



Audiencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) en relación con la conservación o cancelación de la personería jurídica al partido político Unión Patriótica (UP)
(Ley 1475 de 2011, art. 35)

Presidente CNE: Magistrado Emiliano Rivera.

Vicepresidente CNE: Magistrado Felipe García.

Ponente PJ Unión Patriótica: Magistrado Carlos Camargo

Presentación

La Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Reiniciar (Reiniciar o Corporación Reiniciar) es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, con status consultivo ante la Organización de Estados Americanos (OEA)¹ y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)², fundada en Bogotá en 1992 con el objetivo de defender, promover y contribuir a la plena vigencia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

Con el fin de dar cumplimiento a la misión institucional, la Corporación Reiniciar adelanta acciones en las áreas de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, asistencia integral a víctimas de violaciones a los derechos humanos (legal, psicosocial, humanitaria, formación en derechos y promoción de la organización de las víctimas), documentación y litigio (nacional e internacional) de casos de violaciones a los derechos humanos, y, cabildeo e incidencia ante autoridades nacionales y organismos internacionales en pro de los derechos humanos, la democracia y la paz en el país.

Uno de los casos representados ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH) es el de la Unión Patriótica, cuya petición fue presentada por la Corporación Reiniciar el 16 de diciembre de 1993, dada la impunidad en que se hallaban los más de 2.000 crímenes contabilizados para la fecha y la evidente desprotección en que se encontraban los militantes de la UP. El caso fue admitido por la CIDH en marzo de 1997, habilitándose una etapa de búsqueda de una solución amistosa durante el período 2000 – 2006. Dicha etapa se rompió ante el reiterado incumplimiento de los compromisos que en materia de verdad, esclarecimiento judicial y reparación había sumido el gobierno nacional así como por la persecución y estigmatización que encabezó el propio Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Desde esa fecha el caso se halla en etapa de alegaciones de fondo, estando a la fecha *ad portas* de una decisión de fondo respecto de la responsabilidad del Estado de Colombia en

¹ Resolución de noviembre de 2011.

² Resolución de julio de 2012.



lo ocurrido contra la UP, incluyendo la supresión de la personería jurídica al partido en el 2002, como expresión de la extrema persecución contra sus militantes.

En ejercicio de tal representación, la Corporación Reiniciar acude a esta audiencia convocada por el CNE con el fin de *definir la conservación o cancelación de la personería jurídica al partido político Unión Patriótica*, no obstante lo decidido el año pasado por el Consejo de Estado.

I. Otorgamiento de personería jurídica a la Unión Patriótica y resultados generales de los comicios electorales de 1986:

La Unión Patriótica obtuvo personería jurídica como partido político el 20 de agosto de 1986 mediante Resolución No. 37 de 1986 del Consejo Nacional Electoral (CNE). Dicho reconocimiento se efectuó conforme a lo establecido en la Ley 58 de 1985 (para entonces regente de los partidos políticos). En la mencionada Resolución, el CNE destacó que la UP

“obtuvo una cifra muy superior a los diez mil votos en los últimos comicios del 9 de marzo de 1986 [Congreso de la República], sobrepasando las exigencias de rigor, lo cual complementan con la certificación de carnetización que llega a 190.269 inscritos en mayo 22 de 1986”.

Respecto de tales resultados electorales, es importante mencionar que en dichos comicios, la UP eligió siete Senadores (3 propios y cuatro en coalición), nueve Representantes a la Cámara (4 propios y 5 en coalición) y más de 300 concejales, alcanzando la mayoría electoral en cerca de 50 municipios del país (en 24 de los cuales fueron designados alcaldes de la UP).

II. La persecución extrema a los militantes de la UP durante el período 1985- 2002 y la decisión del CNE de extinguir la personería jurídica a la UP:

El 30 de septiembre de 2002, mediante Resolución No. 5659, el CNE resolvió extinguir la personería jurídica de la UP, luego de revisar los resultados de los comicios electorales celebrados en el 2002 (10 de marzo y 26 de mayo) y considerar que la UP no había obtenido al menos 50.000 votos ni mantenía representación en el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 30 de 1994, vigente para entonces³.

En dicha decisión, el CNE no refirió que ante el asesinato de Heliodoro de Jesús Durango⁴, candidato a la Asamblea de Antioquia, la dirección de la UP comunicó al CNE la decisión

³ En dichas elecciones, la RNEC reportó para la UP un total de 1.185 votos para la Cámara de Representantes y la no participación en las presidenciales.

⁴ Ocurrido en Medellín el 8 de septiembre de 2000.

de marginarse de la campaña electoral regional 2001 – 2003 y solicitó que sus candidatos fueran retirados de los tarjetones electorales (Asamblea Departamental y Concejo de Medellín). El CNE negó tal solicitud al considerar que la renuncia a las candidaturas debía presentarse dentro del término legal de modificación de las mismas y que en consecuencia “los votos emitidos a favor de los candidatos serían debidamente contabilizados y escrutados.” De tal decisión se apartó Jaime Araujo Rentería, quien consideró que ante la renuncia lo pertinente era no contabilizar los votos.

Contra la Resolución de supresión de la personería jurídica, la UP representada legalmente por Mario Upegui Hurtado (q.e.p.d.), interpuso recurso de reposición que fue decidido por el CNE el 20 de noviembre de ese mismo año mediante Resolución No. 7477, con ponencia de la Doctora Clelia América Sánchez de Alfonso, confirmando la pérdida de la personería jurídica. Dos magistrados expresaron diferencias frente a la decisión: Germán Bustillo Pereira y Roberto Rafael Bornacelli Guerrero.

El Doctor Bustillo Pereira presentó *aclaración de voto* indicando que aunque las razones expuestas por la UP eran justas en términos de democracia, participación y pluralismo, y evidenciarían una incompatibilidad entre la ley electoral y los principios constitucionales, éstas no podrían ser resueltas por el CNE. Indicó además que la extinción de la personería jurídica no sustraía a la UP del espectro político y que tenía oportunidad legal para volver a recuperarla.

El consejero Roberto Rafael Bornacelli Guerrero, por el contrario, presentó voto disidente de la decisión mayoritaria, pues en su concepto,

“La eliminación sistemática de los miembros de la Unión Patriótica” constituía un hecho notorio que no debía ser ignorado por el CNE y que en tal situación no resultaba razonable exigir a la UP la inscripción de candidaturas “pues la situación de inmolación de sus miembros es un hecho previsible a futuro que el Estado no ha podido contener, a pesar de sus esfuerzos, lo que hace que estemos exigiendo de dicha agrupación política una conducta que no puede ser exigible a ninguna agrupación o ciudadano, que sea miembro de una sociedad que se proclama a sí misma, como un Estado Social de Derecho.

(subrayado ajeno al texto)

La *notoria eliminación sistemática de los miembros de la UP* a la que se refería el magistrado Bornacelli, significaba el asesinato de al menos 2.855 de sus militantes⁵, entre ellos, los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal⁶ y Bernardo Jaramillo Ossa⁷; los

⁵ Corporación Reiniciar. Registro de Víctimas del Caso de la Unión Patriótica ante la CIDH, 1985 – 2002.

⁶ Jaime Pardo Leal, asiendo el 11 de octubre de 1987, obtuvo para las elecciones presidenciales de 1986 un total de 328.752 votos (4.54 del total nacional), representando la más alta votación obtenida hasta entonces por un partido de izquierda.

Senadores Pedro Nel Jiménez Obando, Pedro Luis Valencia y Manuel Cepeda Vargas; los Representantes a la Cámara Leonardo Posada Pedraza, Jairo Bedoya, Octavio Vargas Cuéllar y Henry Millán, además de diputados, concejales, directivos del partido político y militantes residentes en campos y ciudades. Además de cerca de 500 desapariciones forzadas, actos de tortura, detenciones arbitrarias, judicializaciones infundadas y desplazamientos forzados. Violaciones que a la par representaban una masiva violación a los derechos políticos (derecho fundamental⁸) y a los conexos a él (derecho de asociación, libertad de expresión), en un Estado que predicaba la democracia y se vanagloriaba de su régimen electoral.

Esta situación ha sido calificada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como⁹

una práctica de asesinatos políticos en masa y la persecución extrema de los miembros de la Unión Patriótica con la intención de eliminar físicamente al partido y de diluir su fuerza política.

Pero de esta práctica, salvo el magistrado Bornacelli, no se enteró el CNE, es decir, la autoridad encargada de *velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías*, como reza su misión, no supo que los asesinatos constituyeran la más fehaciente prueba de la falta de garantías para la Unión Patriótica.

III. Las demandas de nulidad de lo decidido por el CNE incoadas a favor de la Unión Patriótica y la decisión del Consejo de Estado de julio de 2014

Ante la confirmación de la decisión, la dirección de la UP a través de apoderado judicial (el magistrado del CNE Gelasio Cardona Serna) interpuso en el 2003 acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado. Esta acción fue decidida en forma negativa **el dos de diciembre de 2010**, mediante providencia a cargo del magistrado Marco Antonio Velilla Moreno, quien afirmó no desconocer “el horror de los ataques contra los miembros de la Unión Patriótica” ni la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cte IDH) en el caso del Senador Manuel Cepeda Vargas pero encontrando ajustada al texto constitucional (art. 108) y legal (Ley 130 de 1994) la decisión del CNE, pues en su concepto esta institución “carece de facultades para anteponer a los criterios normativos objetivos, razones subjetivas o excepciones a las normas”.

Meses antes de dicho fallo, el 23 de agosto de 2010, el Consejo de Estado admitió acción de simple nulidad de acto de contenido electoral, interpuesta por el ex magistrado del CNE

⁷ Bernardo Jaramillo Ossa fue asesinado en plena campaña presidencial el 22 de marzo de 1990. Una semana antes había sido elegido Senador de la República por el Departamento de Antioquia.

⁸ Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ CIDH. Informe de Admisibilidad No. 5 de 1997. Caso No. 11.227 (Unión Patriótica vs. Colombia), párrafo 26.

y de la Corte Constitucional, Jaime Araujo Rentería y otros, contra las ya referidas Resoluciones. El Consejo de Estado, Sección Quinta, falló la solicitud el 4 de julio de 2013, declarando la nulidad de las Resoluciones 5659 (parcialmente) y 7477 de 2002 del CNE y determinó que

“en virtud, de los efectos ex tunc¹⁰ connaturales, y que de ordinario le son propios a esta clase de decisiones judiciales, el fallo equivale a que la Unión Patriótica – UP - nunca perdió su personería jurídica, y que la conserva”.

En la decisión el CE consideró que la norma electoral que le fue aplicada a la UP se basa en la premisa de que el partido hubiera podido participar en la contienda electoral con plena libertad y en condiciones de igualdad frente a las garantías necesarias para este efecto, respecto de los otros aspirantes de los demás partidos políticos, situación que no acació en el caso de la UP.

Sobre el particular es menester destacar apartes de lo dicho por el Consejo de Estado respecto de las consideraciones del CNE¹¹:

Porque lo que le ocurrió a la UP fue que no contó con las condiciones de garantía indispensables para vincularse a la contienda electoral al Congreso del año 2002 con una pluralidad de candidatos avalados y en un escenario de normalidad participativa¹². Consecuencia de ello, por obvias razones estaba en imposibilidad de obtener cincuenta mil (50.000) votos, o de conservar al menos una curul en esa Corporación de elección popular.

Éstas fueron las verdaderas razones, de carácter de fuerza mayor, que le impidieron, en igualdad de condiciones a los demás partidos, y con garantía de libertad, poder ejercer este derecho político, derecho que es de naturaleza fundamental. (p.22).

(...)

En apreciación de la Sala, este estudio evidencia que habiendo surgido la Unión Patriótica como alternativa política de aceptación popular y con reconocimiento oficial en el territorio nacional, simultáneamente fue objeto de acciones en su

¹⁰ Expresión latina que significa "desde siempre" e indica que el acto jurídico, la disposición de la ley o resolución judicial tienen efectos retroactivos o que la situación actual se supone perfeccionada desde su origen.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de julio de 2013. Radicación No. 11001-03-28-000-2010-00027-00. C.P. Susana Buitrago Valencia, p. 22, 26, 28, 29, 32,

¹² Al proceso se aportó certificación del Director de Gestión Electoral del CNE en el sentido que la UP presentó un único candidato a la Cámara de Representantes por el Departamento de Arauca, para las elecciones del 10 de marzo de 2002. En cuanto al Senado, se certificó que “no hubo inscritos” (fl. 391 c. ppal.). No obstante las Resoluciones del CNE que se demandan no aducen ni se refieren a esta circunstancia que por lo tanto careció de relevancia.

contra provenientes de fuerzas oscuras dirigidas a asesinar selectivamente a muchos de sus miembros, varios de los cuales habían sido elegidos en cargos de elección popular en alcaldías y en corporaciones públicas, en las diferentes elecciones en las que el Partido Político pudo participar, antes de las del año 2002.

(...)

Entonces los integrantes del partido Unión Patriótica fueron víctimas de persecución por razones políticas acaecidas en el país, cuando manos desconocidas decidieron exterminar a sus militantes y afiliados con el claro propósito de deshacer el partido a fin de impedirle su participación democrática en la gobernabilidad del país. Así, se trató entonces de un verdadero atentado contra el pluralismo y la democracia.

(...)

Entonces, retomando el objeto del presente proceso, se tiene que cuando el CNE al determinar si al Partido Político UNIÓN PATRIOTICA correspondía aplicarle el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994 para extinguir su personería jurídica, le era exigible constitucional y legalmente que valorara la situación fáctica que gobernaba los acontecimientos del estado de fuerza mayor que padecía el partido, respecto a su capacidad real de participación política, bajo un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba para evaluar en cualquier otro partido político la ausencia de 50.000 votos o el no alcanzar o mantener un escaño en el Congreso de la República. Porque debido a la crisis de la UP, se trataba de un estadio totalmente irregular y diferente, luego también diferente debía ser el tratamiento a impartir a este partido.

La finalidad que inspiró al legislador para establecer la causal que se consagra en el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994 para que los partidos políticos no conserven la personería, fue sancionarlos por carecer de apoyo popular, demostrado en las urnas, ya por la falta de solidez de su ideario o por el descrédito de sus directivos o por el incumplimiento de los programas ofrecidos por sus avalados, lo que se deduce al no lograr ninguna representación en la principal Corporación Pública de elección popular, el Congreso de la República. La norma tiene entonces el claro propósito de impulsar con ello la permanencia institucional, con su reconocimiento oficial de personería jurídica, solamente de organizaciones políticas sólidas, serias y consistentes que identifiquen el clamor popular con liderazgo de acogida comunitaria de su ideario político, y mediante el aval a candidatos que sean merecedores de representar la democracia participativa del electorado.

Pero en el caso de la UP, conforme está demostrado, no se trató de pérdida de apoyo popular por estar en desacuerdo los electores con su ideario o con sus directivos, sino de la total imposibilidad en que estuvo para presentarse a las elecciones al Congreso de la República del 10 de marzo de 2002, en igualdad de

condiciones a los demás partidos y movimientos políticos, en cuanto al goce de las garantías para la preservación de la vida e integridad personal de sus directivos, militantes y simpatizantes.

(...)

Definir si mantenía o no la personería jurídica la UP, constituía una decisión de especial trascendencia social, política e histórica, al tratarse del Partido Político surgido a la vida nacional como resultado de la política de paz implementada por el gobierno nacional, y cuando en su nacimiento confluyeron voluntades heterogéneas y pluralistas, y que nació con el reconocimiento nacional y con el respaldo y la aquiescencia de la comunidad tanto local como internacional, en la connotación de constituir una apertura democrática de un ámbito directo de participación política a las minorías y a la oposición.

Entonces, se imponía, en un escenario de examen de la decisión consonante con los principios y valores que rigen nuestro Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, en el cual uno de sus fines esenciales es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, que el CNE tomara en consideración la excepcional situación que le había impedido al partido Unión Patriótica presentarse con verdadera garantía de participación igualitaria al debate electoral 2002 para Congreso de la República, circunstancia que se constituyó en el real motivo por el cual no le fue posible atender a las exigencias legales para conservar la personería jurídica.

(subrayados ajenos a la providencia).

IV. Otros pronunciamientos que constatan lo ocurrido a la Unión Patriótica

Diversos organismos constatan la persecución política a la Unión Patriótica y evidencian la necesidad de adoptar medidas efectivas para evitar la repetición de los hechos en su contra que son, no solamente las violaciones cometidas contra sus militantes, sino las actuaciones u omisiones de las autoridades que permitieron, auspiciaron, permitieron o toleraron los crímenes en su contra, o los han mantenido en la impunidad, o han facilitado sus fines, como puede ser la liquidación del partido político a través de la supresión de la personería jurídica.

Destacamos:

- i) *Sentencia T-439 de 1992*, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, mediante la cual la Corte Constitucional constata la persecución política a la UP, enfatiza en el derecho de sus militantes a la participación política y ordena, entre otros asuntos, al Defensor del Pueblo que elabore, en el término de tres (3) meses un informe con destino al Congreso Nacional, al Gobierno y al Procurador General

de la Nación, así como promover ante las autoridades judiciales competentes las acciones necesarias para el definitivo y total esclarecimiento de estos hechos.

- ii) *Informe Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, al Gobierno y al Procurador General de la Nación*, sobre el estado en que se encuentran las investigaciones penales y disciplinarias que se adelantan como consecuencia de las muertes de miembros del partido político Unión Patriótica y del movimiento político Esperanza, Paz y Libertad (1993).
- iii) *Informe de Admisibilidad del Caso de la Unión Patriótica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, Informe No. 5 del 12 de marzo de 1997.¹³
- iv) *Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cte. IDH) en el Caso Manuel Cepeda Vargas vs Colombia*, sentencia del 26 de mayo de 2010.¹⁴
- v) Ley 589 de 2.000 (tipificación del delito de genocidio político en el Código Penal Colombiano, art. 101).
- vi) *Sentencia T-959 de 2006*, M.P. Rodrigo escobar Gil, mediante la cual tutela los derechos de la familia del Senador Manuel Cepeda Vargas frente a imputaciones deshonrosas hechas a movimiento Unión Patriótica al interior de campaña política “Adelante Presidente”.
- vii) *Sentencia del la Corte Suprema de Justicia contra el ex Congresista César Pérez García*, Proceso de Única Instancia No. 33118, Sentencia del 15 de mayo de 2013.
- viii) *Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, contra Heber Veloza García, alias HH*, sentencia del 30 de octubre de 2013.
- ix) Diversas sentencias del Consejo de Estado que declaran responsablemente a la Nación por crímenes cometidos contra dirigentes de la UP, entre ellos, Manuel Cepeda Vargas, José Miller Chacón, James Ricardo Barrero, Julio Serrano Patiño, Julio Poveda, entre otros.

V. El CNE y el formal acatamiento de la decisión del Consejo de Estado.

Aunque el Consejo de Estado evidenció que la Unión Patriótica no se hallaba en condiciones de igualdad material frente a la ley electoral y enfatizó en el papel de la

¹³ Disponible en. [http://www.cidh.org/casos/informes/de admisibilidad/1997/Colombia](http://www.cidh.org/casos/informes/de%20admisibilidad/1997/Colombia).

¹⁴ Disponible en. <http://www.corteinteramericanadederechoshumanos.org/sentencias/Colombia>.

autoridad electoral ante dicha situación, el CNE en la resolución 2576 del 24 de septiembre de 2013, omitió referirse a dichas observaciones y, por el contrario, conminó a la Unión Patriótica a efectuar en el término de dos meses el Congreso del partido para adaptarse así a la norma vigente. Se reclama así que el CNE no otorgó, en el marco de sus facultades legales y de las obligaciones constitucionales recaladas por el Consejo de Estado, ni solicitó al Gobierno Nacional el otorgamiento de garantías dirigidas para hacer efectiva la igualdad de la UP frente a la ley electoral ni frente a los demás partidos políticos, *ad portas* de la contienda electoral del 2014. La UP debió entonces ajustarse a los requerimientos legales y participar en los comicios electorales ante la indiferencia de la autoridad electoral que con fundamento en una interpretación exegética de la ley, la mantuvo más de una década por fuera de la institucionalidad democrática, impidiendo así a sus afiliados el ejercicio de los derechos políticos.

VI. Solicitudes

En atención a lo precisado por el Consejo de Estado y las autoridades judiciales mencionadas, y, en el marco de los principios del Estado Democrático de Derecho que se pretende construir y fortalecer en el país, solicitamos respetuosamente al CNE:

- 1) Mantener la personería jurídica al partido político Unión Patriótica.
- 2) Exhortar a las demás autoridades competentes (como el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Atención a las Víctimas) la adopción de las condiciones materiales que requiere la Unión Patriótica para gozar efectivamente del derecho a la igualdad requerido para el pleno ejercicio de los derechos políticos amparados por la Constitución y los tratados internacionales, así como la concertación de su implementación con los directivos de la Unión Patriótica.

Bogotá DC, 6 de noviembre de 2014.