



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

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá D.C., nueve (9) de junio 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:** Surgimiento del partido Comunes. Función de registro de reformas estatutarias por parte del CNE. Mecanismos de impugnación de las decisiones de los partidos y movimientos políticos. Objeto de la revocatoria directa de los actos administrativos.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, tendiente a obtener la nulidad de las Resoluciones 2051, 4707, 4711 y 5873 de 2021, por medio de las cuales el Consejo Nacional Electoral resolvió sobre el registro de decisiones y reformas estatutarias del partido Comunes.

**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, CPACA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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.



## 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 con el radicado No. 0865-21, presentada por tres (3) de los hoy demandantes<sup>2</sup> 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, al igual que 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 actualizar 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”.*

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



**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.

#### **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 su proceso de reincorporación política, económica y social inició en virtud del punto 3 del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito entre la antigua guerrilla de las FARC y el Estado colombiano el 24 de noviembre de 2016.

Manifiestan que del 27 al 31 de agosto de 2017 se realizó el congreso fundacional del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, donde 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.

Relatan que en reunión efectuada entre el 12 y el 13 de diciembre de 2020, el VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes convocó la Asamblea Nacional, a realizarse del 22 al 24 de enero de 2021. El objeto del evento consistía en 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.



Informan que 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.

Exponen que, mediante escrito con radicación 0865-21 del 18 de enero de 2021, formularon ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) solicitud de “*revocatoria directa*”, de conformidad con los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, contra la convocatoria a la asamblea y las circulares previamente referidas, con petición de suspensión provisional. En respaldo de ello, alegaron la violación de su derecho y el de “*innumerables militantes*” a la participación, pues consideraban que en la condición de “*miembros fundadores*” no necesitaban acreditar ninguna calidad adicional para intervenir en dicha instancia, para el caso, ser consejeros nacionales o delegados de las instancias territoriales. En consecuencia, pretendieron que se ordenara al partido “*rehacer el proceso de definición de criterios para la convocatoria y participación al evento democrático*”.

Reprochan que el CNE impartiera a su memorial el trámite de una “*impugnación*”, en los términos del artículo 7º de la Ley 130 de 1994, a pesar de que su intención expresa fue radicar una revocatoria directa. Además, cuestionan que la entidad demandada acumulara a la actuación la solicitud presentada por el representante legal de la organización política para el registro de las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional, relacionadas con el cambio de nombre del partido por “Comunes”, la modificación del logo símbolo y los nuevos miembros del Consejo Político Nacional.

Aducen que la Asamblea Nacional se realizó en la fecha anunciada, es decir, entre el 22 y el 24 de enero de 2021, sin que el CNE resolviera previamente sobre la solicitud de suspensión provisional de la convocatoria y demás actos preparatorios. Por tal razón, el 7 de abril de 2021 presentaron un memorial de alcance a su petición inicial, solicitando en esta oportunidad la revocatoria de las decisiones definitivas adoptadas en el seno de dicho órgano y que se ordenara al partido rehacer todas las actuaciones que le precedieron.

Reseñan que, a través de la Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, el CNE rechazó su solicitud, por considerar que se trataba de una impugnación extemporánea frente a la convocatoria, en atención al plazo previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, e improcedente respecto de las circulares de carácter informativo. Agregan que, en el mismo acto administrativo, la entidad demandada



ordenó el registro de algunas de las decisiones de la Asamblea que solicitó el representante legal, a saber, el cambio de nombre del partido por “Comunes”, la modificación del logo símbolo y los nuevos miembros del Consejo Político Nacional, no así frente a la elección de la nueva representante legal y directora administrativa de la organización política.

Refieren que interpusieron recurso de reposición contra la Resolución 2051 del 17 de junio de 2021, el cual fue resuelto por el CNE mediante la Resolución 5873 del 1º de octubre de 2021, en el sentido de rechazarlo por extemporáneo respecto de Victoria Sandino Simanca y no reponer el acto recurrido frente a los demás impugnantes.

Finalmente, señalan que la Resolución 2051 fue aclarada por el CNE con la Resolución 4711 del 8 de septiembre de 2021, en razón a la solicitud de registro del cambio de nombre suscrita por una de las integrantes del Consejo Político Nacional, la señora Sandra Ramírez Lobo Silva. Así mismo, recuentan que, en la misma fecha, fue expedida la Resolución 4707 para el registro de 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, aportada por la colectividad.

### 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 que confiere la norma a cualquier ciudadano. 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 (CPACA), 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, porque considera que el CNE es el “superior funcional” de dichas colectividades, que no son ajenas a la organización del



Estado ni a sus principios rectores<sup>3</sup> y en tercer lugar, debido a que la entidad demandada es un órgano autónomo e independiente cuyas actuaciones se gobiernan por la primera parte de la referida ley, según lo señala el artículo 2º del CPACA.

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, parágrafo, 21, 22 y 25 de los respectivos estatutos, que exigen “*la más amplia deliberación democrática*”.

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 ello, considera que el plazo de veinte (20) días, previsto

<sup>3</sup> 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.



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 Rad. 0865-21, con la del representante legal del partido, Rad. 4465/4496-21, esta última 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.

## **2. Actuaciones procesales**

### **2.1. 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).

## **2.2. Decisión de la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados**

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, remitió expresamente a *“la violación de las disposiciones invocadas en la demanda”*.

Previo traslado de la medida cautelar<sup>4</sup> y recibidos el escrito de oposición del partido Comunes y el concepto del Ministerio Público, la Sala negó el decreto de la suspensión provisional, a través de auto de 10 de febrero de 2022. En esta providencia, con base en las normas pertinentes, se precisó que las decisiones de las agrupaciones políticas pueden ser impugnadas por cualquier ciudadano dentro de los 20 días siguientes a su adopción, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 130 de 1994.

A su turno, se caracterizó la revocatoria directa, prevista en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y se destacó que esta figura está consagrada para que la propia administración excluya sus actos del ordenamiento jurídico, según las causales taxativas establecidas en dicho estatuto procesal.

A partir del marco conceptual trazado y con base en las pruebas de las actuaciones adelantadas por el CNE, con ocasión de las solicitudes presentadas por los demandantes, la Sección concluyó que la impugnación del mencionado artículo 7º de la Ley 130 de 1994 era el mecanismo idóneo para controvertir las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional de los Comunes, realizada entre el 22 y el 24 de enero de 2021. Así mismo, se corroboró que el escrito había sido presentado por fuera del plazo legal, respecto de los actos preparatorios a dicho evento, como lo advirtió la entidad demandada.

<sup>4</sup> Dispuesto por el magistrado ponente mediante auto de 3 de diciembre de 2021.





Adicionalmente, se constató que la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021, a diferencia de lo afirmado por la parte actora, sí emprendió un análisis de fondo frente a la convocatoria a la mencionada Asamblea y la procedencia del registro de las decisiones que allí se tomaron, valga recordar, el cambio de nombre, logo símbolo, colores distintivos y nuevos integrantes del Consejo Político Nacional. De esta forma, la Sala advirtió que el CNE ordenó el registro de estas reformas, previa verificación de su conformidad con la ley y los estatutos del partido. En particular, se descartó que existiera la categoría de “miembros fundadores” que alegaban los solicitantes y un consecuente derecho automático de participar en el Consejo Político Nacional y en la Asamblea Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 8 estatutario.

De otra parte, se desestimó la violación al debido proceso, debido a que las Resoluciones 4707 y 4711 de 2021, demandadas en este caso, fueron expedidas por el CNE en una actuación administrativa distinta a la promovida por los demandantes y, en esa medida, estos no debían ser notificados. En cuanto a la acumulación de los expedientes Rad. 0865-21, 4465-21 y 4496-21, se consideró adecuada a lo dispuesto en el artículo 36 del CPACA, pues las solicitudes involucraban las mismas decisiones de la Asamblea Nacional de los Comunes celebrada en enero de 2021. Por último, tampoco prosperó el argumento relacionado con la obligación de vincular al procedimiento a ciudadanos no identificados.

### **2.3. Contestación de la demanda**

De acuerdo con el informe secretarial de 10 de marzo de 2022<sup>5</sup>, no se recibieron contestaciones de la demanda por parte del CNE ni por el tercero interesado, a través de los canales digitales habilitados para estos efectos.

### **2.4. Audiencia inicial**

El 20 de abril de 2022 se llevó a cabo esta diligencia, para los fines indicados en el artículo 180 del CPACA. En tal sentido, el magistrado ponente descartó irregularidades procesales que debieran ser saneadas y constató que no existieran excepciones previas por resolver.

A su turno, el litigio quedó fijado en los siguientes términos:

*“Considerando los supuestos fácticos relatados, las pretensiones y los cargos formulados en la demanda, el litigio se contrae a establecer si deben*

<sup>5</sup> Actuación No. 36 del expediente en SAMAI.



*anularse las resoluciones 2051, 5873, 4707 y 4711, expedidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), las dos primeras por medio de las cuales se rechazó por extemporánea la impugnación presentada por los demandantes contra las decisiones preparatorias de la Asamblea Nacional de los comunes y se ordenaron los registros de las decisiones allí adoptadas; y las segundas, por medio de las cuales se inscribió a la nueva representante legal y se ajustó el nombre de la señora Sandra Ramírez Lobo. Así las cosas, se debe determinar:*

*a) Si el CNE infringió los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011, que establecen las causales y el trámite de la revocatoria directa de los actos administrativos, en el marco de la actuación administrativa Rad. 0865-21, acumulada con los expedientes Rad. 4465-21 y 4496-21, por haber interpretado que, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, la solicitud que le dio origen al procedimiento correspondía a una impugnación presentada extemporáneamente contra las decisiones del entonces denominado partido FARC para preparar y convocar la Asamblea Nacional de los Comunes del 22, 23 y 24 de enero de 2021.*

*b) Si dentro de la actuación administrativa Rad. 0865-21 el CNE omitió resolver de fondo la censura de los demandantes, relacionada con el derecho a participar en la Asamblea Nacional celebrada entre el 22 y el 24 de enero de 2021, en la condición de ‘militantes fundadores’, al igual que su participación en las elecciones al Congreso de la República que se realizaron el 13 de marzo de 2022 y, en esa medida, si la entidad demandada infringió lo dispuesto en el 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 y los artículos 8º, párrafo, 21, 22 y 25 de los estatutos del partido Comunes.*

*c) Si el CNE vulneró el debido proceso en el trámite de la actuación administrativa Rad. 0865-21, por los siguientes motivos:*

*C1) Disponer la acumulación del expediente Rad. 0865-21 con las solicitudes Rad. 4465-21 y 4496-21, presentadas por el representante legal del partido Comunes para obtener el registro de las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional, que tuvo lugar entre el 22 y el 24 de enero de 2021.*

*C2) No haber notificado a los demandantes las Resoluciones 4707 y 4711 del 8 de septiembre de 2021, por medio de las cuales 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.*

*C3) Omitir la vinculación a la actuación Rad. 0865-21 del señor Benedicto de Jesús González Montenegro (demandante en este proceso) y a terceros interesados, es decir, un número indeterminado de militantes que tendrían la calidad de fundadores del partido Comunes, antes FARC”.*



Finalmente, se decretaron pruebas documentales en el sentido de oficiar al CNE para remitir los antecedentes administrativos de las actuaciones que aún se echaban de menos en el expediente, junto con los estatutos del Partido Comunes que se encontraban vigentes para la época de los hechos.

## 2.5. Audiencia de pruebas

En esta audiencia, realizada el 11 de mayo de 2022, se incorporaron al proceso los siguientes documentos:

- a) El expediente Rad. 0865-21, acumulado con los Rad. 4465-21 y 4496-21.
- b) El expediente Rad. CNE-E-2021-012261.
- c) El expediente Rad. CNE-E-2021-012671 / CNE-E-2021-13127.
- d) Los estatutos del partido Comunes, antes FARC, que se encontraban vigentes entre diciembre de 2020 y enero de 2021.

## 2.6. Alegatos de conclusión

Dentro del plazo concedido en el auto de 11 de mayo de 2022, proferido en el marco de la audiencia de pruebas, se recibieron los siguientes memoriales:

2.5.1. La apoderada de la parte actora empezó sus alegatos oponiéndose a la solicitud formulada por el apoderado del partido Comunes, dirigida a compulsar copias a los órganos de control y disciplina de los profesionales del derecho. Al respecto, desmintió cualquier actuación temeraria o calumniosa de su parte y defendió su derecho a adelantar las gestiones necesarias y presentar los argumentos pertinentes para la debida defensa de sus representados en el proceso.

De otra parte, interpretó que la falta de contestación de la demanda por parte del Consejo Nacional Electoral y del tercero interesado impone dar por probados los vicios de nulidad que se atribuyen a los actos acusados, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 97 del Código General del Proceso.

Sobre la convocatoria a la Asamblea Nacional de los Comunes del entonces partido FARC, realizada entre el 22 y el 24 de enero de 2021, y las reformas estatutarias allí adoptadas, insistió en que la intención de los demandantes para controvertirlas no fue presentar una *impugnación*, en los términos del artículo 7º de la Ley 130 de 1994, como *“arbitraria y caprichosamente”* lo adecuó el CNE, desconociendo el principio de seguridad jurídica, y que, en todo caso, el plazo previsto en la norma pudo contarse desde que finalizó el evento. En contraste,



subrayó que su claro propósito fue presentar una solicitud de *revocatoria directa*, según los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, que es un mecanismo válido contra las decisiones de los partidos políticos, pues no está prohibido expresamente en el ordenamiento jurídico.

Por la misma razón, reparó nuevamente en que la entidad demandada no estudió de fondo los argumentos esgrimidos en su petición, por haberla considerado extemporánea, ni se ocupó de la solicitud de suspensión provisional de los actos preparatorios de la mencionada Asamblea, razón por la cual considera violado el derecho de acceso a la administración de justicia. En particular, sostiene que no hubo análisis de la vulneración de su derecho a participar en la definición de los criterios para asistir a dicho evento ni se verificó el quórum requerido para decidir sobre este aspecto en el VII Pleno del Consejo Nacional. También reitera que no se tuvieron en cuenta las prerrogativas propias de su condición de “*militantes fundadores*” y minorías étnicas dentro de la colectividad, con derecho a tomar parte en esta clase de decisiones y ser tenidos en cuenta como candidatos para las elecciones al Congreso de la República del periodo 2022-2026.

Para terminar, retomó la censura edificada sobre la violación al debido proceso por (i) no haberse dispuesto la notificación a los demandantes de las Resoluciones 4707 y 4711 de 2021, por las cuales se registró el cambio de representante legal del partido Comunes y la corrección del nombre de una integrante del Consejo Político Nacional de la colectividad, (ii) la falta de vinculación de los militantes fundadores relacionados por el señor Benedicto de Jesús González en correo electrónico del 20 de enero de 2021 y (iii) la indebida acumulación de la actuación iniciada por ellos, con la promovida por la agrupación política para obtener el registro de las reformas estatutarias adoptadas en la Asamblea Nacional.

2.5.2. El apoderado del Consejo Nacional Electoral defendió en esta etapa del proceso los actos acusados señalando, en primer lugar, que la parte actora yerra en la apreciación sobre el objeto de la revocatoria directa, pues los partidos políticos no expiden actos administrativos, no cumplen función administrativa ni el CNE es su superior jerárquico.

Además, precisó que la actuación adelantada por la entidad demandada tiene sustento en sus funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control de las organizaciones políticas. De ahí concluye que no hubo violación de normas superiores, como tampoco se desconoció el debido proceso de los demandantes, quienes fueron notificados de todas las decisiones proferidas en el curso del trámite.



Culminó indicando que la parte actora omitió el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, en el sentido de agotar la vía administrativa para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.5.3. El apoderado del partido Comunes aseguró que los demandantes se marginaron voluntariamente de la Asamblea Nacional de los Comunes. Sostuvo que la colectividad suministró al CNE todas las pruebas de sus legítimas actuaciones, lo que derivó en el registro de las decisiones adoptadas en el seno de dicho órgano directivo.

## **2.7. Concepto del Ministerio Público**

La procuradora séptima delegada ante esta Corporación emitió concepto desestimatorio de la pretensión de nulidad de los actos administrativos acusados por la parte actora. En tal sentido, destacó la labor de inspección y vigilancia del Consejo Nacional Electoral sobre la actividad de los partidos políticos, que se extiende al control material de sus actos respecto de su conformidad con la Constitución, la ley y los estatutos, al igual que el registro de algunas decisiones.

Sobre esta premisa, resaltó que el CNE no es superior jerárquico de los partidos políticos, de modo que no le compete disponer la revocatoria directa de los actos que estos autónomamente expidan. Precisó que la revocatoria directa no es procedente para controvertir las decisiones de estas colectividades, sino que se trata de un mecanismo de autocontrol de las autoridades administrativas para corregir sus errores. Por lo mismo, respaldó la adecuación del trámite que adelantó la entidad demandada en la actuación administrativa promovida por los demandantes, encauzada como una impugnación, en los términos del artículo 7º de la Ley 130 de 1994.

Adicionalmente, encontró acertada la valoración que hizo el CNE sobre los actos del partido Comunes que fueron objeto de registro, lo cual supuso un análisis de fondo acerca de la procedencia de las reformas estatutarias y las circunstancias que las precedieron, contrario a lo que se afirma en la demanda.

En cuanto al cargo de violación del debido proceso, igualmente estuvo de acuerdo con lo decidido por el CNE frente a la acumulación de expedientes y las notificaciones que se probaron en el proceso, pues lo primero estuvo justificado por la identidad de origen de las solicitudes de los demandantes y del partido, es decir, las decisiones de la Asamblea Nacional de los Comunes, mientras que lo segundo respondió a los sujetos directamente interesados en el procedimiento.



## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para decidir en única instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el Consejo Nacional Electoral por los señores Milton de Jesús Toncel Redondo, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, Victoria Sandino Simanca Herrera y Benedicto de Jesús González Montenegro, de conformidad con el numeral 2 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo<sup>6</sup>, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, Reglamento del Consejo de Estado<sup>7</sup>, por estar dirigida contra actos de contenido electoral expedidos por una autoridad del orden nacional.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala en este caso determinar si deben o no anularse las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que son objeto de demanda, por las cuales se ordenó el registro de las reformas estatutarias adoptadas en la Asamblea Nacional de dicha colectividad, celebrada los días 22, 23 y 24 de enero de 2021. Con tal propósito, y atendiendo a la fijación del litigio, la sentencia de mérito responderá a los siguientes cuestionamientos:

*“a) Si el CNE infringió los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011, que establecen las causales y el trámite de la revocatoria directa de los actos administrativos, en el marco de la actuación administrativa Rad. 0865-21, acumulada con los expedientes Rad. 4465-21 y 4496-21, por haber interpretado que, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, la solicitud que le dio origen al procedimiento correspondía a una impugnación presentada extemporáneamente contra las decisiones del entonces denominado partido FARC para preparar y convocar la Asamblea Nacional de los Comunes del 22, 23 y 24 de enero de 2021.*”

<sup>6</sup> Texto de la norma antes de la modificación efectuada por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, considerando la fecha de presentación de la demanda: **“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas Especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional”.

<sup>7</sup> **“Artículo 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta: (...) 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral”.



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

b) Si dentro de la actuación administrativa Rad. 0865-21 el CNE omitió resolver de fondo la censura de los demandantes, relacionada con el derecho a participar en la Asamblea Nacional celebrada entre el 22 y el 24 de enero de 2021, en la condición de ‘militantes fundadores’, al igual que su participación en las elecciones al Congreso de la República que se realizaron el 13 de marzo de 2022 y, en esa medida, si la entidad demandada infringió lo dispuesto en el 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 y los artículos 8º, párrafo, 21, 22 y 25 de los estatutos del partido Comunes.

c) Si el CNE vulneró el debido proceso en el trámite de la actuación administrativa Rad. 0865-21, por los siguientes motivos:

C1) Disponer la acumulación del expediente Rad. 0865-21 con las solicitudes Rad. 4465-21 y 4496-21, presentadas por el representante legal del partido Comunes para obtener el registro de las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional, que tuvo lugar entre el 22 y el 24 de enero de 2021.

C2) No haber notificado a los demandantes las Resoluciones 4707 y 4711 del 8 de septiembre de 2021, por medio de las cuales 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.

C3) Omitir la vinculación a la actuación Rad. 0865-21 del señor Benedicto de Jesús González Montenegro (demandante en este proceso) y a terceros interesados, es decir, un número indeterminado de militantes que tendrían la calidad de fundadores del partido Comunes, antes FARC”.

Con este derrotero, es pertinente ambientar el estudio del caso concreto con una mirada al surgimiento del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC, hoy denominado Comunes, con el fin de identificar las condiciones para el ejercicio del derecho a la participación de sus integrantes, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” y los estatutos adoptados por esa colectividad.

Así mismo, la Sala se aproximará a las atribuciones del Consejo Nacional Electoral como órgano de inspección y vigilancia de la actividad de las organizaciones políticas y en particular, de su función de registro de las decisiones que señala la ley, cuando quiera que verifique el cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento previstas a nivel constitucional, legal y estatutario.



A partir de este marco teórico, se abordará el caso concreto, aprovechando la caracterización que se hizo previamente en el auto de 10 de febrero de 2022 sobre los mecanismos de impugnación de las decisiones de los partidos políticos y la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos. En esta parte, el estudio de las pruebas aportadas al expediente determinará si la entidad demandada expidió las resoluciones acusadas con respeto a las normas que debieron gobernar la actuación o si, por el contrario, le asiste razón a la parte actora, en cuanto a los vicios de nulidad que les atribuye.

Antes de analizar los aspectos anunciados, conviene mencionar que el apoderado del CNE señaló en los alegatos de conclusión que la parte actora omitió el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, en el sentido de agotar la vía administrativa para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Con relación a este punto, se advierte que no fue esgrimido en la oportunidad procesal que correspondía, es decir, en la contestación de la demanda.

En cualquier caso, los antecedentes administrativos del expediente Rad. 0865-21 evidencian que los demandantes interpusieron recurso de reposición contra la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021, el cual fue resuelto por el CNE mediante Resolución 5873 de 2021 y precisamente ambos actos se encuentran *sub judice* en esta causa.

### **3. El surgimiento del partido político Comunes y el derecho a la participación de sus militantes**

El recrudecimiento de la violencia contra la sociedad civil y la confrontación armada entre grupos al margen de la ley y la fuerza pública que marcó la historia de Colombia desde mediados del siglo XX dieron forma a la respuesta institucional de los diálogos de paz que se remontan al gobierno del expresidente Belisario Betancur (1982-1986)<sup>8</sup>.

Desde entonces, la terminación del conflicto ha ocupado un lugar primordial en la agenda nacional y en los planes de desarrollo, que se ha traducido en acciones de diversa índole. Entre ellas, se destacan la entrega de las armas y la desmovilización de los excombatientes del Movimiento M-19 en 1990, el intento fallido de negociación directa del expresidente Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC (1999-2002), un enfoque posterior de fortalecimiento de la

<sup>8</sup> Ver: Chaparro, J. (2017). El ocaso de la guerra: la confrontación armada y los procesos de paz en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. DOI: <https://doi.org/10.12804/th9789587389692>.





capacidad combativa del Estado y recuperación del control del territorio en la primera década del 2000<sup>9</sup>, hasta llegar al “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” en el año 2016.

Este último instrumento, suscrito entre el Gobierno Nacional, en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos, y la extinta guerrilla de las FARC-EP<sup>10</sup>, incorpora un componente de reinserción a la vida civil de los integrantes de ese grupo, determinado por su transformación en un partido político y prerrogativas necesarias para hacer efectivo el derecho a la participación.

De conformidad con el punto 3.2.1. del Acuerdo, enmarcado en el punto 3 titulado “*Fin del conflicto*”, la reincorporación política de las FARC implicaba el siguiente compromiso, sujeto a la dejación definitiva de las armas:

*“El tránsito de las FARC-EP, de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal, que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional, es una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera y, en general, para el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Con ese propósito, se adoptarán las garantías necesarias y condiciones que faciliten la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tras la firma del Acuerdo Final y la dejación de las armas”<sup>11</sup>.*

Según lo dispuso el mismo Acuerdo, el funcionamiento del nuevo partido político se traduciría, en primer lugar, en el reconocimiento de la personería jurídica<sup>12</sup>, atributo del que se derivarían los derechos a otorgar avales para inscribir candidatos a cargos de elección popular y recibir recursos de financiación para su funcionamiento, en igualdad de condiciones con las organizaciones políticas existentes, sin perjuicio de las reglas especiales transitorias igualmente previstas a su favor en materia de financiación y asistencia técnica. Así mismo, se diseñó un régimen de transición para garantizar su presencia en el Congreso de la República, a través de un mínimo de 10 congresistas, a razón de 5 en cada cámara, adicionales a la composición ordinaria, entre otras medidas.

<sup>9</sup> Ver: Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, “*Hacia un Estado Comunitario*”, recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

<sup>10</sup> Acuerdo firmado en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

<sup>11</sup> Página 68 del Acuerdo, recuperado de: [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)

<sup>12</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución 2691 de 31 de octubre de 2017, “*Por medio de la cual se reconoce personería jurídica al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –FARC–, se ordena el registro de sus estatutos, plataforma política, código de ética, logo símbolo, y se inscriben los nombres de las personas designadas para integrar sus órganos de Dirección, Gobierno y Administración*”.



En un primer momento, los voceros de la organización conformaron el grupo de ciudadanos “Voces de Paz y Reconciliación”, inscrito de forma transitoria ante el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 003 del 11 de enero de 2017, advirtiendo que aún no se derivaban los derechos de personería jurídica consagrados en el artículo 108 de la Constitución Política.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017, *“Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. Conforme con el artículo transitorio 1 que este acto legislativo incorporó a la Constitución Política, una vez finalizado el proceso de dejación de armas se reconocería *“de pleno derecho”* personería jurídica al partido que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

En la misma norma, se dispuso que los delegados de dicha organización en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final manifestarían formalmente ante el CNE la decisión de transformarse en partido o movimiento político, junto con la radicación del acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos.

En tal virtud, mediante la Resolución 2691 del 31 de octubre de 2017, el CNE reconoció personería jurídica al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC. Según se reseña en los antecedentes de este acto administrativo, la organización celebró del 27 al 31 de agosto de 2017 el congreso constitutivo, dentro del cual adoptaron el acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica, el código de ética y el logo símbolo, así como también designaron a sus directivos. Estas decisiones e instrumentos fueron inscritos en el Registro Único de Partidos, según la orden impartida en la mencionada resolución.

Más adelante, con ocasión de la segunda Asamblea Nacional de los Comunes, que se llevó a cabo entre los días 22 y 24 de enero de 2021, el partido reformó sus estatutos en cuanto a su nombre, para pasar a llamarse “Comunes”. Consecuente con este cambio, modificaron el logo símbolo y los colores distintivos de la colectividad. Así mismo, en el evento se designaron los nuevos integrantes del Consejo Político Nacional.

De otra parte, en lo que atañe a la participación electoral de los miembros del nuevo partido, tanto el Acuerdo de Paz, como el referido Acto Legislativo 03 de 2017, sentaron las bases para asegurar 10 curules fijas transitorias en el



Congreso de la República, hasta el periodo 2022-2026, y para la inscripción de listas únicas de candidatos propios o en coalición, de las que pudieran resultar elegidos más congresistas, según las reglas de las circunscripciones ordinarias.

Por lo demás, los términos de la constitución del nuevo partido, los criterios definitorios para designar a sus directivos y eventuales condiciones adicionales para la selección de candidatos a cargos de elección popular se dejaron a discreción de la colectividad, lo cual es consecuente con la autonomía que la Carta Política reconoce a las organizaciones de esta naturaleza. Particularmente, con relación a la participación electoral, los estatutos del partido establecieron las siguientes reglas:

**“Artículo 7. Participación electoral.** *El partido podrá participar en los procesos electorales organizados por el Estado Colombiano. Sus candidatos serán definidos por las correspondientes instancias y órganos de la organización conforme a los lineamientos y criterios definidos por la Asamblea Nacional de los Comunes y a las definiciones de política electoral del partido adoptadas por el Consejo Político Nacional, previa consideración del Consejo Nacional de los Comunes. El Consejo Político Nacional será el órgano competente para el otorgamiento de avales para la participación de candidatos del Partido a corporaciones o cargos de elección popular, observando los principios democráticos señalados por la ley.*

**Parágrafo:** *Todo lo anterior, sin perjuicio de las reglamentaciones que fuere necesario expedir por parte del Consejo Nacional Electoral.*

**Parágrafo transitorio:** *Lo/as congresistas que le corresponden al partido en Senado y Cámara para el período 2018-2022, conforme al Acto Legislativo No. 3 de 2017 en desarrollo del Acuerdo de paz, serán designados por la primera Asamblea Nacional de los Comunes o mediante delegación por el Consejo Político Nacional. La integración completa de las listas a presentar para tales procesos electorales será función del Consejo Político Nacional”.*

De lo anteriormente expuesto se observa que el partido FARC pasó a denominarse Comunes, nombre que mantiene a la fecha. De igual manera, se tiene que, en ejercicio de su autonomía, la colectividad definió en los estatutos, registrados ante el CNE, su estructura orgánica, instancias de dirección y administración, su composición y origen.

Del mismo modo, determinaron los órganos competentes para intervenir en la decisión sobre los militantes que los representarían en las elecciones populares, quienes deben aplicar en todo caso el principio de equidad de género (artículo 4, numeral 4) y reconocer el derecho de sus militantes a *“Elegir y ser elegido para cargos de representación popular”* (artículo 12, numeral 5).



#### 4. Características de la función de registro del Consejo Nacional Electoral frente a las decisiones de los partidos políticos

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es un órgano colegiado compuesto por 9 integrantes<sup>13</sup>, autónomo e independiente, que conforma la organización electoral junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>14</sup>. De acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política, sus atribuciones se pueden clasificar en tres (3) ámbitos misionales: (i) la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, (ii) la regulación, inspección, vigilancia y control de las agrupaciones políticas y (iii) la supervisión de la actividad electoral de los candidatos a cargos de elección popular.

Para cumplir estos cometidos, la misma Constitución y la ley –especialmente el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011– le asignan iniciativa legislativa y la facultad de recomendar proyectos de decreto al Gobierno Nacional, a quien sirve de cuerpo consultivo. Así mismo, le atribuyen la potestad sancionatoria respecto de los partidos políticos y sus directivos, llevar el registro único de las organizaciones políticas, reglamentar aspectos operativos y de detalle de los procedimientos de elección popular, distribuir los aportes estatales para la financiación de campañas, establecer los límites de recursos y publicidad de la actividad proselitista, revocar la inscripción de candidatos, inscribir y vigilar a las firmas encuestadoras, entre otras competencias.

Tratándose del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 establece:

**“ARTÍCULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.** 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.

<sup>13</sup> Constitución Política, artículo 264. Adicionalmente, de forma transitoria (hasta 2026) lo integran un (1) representante del partido FARC, hoy Comunes, con voz, pero sin voto, en virtud del Acuerdo de Paz.

<sup>14</sup> Constitución Política, artículo 120.



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

**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”.*

Acerca de esta particular función del CNE, la Corte Constitucional destacó la utilidad del registro con el fin de facilitar su rol de vigilancia de las organizaciones políticas, al tiempo que advirtió sobre la necesidad de respetar la información reservada de los afiliados, en los siguientes términos:

*“La decisión del legislador estatutario de fijar un registro en las condiciones anotadas, permite que el CNE ejerza sus funciones constitucionales, al contar con la información mínima necesaria para adelantar las competencias descritas. Por ende, el registro analizado se limita a fijar un instrumento técnico para el cumplimiento de una potestad de origen constitucional, lo que justifica su exequibilidad. Además, permite garantizar principios constitucionales de significativa importancia, como la publicidad de los actos y la transparencia.*

(...)

*En consecuencia, con el objeto de garantizar la eficacia del derecho al hábeas data al presente escenario, la Sala (i) condicionará la exequibilidad del artículo 2º del Proyecto de Ley, en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios propios del derecho fundamental al hábeas data, de acuerdo con lo explicado en esta sentencia; y (ii) declarará la exequibilidad condicionada del artículo 3º del Proyecto de Ley, en el entendido que la administración que realiza el Consejo Nacional Electoral del registro de afiliados de partidos y movimientos políticos, deberá sujetarse a los principios derivados del derecho fundamental al hábeas data, en los términos expresados en este fallo”<sup>15</sup>.*

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.



De acuerdo con lo expuesto, el registro de las decisiones de los partidos políticos ante el CNE permite contar con la información mínima para lograr su debida caracterización, con fines de transparencia y vigilancia. Igualmente, es claro que el ejercicio de esta competencia respecto de las decisiones que aquellos adopten está determinado por la verificación del cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico y de los propios estatutos de esas organizaciones.

## 5. El caso concreto

La demanda está dirigida a la nulidad 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’”*.

A título de restablecimiento del derecho, la parte actora pretende que se deje sin efectos la actuación administrativa del expediente Rad. 0865-21, se le ordene al CNE rehacerla como una solicitud de revocatoria directa o, en su lugar, tenerla



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

como una impugnación presentada oportunamente, contando el plazo previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994 a partir del 24 de enero de 2021, cuando culminó la Asamblea Nacional de los Comunes.

Como se anunció, las censuras propuestas en la demanda implican determinar si los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas en que debieron fundarse, de forma irregular y con violación del derecho a la participación política de los demandantes.

Antes de responder a estos cuestionamientos, es necesario que la Sala se refiera a la consecuencia que la apoderada de la parte actora atribuye a que no se tuviera por contestada la demanda por el Consejo Nacional Electoral, sustentada en el artículo 97 del Código General del Proceso, que en lo pertinente dispone:

*“ARTÍCULO 97. FALTA DE CONTESTACIÓN O CONTESTACIÓN DEFICIENTE DE LA DEMANDA. La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto (...).”*

Frente a esta cuestión, se destaca que la norma en cita condiciona la presunción de veracidad a que se trate de hechos de la demanda que sean susceptibles de confesión, es decir, no es un efecto que opere automática e íntegramente respecto de todas las afirmaciones y argumentaciones del demandante. Un razonamiento contrario vaciaría la competencia del juez de legalidad del acto, a quien le bastaría el silencio del demandado para acceder a las pretensiones, prescindiendo del trabajo intelectual y de interpretación que le corresponde en su tarea de administrar justicia.

En tal sentido, esta Corporación ha considerado que los efectos del referido artículo 97 del CGP no son aplicables al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, *“porque en atención a su naturaleza lo que se discute es la legalidad de un acto administrativo, de acuerdo con la cual, quien pretenda desvirtuarla tiene la carga de demostrar los vicios de nulidad que alega, para así obtener el respectivo restablecimiento del derecho”*<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de noviembre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2014-01134-01 (25558), MP. Stella Jeannette Carvajal Basto. Ver, además, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 8 de septiembre de 2021, Rad. 68001-23-31-000-2009-00435-01 (45196), MP. Martín Bermúdez Muñoz. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 8 de julio de 2021, Rad. 11001-03-25-000-2012-00485-00 (1967-12), MP. César Palomino Cortés.



Adicionalmente, los artículos 217 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 195 del Código General del Proceso invalidan la confesión de los representantes de las entidades públicas en los procesos judiciales.

Precisado lo anterior, se estudiarán a continuación cada uno de los puntos de la fijación del litigio, en el mismo orden.

### **5.1. Infracción de los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011 por no impartir el trámite de revocatoria directa contra las decisiones del partido Comunes**

La parte actora sostiene que la solicitud radicada el 18 de enero de 2021 ante el CNE (Rad. 0865-21) tuvo como propósito, en primer lugar, que esta entidad decidiera sobre la “*revocatoria directa*” de los actos preparatorios de la Asamblea Nacional de los Comunes, celebrada entre el 22 y el 24 de enero de 2021, especialmente sobre los militantes con derecho a participar en ella. En segundo lugar, por cuenta del memorial de alcance radicado el 7 de abril de 2021, extendieron su petición a las decisiones definitivas adoptadas en dicho evento, que se tradujeron en reformas estatutarias acerca del cambio de nombre de la colectividad, el nuevo logo símbolo y los integrantes del Consejo Político Nacional.

Los demandantes reprochan que la entidad demandada hubiese impartido a su petición, radicada conforme a los artículos 93 y siguientes del CPACA, el trámite de una “*impugnación*”, regulada en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994, que, a la postre, consideró extemporánea.

Al respecto, es importante acudir a las consideraciones expuestas por la Sala en el auto de 10 de febrero de 2022, que sustentaron en su momento la decisión de negar la suspensión provisional de los actos acusados, las cuales tienen plena aplicación, de cara a la sentencia de mérito. En esa oportunidad, se explicó 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*”.

Esta Sección expuso en la providencia mencionada que la impugnación era el mecanismo idóneo consagrado por el legislador para que cualquier ciudadano, incluidos los afiliados a las colectividades políticas, se opusiera a las





determinaciones adoptadas por estas, cuando quiera que infringieran la Constitución, la ley o los estatutos, sin perjuicio de vías adicionales ante las propias organizaciones, previstas a nivel estatutario. Sobre el particular, se precisan nuevamente estos cauces de reclamación, así:

- 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 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.

Considerando estas alternativas, no cabe duda de que la figura a la que acudieron los peticionarios de la actuación administrativa con radicación 0865-21, ahora demandantes, no era procedente para controvertir las decisiones del partido político en el que militan. Por ello, la entidad demandada fue consecuente, impartiendo el trámite que correspondía y analizando el presupuesto de oportunidad previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994. En efecto, se observa que, a través del auto de 28 de enero de 2021, el consejero ponente de la actuación administrativa en el CNE resolvió “*avocar conocimiento de la impugnación*”.

Además, este aspecto fue profundizado por la entidad demandada en la Resolución 5873 de 1º de octubre de 2021, al resolver el recurso de reposición contra la Resolución 2051 de 17 de junio de 2021, ambas demandadas en el caso concreto. Allí se desestimó de forma expresa el argumento de los peticionarios, según el cual procedía la revocatoria directa de las decisiones del partido FARC, ahora Comunes. Con tal propósito, la entidad demandada explicó lo siguiente:



*“[S]e debe destacar que la revocatoria directa es una manera de extinción de un acto administrativo, por medio del cual el órgano que expidió dicho acto, decide sacarlo de la vida jurídica, es decir, es un mecanismo de autocontrol, fruto del examen que la misma administración realiza sobre sus propias decisiones.*

*El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 ‘Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo’, establece que los actos administrativos se revocarán directamente por la misma autoridad que los haya expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, ya sea de oficio o a solicitud de parte (...)*

*Lo anterior quiere decir, que los actos deben ser revocados directamente por el órgano que lo expide y no a través de autoridad judicial o administrativa ajena. (...)*

*En suma, no es dable conocer a través de la figura de revocatoria directa la solicitud de dejar sin efectos las decisiones adoptadas por el Séptimo Pleno Nacional de los Comunes del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –FARC, frente a los actos preparatorios y regulatorios para la Asamblea Nacional de los Comunes realizada los días 22, 23 y 24 de enero de la presente anualidad” (Subrayado del original).*

Por consiguiente, se reitera que el ordenamiento jurídico ha previsto la forma, los plazos y la autoridad competente para hacer el análisis de conformidad con las normas superiores, respecto de las decisiones que se toman al interior de las agrupaciones políticas, que excluyen inequívocamente a la revocatoria directa consagrada en la Ley 1437 de 2011 para ser utilizada por las autoridades públicas, frente a sus propios actos administrativos.

En esa medida, era necesario que el CNE verificara la oportunidad de la impugnación, respecto de la fecha en que fueron expedidos los actos inicialmente controvertidos, como efectivamente lo hizo, para concluir que la petición fue formulada por fuera de los 20 días que otorga el referido artículo 7º de la Ley 130 de 1994 para ese propósito.

Sobre el punto, y atendiendo a uno de los argumentos de los demandantes, también conviene recordar que los partidos políticos no son entidades estatales ni autoridades administrativas, es decir, no hacen parte de la estructura del Estado, sin perjuicio de la trascendencia que se les reconoce para facilitar la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas y en el control de las instituciones.

Adicionalmente, tampoco es posible interpretar, en la forma en que lo hace la parte actora, que el Consejo Nacional Electoral sea el superior jerárquico de los partidos y movimientos políticos, pues, según se precisó, su función responde a



la inspección, vigilancia y control de su actividad, para lo cual cuenta con poderes de naturaleza sancionatoria y de verificación de conformidad de sus decisiones con las normas que regulan sus actividades.

Siendo así, se concluye que el trámite impartido por el CNE a la solicitud de los demandantes no obedeció al capricho de la entidad; por el contrario, estuvo fundamentado en la ley y fueron ofrecidos los argumentos pertinentes para justificar esa actuación, los cuales comparte esta Sección, tomando en consideración las finalidades de las figuras de la impugnación contra las decisiones de las organizaciones políticas, regulada en la Ley 130 de 1994, en contraste con la revocatoria directa de los actos administrativos, de la que se ocupa la Ley 1437 de 2011.

En tales condiciones, no prospera el cargo formulado en la demanda, sustentado en la infracción de los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011.

## **5.2. Vulneración del derecho a la participación política por no decidir de fondo la controversia planteada contra las decisiones del partido Comunes**

Como consecuencia de haber impartido a la solicitud Rad. 0865-21 el trámite de una impugnación, en lugar de tenerla como una petición revocatoria directa, los demandantes consideran que el CNE omitió el estudio de fondo de las censuras planteadas contra la convocatoria a la segunda Asamblea Nacional de los Comunes y las decisiones que allí se tomaron.

Por el mismo motivo, estiman que esta determinación de la entidad demandada se tradujo en la vulneración de su derecho a la participación, a pesar de su condición de *“militantes fundadores”*, al igual que el derecho de acceder a la administración de justicia, que sustentan en el 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, párrafo, 21, 22 y 25 de los estatutos del partido Comunes.

La Sala no comparte las censuras que plantea la parte actora, en primer lugar, porque, según se expuso en el acápite anterior, la revocatoria directa no es un mecanismo idóneo para discutir las decisiones de los partidos políticos. Antes bien, para este fin está prevista la impugnación a la que hacen referencia los artículos 7º de la Ley 130 de 1994 y 9º de la Ley 1475 de 2011, sometida a los plazos allí señalados, según el caso.



En segundo lugar, debido a que se pudo constatar que la entidad demandada sí hizo un análisis de fondo para determinar la conformidad normativa de los actos preparatorios a la Asamblea Nacional del 22, 23 y 24 de enero de 2021 y de las reformas estatutarias que se adoptaron durante su celebración. Es así como el CNE accedió al registro de estas decisiones, a solicitud del partido, previo cotejo con las condiciones materiales y de competencia previstas en la ley y en particular, en los estatutos del partido FARC, que se encontraban vigentes para la época.

Al respecto, se lee en la parte considerativa de la Resolución 2051 de 2021 que se definiría *“si los actos preparatorios con respecto a la Asamblea Nacional de los Comunes se encuentran acorde a las cláusulas estatutarias de la materia”*. Y 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”*.

Sobre esa premisa, emprendió el **análisis de competencia** para convocar a la Asamblea. En tal sentido, verificó que esta decisión fue tomada por el Pleno del Consejo Nacional de los Comunes, que es el órgano competente para ello, de acuerdo con el artículo 21 de los estatutos, que justamente dispone que *“La convocatoria a la Asamblea Nacional será realizada por el Consejo Nacional de los Comunes que esté en ejercicio”*. En línea con esta cláusula, se constató para el caso concreto que dicha convocatoria 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.

Seguidamente, se observa que el CNE se ocupó de lo relativo a los **participantes a la Asamblea**, sobre lo cual corroboró que el censo de asistentes definido por el Consejo Nacional y comunicado a través de la circular 001 de 2021 de la Comisión de Organización del evento, respondía a lo previsto en el artículo 21 de los estatutos, según el cual la Asamblea Nacional de los Comunes está conformada por:

- Los consejeros nacionales en ejercicio, esto es, los miembros del Consejo Nacional de los Comunes, a su vez, integrado por 111 miembros, que incluyen representantes de los consejos departamentales, 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.



En concordancia, advirtió que los delegados y representantes de las instancias seccionales del partido son elegidos por las asambleas locales, conforme con las reglas que establece el Consejo Nacional de los Comunes, según los artículos 16, numeral 6, 19 y 21 de los estatutos, que son del siguiente tenor:

**“Artículo 16. Asamblea local de los Comunes:** (...) 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.** (...) Será función principal del Consejo Departamental... elegir de su seno al menos cinco (5) delegados a la Asamblea Nacional de los Comunes.

**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 (...).”

De acuerdo con los preceptos estatutarios aludidos, la Asamblea Nacional de los Comunes está integrada 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.

En contraste, no se advierte mención alguna a la categoría de “*militantes fundadores*” a la que apelan los demandantes para defender el derecho automático de participar en la Asamblea Nacional ni mucho menos prerrogativas especiales que garanticen su asistencia a las sesiones de este órgano de dirección.

Nada de ello se menciona en el artículo 8º de los estatutos, que caracteriza a los militantes del partido en los siguientes términos:

**“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.



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

**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).**

Así las cosas, esta norma reconoce a los delegados al congreso fundacional la calidad de militantes, lo que no equivale a la categoría especial ni al derecho adicional que interpretan los demandantes a su favor. Por lo tanto, es irrefutable que, para asistir a la Asamblea Nacional de los Comunes, es necesario (i) hacer parte del Consejo Nacional de los Comunes, en el cual participan, a su vez, los representantes de los consejos departamentales o (ii) ser elegido como delegado por las instancias del partido a nivel territorial.

Adicionalmente, incumben a este punto las pruebas aportadas al expediente que informan sobre un hecho relevante, consignado en la Circular 17 de 2020 del presidente del partido. Allí se observa que los senadores Victoria Sandino Simanca e Israel Alberto Zúñiga Iriarte y el señor Benedicto de Jesús González, demandantes en este proceso, no participaron en el VII Pleno del Consejo Nacional de los Comunes que tuvo lugar el 12 y 13 de diciembre de 2020, donde se determinaron los asistentes a la Asamblea, debido a que en una reunión previa del Consejo Político Nacional (CPN), realizada el 20 de noviembre de 2020, se sometió a votación su asistencia y resultó en que “46 camaradas votaron porque no se los dejara participar y 20 porque participaran”.

En consecuencia, fueron varias las razones por las que los demandantes no tuvieron injerencia en la decisión que tomó el partido en torno a la asistencia a la Asamblea Nacional, ni participaron efectivamente en la misma. Primero, porque no eran parte del Consejo Nacional de los Comunes, no fueron delegados por las instancias territoriales ni tenían un asiento automático por el hecho de haber sido fundadores del partido, y segundo, dado que, en el marco de un procedimiento democrático de la colectividad, se decidió que no acudieran al evento en el que se definirían los participantes a la mencionada Asamblea.

De otra parte, superado el análisis de los actos preparatorios, el CNE abordó el estudio de los **requisitos formales y sustanciales de las reformas estatutarias** relacionadas con el cambio de nombre, logo símbolo y colores distintivos del partido FARC, junto con la designación de nuevos integrantes del Consejo Político Nacional y el reemplazo del representante legal. En ese sentido, 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, en la que se reconoció personería jurídica a la colectividad y se inscribieron sus directivos.

Así mismo, revisó las reglas de quórum para aprobar cambios a los estatutos al interior de la Asamblea Nacional de los Comunes, contenidas en los artículos 22 y 25 de los estatutos:

**“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 (...)*

**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”.*

Según las cláusulas transcritas, las decisiones de la naturaleza discutida en la Asamblea Nacional de los Comunes de enero de 2021 requieren la aprobación de la mayoría simple de sus integrantes. Al respecto, el CNE corroboró en el acta 002 de 24 de enero de 2021 la votación requerida frente a cada uno de los asuntos planteados, en particular, 180 votos a favor del nombre “Comunes” y 133 por el logo símbolo de la rosa, de un total de 257 participantes.

Del mismo modo, la entidad demandada analizó el cumplimiento de los parámetros de contenido previstos en los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley 130 de 1994, y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 9º y 35 de la Ley 1475 de 2011, referidos, entre otros temas, a los principios orientadores de las organizaciones políticas y en especial, al carácter democrático que debe orientar todas sus actuaciones y decisiones. De igual manera, examinó y validó el diseño del logo símbolo, respecto de los lineamientos y las restricciones que establecen en los artículos 5º de la Ley 130 de 1994 y 35 de la Ley 1475 de 2011.



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

En cuanto a los integrantes del Consejo Político Nacional, también encontró su designación acorde con las reglas estatutarias y constató la aceptación de los cargos por cada uno de los designados. El único punto excluido del registro fue el relativo a la elección del nuevo representante legal, cuya inscripción fue negada debido a la falta de prueba de haber sometido efectivamente a consideración esta decisión en la Asamblea, como se expuso en la Resolución 2051 de 2021.

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, como también de las decisiones que tomaron sus miembros. Este análisis fue hecho a partir de las normas estatutarias pertinentes, especialmente en lo que atañe al órgano competente para convocarla, los criterios para definir a los participantes, el contenido material de la reforma a los estatutos que se adoptó en ese evento y la designación de los nuevos integrantes de una de sus instancias de decisión.

Por último, es pertinente señalar que 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. Ejemplo de esto lo constituye la decisión de negarles a dos de ellos el aval 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. Con esas pruebas se evidencia que la parte actora enmarca en censuras contra los actos administrativos expedidos por el CNE, que son objeto de demanda, situaciones que desbordan lo que allí fue resuelto y que, antes bien, responden a la autonomía de la colectividad, en el seno de sus órganos de dirección.

Ante este panorama, la Sala concluye que el Consejo Nacional Electoral no vulneró a los demandantes los derechos a la participación política y de acceso a la administración de justicia –para ser precisos, a la autoridad electoral– durante la actuación que precedió la expedición de la Resolución 2051 de 2021, y de la Resolución 5873 de 2021, que la confirmó. 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 integración 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 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 de 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.

Por consiguiente, tampoco prospera este segundo cargo de infracción normativa y violación del derecho a la participación de los demandantes.

### 5.3. Violación del debido proceso

En la demanda 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. Atendiendo a los antecedentes administrativos aportados al proceso, la Sala llega a la misma conclusión anunciada en el auto de 10 de febrero de 2022 al momento de negar la suspensión provisional de los actos acusados, es decir, que el CNE no vulneró el debido proceso de los demandantes, como pasará a explicarse.

#### a) Notificación de las Resoluciones 4707 y 4711 de 2021

El señor Pablo Catatumbo Torres Victoria, mediante escrito presentado el 6 de agosto de 2021, Rad. 012761-21 y 013127-21, en su condición de representante legal del partido Comunes para ese entonces, solicitó el registro de la representante legal y directora administrativa Luz Mery López Pascagaza. Con esta petición, allegó el acta No. 107, también del 6 de agosto de 2021, suscrita por el Consejo Político Nacional, donde constaba la elección correspondiente, luego de la reforma a los estatutos que le atribuyó esta competencia. De este modo, subsanó la omisión de la petición inicial presentada dentro del expediente Rad. 4465-21 y 4496-21, que motivó la negativa de aquel registro en la Resolución 2051 de 2021.

Superada la falencia acerca de la prueba de la designación de la nueva directiva y previa verificación del cumplimiento de las reglas para designar al representante legal previstas en los estatutos vigentes de la organización política, el CNE accedió a lo solicitado mediante la Resolución 4707 del 8 de septiembre de 2021, por la cual “se **ORDENA REGISTRO** de la Representante Legal y Directora



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

**Administrativa del Partido Político COMUNES a la señora LUZ MERY LOPEZ PASCAGAZA”.**

Por lo tanto, la Sala advierte que este acto fue proferido por el CNE en respuesta a un trámite distinto al surtido con ocasión de la petición que presentaron los demandantes, razón por la cual no era del caso librarles notificaciones. En su lugar, se observa que la resolución ordenó notificar a la persona que inició la actuación, esto es, al representante legal del partido, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO CUARTO: NOTIFÍQUESE** por intermedio de la subsecretaría de esta Corporación, al Representante Legal del Partido Político COMUNES el contenido de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al correo electrónico autorizado para tal fin en dicha dependencia”.

Sumado a lo anterior, el acto administrativo en cita se ordenó notificar conforme al artículo 70 del CPACA, por tratarse de un acto de inscripción que corresponde a una entidad encargada de llevar un registro público, en concreto, el Registro Único de Partidos de que trata el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011.

De otra parte, mediante escrito radicado por correo electrónico el 30 de junio de 2021, Rad. CNE-E-2021-012261<sup>17</sup>, la senadora Sandra Ramírez Lobo Silva – antes Criselda Lobo Silva– solicitó al Consejo Nacional Electoral actualizar su nombre en el registro del partido Comunes como integrante del Consejo Político Nacional, informando para el efecto haber adelantado el trámite correspondiente ante las “instancias legales competentes” y anexando los soportes respectivos.

Consecuente con ello, por medio de la Resolución 4711 del 8 de septiembre de 2021, el CNE aclaró “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.

De modo que, si bien esta resolución hizo referencia a la 2051 de 2021, lo cierto es que el aspecto objeto de aclaración no tuvo origen en alguna solicitud de los ahora demandantes (Rad. 0865-21) ni guardó relación con la convocatoria y las decisiones de la Asamblea Nacional de enero de 2021. Por el contrario, se constató que el exclusivo propósito de la mencionada Resolución 4711 fue

<sup>17</sup> Ver antecedentes administrativos remitidos por el CNE, registrados en la actuación No. 56 de SAMAI.



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

acceder a la petición de inscripción del nuevo nombre de una de las integrantes del Consejo Político Nacional del Partido.

Igualmente, como aconteció con la Resolución 4707, se ordenó comunicarla a los directamente interesados en la actuación, es decir, al representante legal del partido y a la peticionaria, como, en efecto, se dispuso en el artículo quinto de la Resolución 4711:

**“ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR** por intermedio de la Subsecretaria (sic) de esta Corporación, la presente resolución al ciudadano **PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA**, representante legal del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), o quien haga sus veces, a la dirección de correo electrónico [gestiondocumentalfarc@gmail.com](mailto:gestiondocumentalfarc@gmail.com) y a la ciudadana **SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA** a los correos electrónicos [criselda.lobos@senado.gov.co](mailto:criselda.lobos@senado.gov.co) y [griselda.senado@gmail.com](mailto:griselda.senado@gmail.com) de conformidad con el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Así mismo, se dispuso que el acto se entendería notificado “una vez se realizara la correspondiente anotación en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas, de conformidad con el artículo 70 del CPACA”.

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 la notificación defectuosa o la falta de ella no conllevan la inexistencia o ilegalidad del acto administrativo. Sobre el particular, es abundante la jurisprudencia de esta Corporación según la cual 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 nulidad<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> 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.



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

Además de la censura previamente estudiada, los demandantes derivan la violación al debido proceso por parte del CNE por el hecho de haber dispuesto en el auto de 21 de abril de 2021 la acumulación de su petición Rad. 0865-21, con las presentadas por el representante legal del partido Comunes, Rad. 4465-21 y 4496-21. A su juicio, se trataba de dos peticiones incompatibles, en la medida en que la primera se oponía a las decisiones adoptadas en la Asamblea Nacional de los Comunes del 22, 23 y 24 de enero de 2021, mientras que las segundas perseguían su registro.

Para la Sala, no le asiste razón a la parte actora en su interpretación, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 36 del CPACA, así:

*“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 (...).”*

Esta lógica del legislador guarda coherencia con 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.

Así mismo, se observa que la Resolución 3354 de 2013 del CNE permite adelantar en una misma actuación las peticiones que tengan identidad en el evento de origen.

Tratándose de los memoriales Rad. 0865-21, firmado por Israel Alberto Zúñiga Iriarte y Victoria Sandino Simanca, y los escritos Rad. 4465-21 y 4496-21, presentados por el representante legal del partido Comunes, es clara la coincidencia temática en torno a la celebración de la segunda Asamblea Nacional de la colectividad y los asuntos que allí fueron sometidos a consideración; solo que los primeros peticionarios se oponían a su desarrollo, alegando violación al derecho a la participación y a algunas normas de los estatutos, mientras que el segundo abogaba por el registro de las reformas estatutarias y designaciones que se aprobaron.



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

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, sin perjuicio de que los demandantes estuvieran en desacuerdo con ellas.

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

Por último, 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, reprochan que 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.

La Sala observa sobre este punto 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 ordenó su notificación. Y en cuanto a su reclamo, el CNE advirtió su presentación por fuera del plazo previsto en el artículo 7º de la Ley 130 de 1994.

Atendiendo a lo discurrido, no se probó la violación del debido proceso en la actuación administrativa adelantada por el CNE, con ocasión de la notificación de las decisiones proferidas en ese trámite, la acumulación de expedientes y la vinculación de terceros interesados.

En conclusión, los cargos formulados contra los actos demandados no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de la que están investidos y, en consecuencia, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

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

### **FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el Consejo Nacional Electoral por



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

los señores Milton de Jesús Toncel Redondo, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, Victoria Sandino Simanca Herrera y Benedicto de Jesús González Montenegro.

**SEGUNDO: ADVERTIR** a las partes que contra esta providencia no procede ningún recurso.

**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>”