definiciones estipulativas de los principios rectores analizados. De este modo, indica el contenido mínimo del principio de participación. Expresa la norma que, conforme a ese principio, todo afiliado a la agrupación política tiene derecho a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido, en las distintas instancias en que estas se tomen, al igual que el derecho a elegir y a ser elegido dignatario o candidato de la agrupación.

A pesar que el artículo 107 C.P. no prevé a la participación dentro de los principios rectores de los partidos y movimientos políticos, su consagración por parte del legislador estatutario es compatible con la Constitución, en tanto es predicado de otras previsiones superiores, que le dan a ese principio

⁷ Op. Cit., pág. 14.



carácter central para la definición del Estado Social de Derecho. El artículo 1º C.P., que prefigura ese modelo estatal, indica que está organizado de modo democrático y participativo, valores que actúan de manera coordinada en la justificación y validez del ejercicio del poder político. En tal sentido, la Corte ha considerado que la participación democrática es uno de los pilares del constitucionalismo colombiano, en tanto permite que el Pueblo, titular del poder soberano, incida, desde una perspectiva material, en la definición de las distintas políticas estatales, sin perjuicio del carácter expansivo de la democracia participativa a otras esferas de la vida social. Como lo señala la jurisprudencia, a propósito del estudio de constitucionalidad de algunas normas del Código Electoral "...[n]o sería posible la democracia participativa sin la garantía de un conjunto de derechos que permitan tornar efectiva la participación. Si, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la participación comporta intervenir en la definición de los destinos colectivos, decidir sobre esos destinos, tener la facilidad de expresar la opinión individual, concurrir a integrar la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político, es obvio que las personas han de ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta. || Mediante la participación el individuo contribuye, directa o indirectamente, a forjar una situación política y para expresar su voluntad, como parte del pueblo soberano, el sujeto es titular del derecho al sufragio que es el instrumento básico de su intervención en la definición de los asuntos colectivos, pues el ejercicio del sufragio no sólo hace posible la manifestación del parecer personal, sino también la verificación del designio popular sobre las candidaturas u opciones sometidas al veredicto de las urnas"⁸.

Con base en lo anterior, resulta indispensable garantizar a los ciudadanos en general, como titulares de los derechos políticos, y a los militantes y afiliados, en particular, la facultad de oponerse a las determinaciones mayoritarias tomadas por los órganos directivos de las agrupaciones políticas. Con esta finalidad, se han previsto mecanismos en varias legislaciones, como las siguientes:

- a) Ley 130 de 1994, artículo 7º: Según esta norma, cualquier ciudadano puede "impugnar" las cláusulas estatutarias o las decisiones de los partidos que contravengan la Constitución, la ley, los reglamentos del CNE o los estatutos, dentro de los veinte (20) días siguientes a la adopción de la respectiva decisión. Igual legitimación se reconoce para controvertir la designación de directivas, en un plazo de quince (15) días, por violación grave de los estatutos.
- b) Ley 1475 de 2011, artículo 9º: Esta disposición autoriza a cualquier delegado al congreso o convención del partido a "impugnar" ante el Consejo Nacional Electoral la designación de las directivas, dentro de los

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.



quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos.

- c) Ley 1475 de 2011, artículo 4º, numeral 8: Dispone este precepto que los estatutos deberán contener “mecanismos de impugnación” de las decisiones de los órganos de dirección, gobierno, administración y control y de las respectivas bancadas.

Específicamente sobre la impugnación que se atribuye a cualquier ciudadano, la Corte Constitucional observó que se trata de “*un medio expedito*” que busca excluir del ordenamiento, a través del CNE, aquellas decisiones de los partidos y movimientos políticos que contravengan la Constitución o la ley, como parte de la competencia policiva de la autoridad electoral frente a estas organizaciones⁹.

Sobre el punto, el CNE¹⁰ ha advertido que los interesados pueden impugnar directamente ante la entidad, sin que constituya un requisito de procedibilidad el agotamiento ante el respectivo partido de los medios estatutarios previstos para el efecto. Así mismo, para adelantar la actuación, la entidad sigue el procedimiento administrativo común y principal regulado en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, complementado con algunas reglamentaciones de trámite propios.

De lo discurrido se concluye que en el ordenamiento jurídico colombiano la lógica del sistema democrático se extiende a los asuntos internos de las organizaciones partidistas. Una de las expresiones del principio democrático y del derecho a la participación al interior de las agrupaciones políticas es la legitimación para controvertir sus decisiones, mediante mecanismos de impugnación directamente previstos en la ley y otros de orden estatutario, cuya competencia corresponde a la misma colectividad o a la autoridad electoral. Este diseño respeta la autonomía que la Constitución Política reconoce a estas organizaciones, al tiempo que asegura el control ciudadano e institucional a su actividad y funcionamiento.

5. Legitimación y objeto de la revocatoria directa de los actos administrativos

El capítulo XI del título III de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incorpora la figura de la *revocación directa* de los actos administrativos. De acuerdo con el artículo 93 del mencionado estatuto, este instrumento permite a “*las mismas autoridades*”

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

¹⁰ Ver, entre otras: Consejo Nacional Electoral, Resolución 0428 del 6 de febrero de 2019, Exp. 201700001861-1862-1966-00.



revocar sus propios actos o los expedidos por los funcionarios bajo su tutela funcional o jerárquica, de oficio o a solicitud de parte. Este precepto también relaciona las causales que se pueden invocar, a saber, i) la manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, ii) la amenaza del interés público o social y iii) el agravio injustificado a una persona.

En lo sucesivo, las disposiciones pertinentes establecen los requisitos de procedencia (artículo 94), oportunidad (artículo 95), efectos (artículo 96) y las condiciones para la revocación de los actos de contenido particular y concreto, particularmente, la exigencia según la cual, para que se revoque un acto administrativo de contenido particular y concreto, se requiere el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular (artículo 97).

Zambrano (2012) destaca este instituto como una de las formas por las que un acto administrativo puede desaparecer de la vida jurídica, por decisión de la autoridad que lo expidió o de su superior, lo que comprende a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes y los particulares que cumplen funciones administrativas¹¹. Cassagne (2013) señala que la extinción del acto en sede administrativa está motivada por razones de mérito, conveniencia o ilegitimidad del acto y se distingue plenamente de la “anulación”, de competencia del juez de lo contencioso administrativo¹². En una línea conceptual similar y aún en vigencia del Código Contencioso Administrativo, Santofimio (2006) subrayó el carácter de la revocatoria directa como un “*mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador*”, que le permite revisar y sacar del tránsito jurídico sus propias actuaciones.

Por su parte, esta Corporación ha reparado en esta facultad de la administración para la revisión de sus actos, por las causales previstas en la ley, que propicia el escenario para corregir sus errores.¹³ En tal sentido, se le reconoce como “*un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública*”¹⁴.

¹¹ Zambrano C. (2012). Revocatoria directa del acto administrativo. En Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código. Bogotá: Consejo de Estado, Sala de Gobierno y Banco de la República, pág. 71 – 88.

¹² Cassagne, J. (2013). El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Bogotá: Editorial Temis, pág. 314, 315.

¹³ Ver, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto de 19 de noviembre de 2021, Rad. 25000-23-37-000-2013-01459-01 (23988), MP. Milton Chaves García. Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2010-00529-00, MP. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de septiembre de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2016-00162-01 (4342-17), MP. Gabriel Valbuena Hernández.



Se concluye, entonces, que la revocatoria directa de los actos administrativos está consagrada para que sea la propia administración, a través de la autoridad competente, la que excluya del ordenamiento jurídico aquella decisión que responda a las causales previstas por el legislador y según las condiciones de procedencia que se encuentran igualmente reguladas en la ley procesal.

6. El caso concreto

La parte actora solicita la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que se relacionan a continuación:

- a) Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, *“Por medio de la cual se resuelve una impugnación y se decide sobre la solicitud de registro de nuevas directivas, cambio del representante legal, cambio de nombre, logo y colores distintivos del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”*.
- b) Resolución 4707 del 8 de septiembre de 2021, *“Por medio de la cual se **ORDENA REGISTRO** de la Representante Legal y Directora Administrativa del Partido Político **COMUNES** a la señora **LUZ MERY LOPEZ PASCAGAZA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 36.707.660, dentro del expediente con números de radicado **CNE-E-2021-012761** y **CNE-E-2021-013127 de 2021”***.
- c) Resolución 4711 del 8 de septiembre de 2021, *“Por medio de la cual se **ACLARAN** las Resoluciones No. 2691 del 31 de octubre de 2017 y No. 2051 de 17 de junio de 2021, en razón al cambio de nombre de un miembro del Consejo Político Nacional del **PARTIDO COMUNES”***.
- d) Resolución 5873 del 1º de octubre de 2021, *“Por medio de la cual **SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN** interpuesto en contra de la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021, ‘Por medio de la cual se resuelve una impugnación y se decide sobre la solicitud de registro de nuevas directivas, cambio del representante legal, cambio de nombre, logo y colores distintivos del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común’”*.

La petición de suspensión provisional se extiende a las órdenes de registro impartidas por el CNE en dichos actos administrativos, a saber:

- Reforma estatutaria aprobada en la Segunda Asamblea Nacional de los Comunes realizada los días 22, 23 y 24 de enero de 2021, relacionada con



los artículos 1, 2, 23 y 24 de los estatutos, sobre la continuidad del partido FARC bajo la denominación de “Comunes”, los colores y logo distintivo de la colectividad, la conformación del Consejo Político Nacional y sus funciones.

- Nuevo nombre del partido FARC, que en adelante se llamará “Comunes”.
- Logo símbolo del partido.
- Miembros del Consejo Político Nacional.
- Representante legal y directora administrativa de la organización, señora Luz Mery López Pascagaza.
- Cambio de nombre de la señora Sandra Ramírez Lobo Silva, inscrita previamente entre los integrantes del Consejo Político Nacional como Criselda Lobo Silva.

Para sustentar la medida cautelar deprecada, los demandantes alegan la violación del punto 3.2.1.1. del “Acuerdo Final para la Paz”, los Actos Legislativos 02 y 03 de 2017, los artículos 29, 107 y 229 de la Constitución Política, los artículos 4º, numeral 4, 42 y 80 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 8º, parágrafo, 21, 22 y 25 de los estatutos del partido Comunes y el principio de seguridad jurídica. Con este marco normativo, atribuyen a las resoluciones demandadas las causales de nulidad por expedición irregular, falsa motivación, falta de motivación e infracción de las normas en que debieron fundarse.

Igualmente, se observa que en la demanda, a la que se remite el escrito de solicitud de suspensión provisional, el concepto de violación está estructurado sobre los vicios de nulidad señalados. Sin embargo, se advierte que todas las censuras gravitan en torno al trámite de “impugnación” que impartió el CNE al escrito de “revocatoria directa” presentado por los ahora demandantes en contra de las decisiones del partido Comunes, antes FARC, adoptadas para la preparación de la Asamblea Nacional de los Comunes y en el seno de este evento, de lo cual derivan la expedición irregular, la falta de motivación, la falsa motivación y la infracción de normas superiores.

En tal sentido, para cada cargo se repite la misma censura, que, a su vez, es el fundamento del reproche frente a la omisión de la entidad demandada de estudiar de fondo las acusaciones contra la mencionada organización política por violación de su derecho a participar en esas deliberaciones, en la condición de “militantes fundadores”. A lo anterior se suman los cuestionamientos desde la perspectiva del debido proceso, en cuanto a la indebida acumulación de peticiones en la actuación administrativa que dio origen a los actos demandados, la falta de notificación de dos de ellos y la omisión en la vinculación de terceros interesados.



Así planteada la controversia, procede la Sala a analizar los motivos que ofreció el CNE en respaldo de los actos acusados y los aspectos censurados en el procedimiento, de cara a las normas invocadas como violadas en el escrito que contiene la solicitud de la medida cautelar y las pruebas aportadas en este estado del litigio.

6.1. El trámite de “impugnación” adelantado ante el CNE y la solicitud de revocatoria directa

A través de escrito radicado el 18 de enero de 2021, los señores Israel Zúñiga, Victoria Sandino Simanca y Milton Toncel, en su condición de “militantes fundadores” del entonces denominado partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, presentaron ante el CNE solicitud “de revocatoria directa” con fundamento en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente a algunas decisiones del partido Comunes.

El objeto de la petición consistió en *“que se declare la revocatoria directa de las decisiones adoptadas por el partido político FARC, en lo concerniente a la convocatoria de la Asamblea Nacional de los Comunes del VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, las Circulares del 17 y 29 de diciembre de 2020 y la Circular 001 de 2021; para que consecuentemente se ordene a la Accionada, a título de revocatoria directa, abstenerse de desarrollar la Asamblea Nacional de los Comunes, mediante los actos cuya revocación se demanda”*. Adicionalmente, solicitaron la suspensión provisional de los mismos actos preparatorios.

Según los argumentos allí expuestos, el partido negó injustificadamente a los solicitantes su participación y la de “innumerables militantes” en la mencionada Asamblea, a pesar de la condición de “miembros fundadores” que intervinieron en el Congreso Fundacional realizado en agosto de 2017. Por lo tanto, consideraron vulnerados sus derechos al debido proceso y a la participación política, en virtud del artículo 29 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 8º de los estatutos, que define la calidad de militante del partido y en particular, el párrafo 1º que señala que *“Lo/as delegado/as al Congreso fundacional se consideran militantes, sin requerimiento adicional alguno”*.

En el trámite administrativo desarrollado por el CNE, se observa que, mediante auto de 28 de enero de 2021, el magistrado Renato Rafael Contreras resolvió “avocar conocimiento de la impugnación”, Rad. 0865-21. Entre los fundamentos jurídicos de esta decisión de trámite se relacionó el artículo 265, numeral 6 de la Constitución Política, conforme al cual corresponde al CNE velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos. Así mismo, se invocó el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, que señala la facultad que tiene



“cualquier ciudadano” para impugnar ante el CNE las decisiones de las agrupaciones políticas, dentro de los 20 días siguientes a la respectiva decisión. En el mismo auto se rechazó, por carencia de objeto, la solicitud de suspensión provisional de la convocatoria a la Asamblea Nacional, pues este evento ya se había realizado.

Por su parte, el señor Pablo Catatumbo Torres Victoria, en su condición de representante legal del partido FARC, radicó el 29 de marzo de 2021 ante el CNE el escrito Rad. 4465-21, reiterado mediante memorial del 29 de marzo de 2021, con Rad. 4496-21. Esta solicitud tuvo por propósito obtener el registro de las nuevas directivas de la colectividad, el cambio de representante legal, nombre, logo y colores distintivos.

El 7 de abril de 2021, los solicitantes del expediente Rad. 0865-21 radicaron memorial de ampliación de la “acción de revocatoria directa y/impugnación” (sic), extendido a las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional que se llevó a cabo el 22, 23 y 24 de enero de 2021. En esta ocasión, perseguían que se ordenara al partido rehacer las actuaciones que precedieron a este evento, las mismas que fueron objeto de la petición inicial.

Por medio de auto del 21 de abril de 2021, el magistrado ponente en el CNE dispuso la acumulación de los expedientes Rad. 0865-21, 4465-21 y 4496-21. Esta decisión de trámite estuvo sustentada en la Resolución 3354 de 2013 de la corporación, que permite adelantar una misma actuación, cuando se presenten peticiones que tienen identidad de origen.

Mediante la Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, el CNE resolvió “rechazar” la impugnación presentada por los señores Victoria Sandino Simanca, Israel Alberto Zúñiga y Milton Toncel. Al respecto, explicó que la petición fue extemporánea, es decir, presentada por fuera de los veinte (20) días previstos en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, frente a las decisiones adoptadas en el VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, que tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre de 2020, dado que el escrito data del 18 de enero de 2021.

De otra parte, en el mismo acto dispuso el registro de las decisiones solicitadas por el representante legal del partido FARC, es decir, las reformas estatutarias sobre el cambio de nombre, logo y colores distintivos y los nuevos integrantes del Consejo Político Nacional, salvo lo relacionado con la inscripción de la señora Luz Mery López Pascagaza como nueva representante legal y directora administrativa.



Contra esta resolución, los señores Milton Toncel, Israel Zúñiga, Victoria Sandino Simanca y Benedicto González interpusieron recurso de reposición el 5 de agosto de 2021. En esta oportunidad alegaron la violación al debido proceso por falta de vinculación al trámite del señor González y de los “miembros fundadores” del partido relacionados en su escrito. También adujeron una indebida adecuación de la actuación, insistiendo en que fue adelantada como una impugnación, en lugar de tenerse como una solicitud de revocatoria directa, que no tiene término alguno.

Mediante Resolución 5873 del 1º de octubre de 2021, el CNE resolvió rechazar, por extemporáneo, el recurso de reposición, en lo relacionado con la señora Victoria Sandino Simanca, teniendo en cuenta la fecha en que fue notificada. En cuanto al fondo, reiteró que la revocatoria directa es una forma de extinción de los efectos del acto administrativo por parte del mismo órgano que lo expide o su superior jerárquico, conforme al procedimiento y causales indicados en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, advirtió que no es dable a través de esa figura dejar sin efectos las decisiones de un partido político, pues, los partidos no son autoridades administrativas. Finalmente, sobre la vinculación de los militantes fundadores, aseguró no haber recibido tal solicitud.

Atendiendo a las razones ofrecidas por la entidad demandada en las Resoluciones 2051 y 5873 de 2021, acusadas en el *sub judice*, lo mismo que en el auto que avocó conocimiento de la solicitud que les dio origen, considera la Sala que el trámite impartido a la actuación administrativa iniciada por los demandantes se aviene a la normatividad que gobierna los medios de impugnación de las decisiones de los partidos políticos.

En efecto, como se expuso en acápite anterior de esta providencia, la ley contempla dos vías para controvertir las decisiones de las colectividades: por un lado, los mecanismos previstos en los estatutos ante los órganos internos y por otro, la impugnación ante el CNE, sujeta a determinados plazos. Así, en sede administrativa, cualquier delegado al congreso o convención del partido está legitimado para acudir ante la autoridad electoral contra la designación de directivas, dentro de los 15 días siguientes, según el artículo 9º de la Ley 1475 de 2011. A su turno, de forma más general, el artículo 7º de la Ley 130 de 1994 permite a cualquier ciudadano impugnar las cláusulas estatutarias y decisiones adoptadas expedidas en contravía con las normas superiores aplicables, condicionado a un plazo de 20 días siguientes a su adopción.

Siendo así, resulta claro que los actos preparatorios de la Asamblea Nacional de los Comunes que fueron objeto de la petición inicial de los demandantes ante el CNE, en particular la convocatoria a la misma, responden a decisiones



susceptibles de la impugnación prevista en la referida Ley 130 de 1994. Lo propio se predica de las reformas estatutarias realizadas en ese evento, atacadas en el curso de la misma actuación por cuenta del memorial adicional presentado por los peticionarios. Y en cuanto a los nuevos miembros del Consejo Político Nacional también elegidos en ella, se advierte que existe norma especial que reserva la posibilidad de atacar las designaciones de directivos a personas determinadas dentro de la colectividad.

En este orden, como quiera que la convocatoria a la mencionada Asamblea se realizó el 12 y el 13 de diciembre de 2020 en el VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, según acta de esa misma fecha aportada al expediente, y la radicación de las solicitudes se efectuó el día 18 de enero, se colige que el plazo legal vencía el 13 de enero de 2021. Por lo tanto, se concluye que fueron interpuestas por fuera del término previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994.

Por su parte, la revocatoria directa que regulan los artículos 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según se precisó precedentemente, es un instituto previsto para los actos administrativos, es decir, aquellas decisiones de carácter general o particular proferidas por las autoridades públicas, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. A través de este mecanismo, es el propio funcionario o su superior jerárquico el competente para expulsar el acto del ordenamiento jurídico, por las causales previstas en la ley.

En esa medida, en esta parte inicial del proceso se estima adecuada la valoración del CNE, al concluir que las decisiones de los partidos y movimientos políticos no son susceptibles de revocatoria directa, en los términos del CPACA, pues, según se desprende del artículo 2º de la Ley 130 de 1994, los partidos son organizaciones o asociaciones privadas que aglutinan a un grupo de personas adeptos, afiliados o simpatizantes que comparten una misma ideología y plataforma política en procura de acceder al poder político o influir en la vida política de la nación. Por tal razón, sus decisiones no tienen la connotación de “actos administrativos”.

De otro lado, se precisa que, ciertamente, el Consejo Nacional Electoral no es superior jerárquico de los partidos y movimientos políticos, antes bien, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política, es el órgano encargado de ejercer la inspección y vigilancia de su funcionamiento, “*garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden*”, por lo que no resulta acertado solicitar que como “superior funcional” revoque los actos jurídicos emitidos por el partido Comunes.



Por consiguiente, no se observa la infracción normativa que plantea la parte actora con ocasión del trámite impartido a la solicitud que interpusieron ante el CNE. En particular, no se vulneró con tal decisión el artículo 29 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental al debido proceso, ni se desconoció por parte de la entidad demandada el derecho de acceder a la justicia, previsto en el artículo 229 *ibídem*.

En consecuencia, tampoco se advierte, hasta este momento procesal, la violación de los derechos a la participación y reincorporación que sustentan los demandantes en el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, los actos legislativos 02 y 03 de 2017 y el artículo 107 de la Constitución Política, que también derivan del trámite impartido a su petición ante el CNE.

De hecho, estas disposiciones no guardan relación directa con los mecanismos para impugnar las decisiones de las organizaciones políticas ni es posible estudiar la actuación administrativa adelantada por el CNE a partir de las previsiones generales que aquellas contienen, dirigidas a asegurar la organización democrática de estas colectividades y especialmente, ofrecer garantías a los actores que abandonaron las armas para acceder por los cauces institucionales a los cargos de elección popular y demás formas de participación ciudadana.

6.2. Estudio del CNE respecto de los actos preparatorios y decisiones adoptadas en el seno de la Asamblea Nacional de los Comunes

De acuerdo con lo reseñado líneas atrás, mediante la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021, el CNE rechazó por extemporánea la impugnación presentada por los demandantes contra los actos preparatorios y las decisiones definitivas adoptadas en la Asamblea Nacional del partido Comunes, celebrada del 22 al 24 de enero de 2021. Adicionalmente, allí mismo se ocupó de decidir sobre el registro de esas decisiones, solicitado por el representante legal de la organización política. Por lo tanto, aunque no se observa referencia expresa al memorial de alcance que presentaron los demandantes el 7 de abril de 2021, que atacaba, ya no los actos preparatorios de la Asamblea, sino los definitivos, lo cierto es que la entidad demandada se ocupó de estos.

Para el efecto, advirtió en la parte considerativa de la resolución citada que el estudio también estaría dirigido a definir “*si los actos preparatorios con respecto a la Asamblea Nacional de los Comunes se encuentran acorde a las cláusulas estatutarias de la materia*”. Al respecto, agregó que “*dichas circulares, como todos los actos previos y posteriores a la realización de la Asamblea Nacional de*



los Comunes de los días 22, 23 y 24 de enero de la presente anualidad, se estudiarán de fondo con el objeto de determinar su legalidad, frente a las decisiones ahí adoptadas”.

Con tal propósito, comprobó que el evento fue convocado por el órgano competente para ello, pues aquello se aprobó por consenso en sesión semipresencial del VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2020, como lo exigen los artículos 21, 22 y 25 de los estatutos.

En lo que atañe a los participantes, acudió al artículo 21 de los estatutos, según el cual la Asamblea Nacional de los Comunes es la máxima instancia de dirección del partido, conformada por:

- Los consejeros nacionales en ejercicio, esto es, los miembros del Consejo Nacional de los Comunes, a su vez, integrado por 111 miembros, de acuerdo con el artículo 22 de los estatutos.
- Los delegados elegidos por los consejos locales.
- Al menos cinco (5) representantes de los consejos territoriales.

Así mismo, advirtió que las reglas para la elección de tales delegados y representantes de las instancias seccionales del partido corresponde establecerlas también al Consejo Nacional de los Comunes, según los artículos 16, numeral 6 y 19 de los estatutos. A su turno, destacó que el órgano respectivo reglamentó lo propio en el marco de la sesión del séptimo pleno, realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2020, las cuales fueron comunicadas a los afiliados por el presidente del partido y el Consejo Político Nacional, a través de circulares del 17 y 29 del mismo mes y año.

Superado el análisis de los actos preparatorios, el CNE abordó el estudio de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud de registro de nuevos integrantes del Consejo Político Nacional, cambio de representante legal, de nombre, logo símbolo y colores distintivos del partido FARC. En ese sentido, de una parte, verificó que la solicitud de registro fue presentada por la persona legitimada para ello, pues estuvo suscrita por el representante legal de la colectividad, inscrito de conformidad con la Resolución 2691 de 2017 del CNE.

De otra parte, verificó la competencia de la Asamblea Nacional de los Comunes para aprobar, por mayoría simple, las reformas estatutarias sobre el nombre y el logo símbolo y la renovación de los integrantes del Consejo Político Nacional,



conforme con los artículos 22 y 25 de los estatutos. Al respecto, corroboró en el acta 002 de 24 de enero de 2021 la votación requerida frente a cada uno de los asuntos planteados y el cumplimiento de los parámetros de contenido previstos en los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley 130 de 1994, 1º, 2º, 3º, 4º, 9º y 35 de la Ley 1475 de 2011, salvo lo relativo a la elección del nuevo representante legal, cuyo registro fue negado.

En tales condiciones, advierte la Sala que, a diferencia de lo que afirma la parte actora, el Consejo Nacional Electoral sí realizó un estudio de fondo de los actos previos a la Asamblea Nacional de los Comunes, de cara a las normas estatutarias, especialmente en lo que atañe al órgano competente para convocarla y los criterios para definir a los participantes.

Así mismo, es de precisar que se hizo una adecuada valoración de los artículos 16, párrafo 1º, numeral 6, 19, 21, 22 y 25 de los estatutos, con relación a las decisiones del partido Comunes, para entonces FARC, dirigidas a definir los delegados que asistirían al citado encuentro. Estas normas señalan lo siguiente¹⁵:

Artículo 16. Asamblea Local de los Comunes: Es la máxima instancia de dirección del Partido en el nivel local (...).

Parágrafo 1º. Funciones. Son funciones de la Asamblea Local:

6. Elegir los delegados/as a la Asamblea Nacional de los Comunes, según las reglas establecidas por el Consejo Nacional de los Comunes.

Artículo 19. Consejo Departamental de los Comunes. El Consejo Departamental de los Comunes es el órgano de dirección partidaria durante el periodo comprendido entre cada Asamblea Departamental. El número de consejeros/as será definido por el Consejo Político Nacional según el tamaño y número de militantes de la respectiva organización Departamental (...).

Artículo 21. Asamblea Nacional de los Comunes. Es la máxima instancia de dirección del Partido. Estará conformada por los delegados/as por los Consejos locales, por al menos cinco (5) representantes de cada uno de los Consejos Territoriales y por los/as consejeros/as nacionales en ejercicio, garantizando la representación de las mujeres y de los pueblos étnicos. (...)

Artículo 22. Consejo Nacional de los Comunes. El Consejo Nacional es el órgano de dirección partidaria durante el periodo comprendido entre la celebración de cada Asamblea Nacional, estará integrado por ciento once (111) miembros, garantizando la representación de las mujeres, género y diversidades sexuales, de los pueblos étnicos y de al menos un representante de cada uno de los Consejos Departamentales (...)

¹⁵ Contenido constatado del documento registrado mediante Resolución 2691 de 2071, aportado al expediente por el partido Comunes.



Artículo 25. Decisiones: Todas las decisiones del partido en sus diferentes órganos y niveles de dirección serán tomadas por consenso o mayoría simple. Para la toma de decisiones se garantizará la más amplia deliberación democrática, a la que seguirá la votación correspondiente. Cuando no hubiere consenso, realizada la votación, es deber de quienes se encuentren en minoría acogerse a la decisión mayoritaria. Por su parte, quienes estén en posición mayoritaria deberán respetar los derechos de la minoría.

Parágrafo 1º. Quórum deliberatorio. El quórum deliberatorio estará constituido por la mayoría simple de los integrantes del respectivo órgano o nivel de dirección. Para efectos de la toma de decisiones, la regla de mayoría simple aplica sobre el quórum deliberatorio.

Parágrafo 2º. Se faculta al Consejo Político Nacional reglamentar los casos en los que deban aplicar reglas específicas de mayoría.

Conforme con los preceptos estatutarios ilustrados, la Asamblea Nacional de los Comunes está conformada por los miembros del Consejo Nacional de los Comunes y por delegados elegidos por los consejos del nivel territorial del partido, según las reglas que establezca ese mismo órgano y en el número que determine el Consejo Político Nacional. En esa medida, ninguna de estas disposiciones respalda la afirmación de la parte actora, según la cual los “miembros fundadores” pueden asistir por derecho propio a la Asamblea.

Tampoco se desprende una prerrogativa de esa clase en el artículo 8º de los estatutos, citado en la demanda, que corresponde al texto que se transcribe a continuación:

Artículo 8. Militantes. Para todos los efectos desarrollados en los presentes Estatutos se denominará militantes como sinónimo de afiliados/as. Son militantes del Partido quiénes (sic) habiendo sido integrantes de las FARC-EP o de sus estructuras de trabajo al transitar a la vida política legal, decidan hacer parte de él. Asimismo, quienes decidan aceptar y acoger como suyos la plataforma ideológica, el presente Estatuto y los diferentes documentos programáticos. Para ser miembro del Partido se deberá presentar una manifestación escrita de voluntad de ingreso, la cual será aprobada por las instancias de la estructura partidaria que defina el Consejo Político Nacional. El partido organizará un registro único de personas militantes, con observancia de las reglas legales relativas a la protección y privacidad de datos.

Parágrafo 1º. Los/as delegado/as al Congreso fundacional se consideran militantes, sin requerimiento adicional alguno.

Parágrafo 2º. Todo militante debe hacer parte de una estructura de base denominada Comuna (Subrayado adicional).

Nótese que esta norma reconoce a los delegados al congreso fundacional como militantes, lo que no equivale al derecho adicional que interpretan los



demandantes a su favor. Por lo tanto, para asistir a la Asamblea Nacional de los Comunes, es necesario (i) hacer parte del Consejo Nacional de los Comunes o (ii) ser elegido como delegado por las instancias locales o departamentales del partido.

Adicionalmente, como lo observó el Ministerio Público, otros documentos aportados al expediente son indicativos de iniciativas al interior del partido que han sido promovidas por los demandantes y han suscitado pronunciamientos por parte de diferentes instancias. Por ejemplo, en la circular del 17 de diciembre de 2020 del presidente del partido consta que se sometió a votación del Consejo Político Nacional la participación en este órgano de los senadores Victoria Sandino Simanca y “Benkos Biohó” (Alberto Zúñiga) y de los señores Benedicto González y Ubaldo Zúñiga, que terminó en que *“46 camaradas votaron porque no se los dejara participar y 20 porque participaron”*. De forma similar, hay evidencia de que el partido Comunes negó los avales solicitados por los mencionados senadores para participar como candidatos en las elecciones del 13 de marzo de 2022. También es relevante la petición dirigida a la escisión del partido, suscrita por los ahora demandantes y otros afiliados el 10 de agosto de 2021.

Ante este panorama, la Sala concluye a esta altura del litigio que el Consejo Nacional Electoral no vulneró los derechos a la participación política, la reincorporación y el debido proceso a la parte actora durante la actuación que precedió la expedición de las Resoluciones 2051 y 5873 de 2021. Por el contrario, los propios actos demandados demuestran que el análisis sobre la convocatoria y la definición de la asistencia a la Asamblea Nacional de los Comunes de enero de 2021 fue realizado de fondo y conforme con las normas estatutarias que regulan las competencias y la conformación de los órganos directivos de la colectividad. Sobre todo, se destaca que los estatutos no consagran a favor de los denominados “miembros fundadores” ningún derecho especial de participación en dicha Asamblea, como se interpreta en la demanda.

Tampoco se observa infracción alguna, hasta el momento, en el registro de las reformas estatutarias y las nuevas directivas del partido Comunes, igualmente contenido en las mencionadas resoluciones. Sobre el punto, se reitera que el CNE motivó esta parte de la decisión en las reglas sobre mayorías decisorias y funciones de la Asamblea Nacional de los Comunes previstas en los estatutos, los parámetros de contenido que establece el artículo 4º de la Ley 1475 de 2011 y el acta de la respectiva sesión.



6.3. De la presunta violación del debido proceso en la actuación administrativa surtida ante el CNE

Por último, en la demanda y en la solicitud de suspensión provisional se plantea la violación del artículo 29 de la Constitución Política por cuenta de tres supuestas irregularidades en la actuación administrativa que adelantó el CNE dentro del expediente Rad. 0865-21, acumulado con Rad. 4465-21 y 4496-21, las que se abordarán a continuación.

a) Notificación de las Resoluciones 4707 y 4711 de 2021

Sobre esta parte de las censuras, la Sala advierte que estos actos fueron proferidos por el CNE en respuesta a trámites distintos al surtido con ocasión de la petición que presentaron los demandantes. En efecto, mediante la Resolución 4701 del 8 de septiembre de 2021 “se **ORDENA REGISTRO** de la Representante Legal y Directora Administrativa del Partido Político **COMUNES** a la señora **LUIS MERY LOPEZ PASCAGAZA**”, de acuerdo con la solicitud que con tal propósito formuló el señor Pablo Catatumbo Torres Victoria el 6 de agosto de 2021, Rad. 012761-21 y 013127-21, en su condición de representante legal para ese entonces.

Adicionalmente, por medio de la Resolución 4711 del 8 de septiembre de 2021 “se **ACLARAN** las Resoluciones No. 2691 del 31 de octubre de 2017 y 2051 de 17 de junio de 2021, en razón al cambio de nombre de un miembro del Consejo Político Nacional del **PARTIDO COMUNES**”, es decir, la señora Sandra Ramírez Lobo Silva.

Por lo tanto, si bien ambas resoluciones guardaron relación con lo resuelto inicialmente en la Resolución 2051 de 2021, lo cierto es que ninguna de ellas se refirió de forma directa a los planteamientos iniciales de los ahora demandantes ni fueron ellos quienes provocaron estos nuevos pronunciamientos. De manera que la notificación debía surtirse con los directamente interesados en la actuación, es decir, los señores Pablo Catatumbo Torres Victoria y Sandra Ramírez Lobo Silva, a quienes, efectivamente, se remitieron las comunicaciones de rigor.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el artículo 67 del CPACA, que ordena practicar la notificación personal de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa al interesado, su representante o apoderado.



Así mismo, en las referidas resoluciones se advirtió sobre su notificación “una vez se realice la correspondiente anotación en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas, de conformidad con el artículo 70 del CPACA”, por tratarse de actos de inscripción a cargo de una entidad competente para llevar un registro público, para el caso, aquel de que trata el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011. En esa medida, las órdenes de notificación que impartió el CNE respecto de las Resoluciones 4707 y 4711 de 2021 se ajustaron a las normas procesales sobre la materia y por lo tanto, no afectaron el derecho al debido proceso de los demandantes.

Por último, se recuerda que una notificación defectuosa o la falta de ella no conlleva la inexistencia o ilegalidad del acto administrativo. En efecto, es abundante la jurisprudencia de esta Corporación que ha explicado cómo la publicidad del acto no guarda relación con su validez, sino con su eficacia y oponibilidad, de tal suerte que la consecuencia sería surtir el trámite omitido, en lugar de atribuirle consecuencias de nulidad¹⁶.

b) Acumulación de actuaciones Rad. 0865-21, 4465-21 y 4496-21 en el CNE

Según se reseñó previamente, con ocasión de la solicitud presentada por los señores Israel Zúñiga, Victoria Sandino Simanca y Milton Toncel contra los actos previos y conclusiones de la Asamblea Nacional del partido Comunes (antes FARC) realizada entre el 22 y el 24 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral inició la actuación administrativa Rad. 0865-21.

Posteriormente, mediante auto de 21 de abril de 2021, el magistrado ponente dispuso su acumulación con los expedientes Rad. 4465-21 y 4496-21, formados a partir de los escritos presentados por el representante legal de dicha colectividad el 29 de marzo de 2021, para obtener el registro de las decisiones adoptadas en aquel evento con relación a las nuevas directivas de la colectividad, el cambio de representante legal, nombre, logo y colores distintivos. Esta acumulación estuvo sustentada en la Resolución 3354 de 2013 de la corporación, que permite adelantar en una misma actuación las peticiones que tengan identidad en el evento de origen.

¹⁶ Ver, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 21 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2019-00402-00, MP. Roberto Augusto Serrato Valdéz. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 30 de septiembre de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2021-00797-01 (2058-16), MP. César Palomino Cortés. Sección Cuarta, sentencia de 23 de septiembre de 2021, Rad. 25000-23-37-000-2015-01678-01, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Por su parte, la Sala encuentra justificada la decisión de trámite que asumió la entidad demandada, pues, además de tener fundamento en su propia regulación, responde a lo previsto en el artículo 36 del CPACA, en el siguiente sentido:

Artículo 36. Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición del interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. (...)

Este deber tiene respaldo en los principios de eficacia y celeridad, contemplados en los numerales 11 y 12 del artículo 3 *ibídem*, que orientan las actuaciones y procedimientos administrativos hacia el logro de sus finalidades, sin dilaciones ni retardos y procurando optimizar el uso del tiempo y los demás recursos. Siendo así, no prospera esta censura, pues ciertamente las peticiones acumuladas tenían identidad de origen en las decisiones que el entonces partido FARC adoptó en el seno de su máximo órgano.

c) Vinculación de terceros a la actuación administrativa Rad. 0865-21 ante el CNE

Finalmente, la parte actora aduce que en el trámite de la referida actuación se violó el debido proceso del señor Benedicto de Jesús González Montenegro, quien también actúa como demandante en la presente causa y presentó memorial el 20 de enero de 2021 ante el Consejo Nacional Electoral, adhiriendo a la solicitud del expediente Rad. 0865-21. Sin embargo, esta entidad nunca lo vinculó ni lo notificó de las resoluciones expedidas, como tampoco accedió a comunicar a un número indeterminado de militantes que tendrían la calidad de fundadores.

Al respecto, observa la Sala que en la Resolución 5873 de 1º de octubre de 2021, “*Por medio de la cual SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN interpuesto en contra de la Resolución No. 2051 de 17 de junio de 2021*”, el CNE relacionó al señor González Montenegro entre los recurrentes y sobre su reclamo, señaló que el correo electrónico remitido con destino al referido expediente Rad. 0865-21 no contenía ningún dato adjunto con una lista de militantes fundadores del partido.

Además, recordó que, tanto la impugnación inicial de los ahora demandantes, como la suscrita por el mencionado peticionario, fueron presentadas por fuera del plazo previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, tomando como referente la fecha de los actos preparatorios de la Asamblea Nacional a la que se ha hecho mención reiteradamente.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00065-00
Demandantes: Milton de Jesús Toncel Redondo y otros

Así las cosas, la decisión del CNE sobre este punto obedeció a la realidad procesal y en todo caso, hubo pronunciamiento expreso sobre los cuestionamientos del interesado, en el marco del trámite impartido al recurso de reposición previamente referido.

En consecuencia, tampoco prospera esta censura de la solicitud de suspensión provisional y sumado a los argumentos esgrimidos a lo largo de esta providencia, concluye la Sala que no es procedente el decreto de la medida cautelar pretendida por la parte actora.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones 2051 de 17 de junio, 4707 y 4711 de 8 de septiembre y 5873 de 1º de octubre de 2021, proferidas por el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado Freddy Castro Victoria como apoderado del partido Comunes, de conformidad con el poder otorgado por la representante legal de esta colectividad, a su vez, registrada como titular de este cargo, de acuerdo con la Resolución 4707 del 8 de septiembre de 2021 del Consejo Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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