

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00022-00

Actores: JOSÉ ENCARNACIÓN CORREDOR NÚÑEZ y otros

Demandado: Consejo Nacional Electoral

Asunto: Resuelve recurso de reposición

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra la providencia que denegó la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante auto de 1º de junio de 2018, la suscrita Consejera decidió: “**NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral”.

1.2. Notificada la anterior decisión fue recurrida, vía reposición, por la parte actora.

1.3. Del recurso de reposición¹

La parte demandante solicitó² revocar la decisión y, en su lugar, acceder a decretar la medida cautelar requerida –suspensión provisional del acto acusado-. Se refirió a varios aspectos, así:

¹ Folios 70 al 74

² Mediante escrito radicado el 8 de junio de 2018

“Inanidad de la medida cautelar”

En este sentido afirmó que al decretarse al suspensión provisional que requiere produciría “...un efecto político de la mayor importancia dentro del procedimiento de readquisición de personería jurídica del ‘NUEVO LIBERALISMO’ y en lo que hace a la reconstitución de dicho partido político” porque el Consejo Nacional Electoral debería “reexaminar” la denegatoria de reconocimiento de personería; así las cosas, “...el otorgamiento de la medida sería una contribución importante al estímulo del pluralismo político que pretende incentivar el Acuerdo de Paz”.

“Impertinencia de las normas citadas en el CPACA”

En este aparte aclaró que citó los artículos 137 y 138 del CPACA para referirse a los vicios que contiene el acto acusado, pues insistió en que no es cierto que el NUEVO LIBERALISMO y el MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO “sean los mismos partidos políticos”, en este sentido precisó que “...no considero que sea impertinente la cita de esas normas, todo lo contrario, allí se tipifica una de las causales de nulidad alegadas”.

“La falta de pruebas de la no identidad de los partidos políticos”

Al respecto, indicó que las pruebas aportadas con la demanda y en especial de las consideraciones expuestas en la resolución cuestionada, se demuestra la “...no identidad...” del NUEVO LIBERALISMO y el MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO, esto “a pesar de la similitud equivoca...”.

Destacó, que “...se trata de dos partidos diferentes, con estatutos, código de ética y directivas diferentes, como lo debió verificar el Consejo Nacional Electoral al producir su decisión dado que en sus archivos reposan esos documentos que constituyen precisamente los antecedentes en la expedición del acto acusado...”.

Para demostrar lo anterior allegó copia de las Resoluciones Nos. 06 de 1986 y 269 de 2000 del Consejo Nacional Electoral “...donde aparece con claridad que se trata de dos partidos políticos diferentes...”³.

“Los Acuerdos de Paz”.

³ Mediante escrito radicado el 12 de junio de 2018

Insistió que los acuerdos de paz consagran principios en materia de participación política en procura de la “ampliación y la profundización” de la democracia, los cuales son vinculantes para las autoridades estatales.

Enfatizó que el Acto Legislativo 02 de 2017 contiene derechos que permiten la “restauración de partidos que existieron en el pasado y que luego dejaron de existir y no se pudieron reconstruir por el clima de violencia que afectó a su equipo dirigente como es hecho notorio y lo reconoce el propio Consejo Nacional Electoral...”.

Manifestó que precisamente son esos principios los que permiten un tratamiento diferente para el reconocimiento de personería jurídica de partidos políticos nuevos o aquellos que existieron en el pasado, pero que el CNE niega aplicar por falta de desarrollo legal, por lo cual recurre para que sean tenidos en consideración en el preciso caso del NUEVO LIBERALISMO.

Por último, refirió que están cumplidos los requisitos de legitimación en la causa y la acreditación de las circunstancias excepcionales que hagan imposible el cumplimiento del umbral electoral, esto por considerar que es evidente la diferencia entre el NUEVO LIBERALISMO y el MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO y porque la resolución cuestionada da cuenta de los hechos de violencia que vivió su partido “...al punto de haber sido eliminada parte de su equipo dirigente, situación que amerita el tratamiento excepcional que se pide en esta demanda”.

“Violación del derecho a la igualdad”

Insistió que el NUEVO LIBERALISMO fue “...víctima de la violencia política de los años ochenta y noventa a punto tal que después del asesinato de su líder no pudo reconstruirse”.

Indicó que en virtud del Acuerdos de Paz antiguos dirigentes del el NUEVO LIBERALISMO, solicitaron el reconocimiento de personería jurídica, petición que en su criterio debe resolverse favorablemente como sucedió en el caso de la Unión Patriótica y en la creación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y no hacerlo conlleva la vulneración del derecho a la igualdad, esto en razón “...del tratamiento especial que merece la solicitud vista las circunstancias históricas así como tuvo un tratamiento especial la demanda de readquisición de personería de la Unión Patriótica y el reconocimiento de personería del partido FARC”.

“El Perjuicio irremediable”

En este sentido, precisó que en este caso el perjuicio irremediable si bien alude al ejercicio de derechos políticos también resulta afectado el de la participación en política, “...el cual no puede restablecerse respecto del evento electoral que ha tenido realización y de la misma manera se repetirá en el futuro, de mantenerse la decisión impugnada. Es en este sentido que se habla en la demanda de perjuicio irremediable y que efectivamente se presenta...”.

1.4. Actuaciones

Del anterior recurso se corrió traslado a la parte contraria, sin que existiera pronunciamiento alguno⁴.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Oportunidad y procedencia del recurso

Dispone el CPACA en su capítulo XI “Medidas Cautelares”, artículo 236, que contra el auto que decrete una medida cautelar procederá el recurso de apelación o súplica, dependiendo la instancia en que se dicte, sin embargo, no menciona qué recurso procede frente a la providencia que niega la medida; por tanto, es necesario acudir al artículo 242 que dispone que “salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica”.

Así las cosas, el recurso de reposición interpuesto contra la providencia de 1º de junio de 2018 que negó la solicitud de suspensión provisional requerida por la parte actora, es el procedente.

En cuanto al término de su interposición se advierte que según el artículo 242 del CPACA remite, ahora, al CGP que dispone que deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto, artículo 318, lo cual en este caso está debidamente cumplido porque la

⁴ Folios 83

decisión recurrida se notificó el 6 de junio de 2018⁵ la reposición se presentó el 8 de junio del mismo año⁶.

De igual manera vale la pena aclarar que incluso las copias aportadas el 12 de junio de 2018⁷, dando alcance al recurso de reposición se allegaron en la oportunidad señalada, pues esto acaeció el 12 del mismo mes y año.

Caso concreto

Como ya se expuso, la parte actora recurrió la decisión de 1º de junio de 2018 con la finalidad de que sea revocada y, en su lugar, se acceda a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral, para lo cual allegó con la reposición copia de las Resoluciones Nos. 06 de 1986 y 269 de 2000 del Consejo Nacional Electoral.

Como quedó expuesto en la providencia que resolvió la medida cautelar requerida, fueron dos las razones por las cuales el CNE denegó la petición de reconocimiento de personería jurídica del Nuevo Liberalismo, a saber: **i)** la falta de legitimación de los solicitantes y **ii)** la no acreditación de circunstancias excepcionales que permitan superar el requisito del umbral electoral.

1. En lo referente al tema de la legitimación de los peticionarios, este Despacho advirtió en la providencia recurrida que:

“...la parte actora afirma que **el acto acusado confunde al NUEVO LIBERALISMO fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento, con el MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO al cual el CNE le reconoció personería jurídica mediante Resolución No. 0269 de 2 de abril de 2000**, esto a pesar de tratarse de colectividades diversas.

Sin embargo, este reparo no puede ser objeto de estudio en esta etapa procesal, lo primero porque el Despacho carece del acto por medio del cual se le reconoció personería al denominado **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**; por tanto, no es posible entrar a analizar y menos concluir que difiere del **NUEVO LIBERALISMO** al cual aluden los demandantes”.

Con en el recurso objeto de estudio, **los demandantes allegaron copia de la Resolución No. 0269 de 2 de abril de 2000⁸ del CNE**, “por la cual se

⁵ Folio 65

⁶ Folio 74 adverso

⁷ Folio 75

⁸ Folios 80 al 82

decide la solicitud de reconocimiento de personería jurídica al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**", de la que se destacan los siguientes aspectos:

* La solicitud fue suscrita por **CARLOS ARDILA BALLESTEROS** en su calidad de Director Único del **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**.

* El Acta de Fundación del **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO** data del 27 de noviembre de 1999.

* Se dejó expresa mención de que "...revisados los archivos del Consejo Nacional Electoral se halló que a la fecha, no se le ha reconocido personería jurídica a otro partido o movimiento denominado **NUEVO LIBERALISMO**".

Así las cosas, según la resolución, antes transcrita de manera parcial, se tiene que el **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO** se fundó el 27 de noviembre de 1999, su director único para la época era **CARLOS ARDILA BALLESTEROS** y el CNE certificó que para abril de 2000, no existía partido o movimiento, con personería jurídica, denominado **NUEVO LIBERALISMO**.

Aspectos estos que riñen abiertamente con lo expuesto en la Resolución No. 794 de 2018 que los demandantes piden suspender provisionalmente, según pasa a demostrarse:

La resolución acusada al resolver lo atinente a la legitimación en la causa, cita los artículos 3 de la Ley 130 de 1994 y de la Ley 1475 de 2011, luego expone que el doctor **CARLOS ARDILA BALLESTEROS** "...demuestra que a través de la Resolución No. 269 de 2000 (...) fue reconocido como representante legal del Movimiento Político Nuevo Liberalismo...".

En otro aparte del mismo análisis, refiere el CNE que:

"...se pudo establecer con los documentos aportados que varios de los ciudadanos que hacen la solicitud para que se otorgue al Movimiento Nuevo Liberalismo la personería jurídica fueron miembros directivos en algún momento del mismo.

Sin embargo, es evidente por lo verificado en la Resolución 0269 de 2000 del Consejo Nacional Electoral, que el director único y representante legal del Movimiento Nuevo Liberalismo a esa fecha, fue el señor Carlos Ardila

Ballesteros motivo por el cual no se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa”.

De conformidad con lo expuesto, es evidente que el CNE, a pesar de citar la Resolución 0269 de 2000 no tuvo en consideración que Carlos Ardila Ballesteros solicitó la personería jurídica del **Movimiento Nuevo Liberalismo** que dista del partido político **NUEVO LIBERALISMO**.

Para arribar a la anterior conclusión, es necesario reiterar que el propio CNE en la Resolución 0269 de 2000 decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Reconocer personería jurídica al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**”

Que claramente dista del **NUEVO LIBERALISMO** que obtuvo su personería jurídica, por solicitud de **Luis Carlos Galán Sarmiento** mediante Resolución No. 6 de 1986, que resolvió:

“ARTÍCULO 1o. – Reconocer personería jurídica al **Nuevo Liberalismo** y, en consecuencia, ordenar su registro”.

Sumado a lo anterior, conviene reiterar que la Resolución 0269 de 2000, dejó expresa mención de que “...revisados los archivos del Consejo Nacional Electoral se halló que a la fecha, no se le ha reconocido personería jurídica a otro partido o movimiento denominado **NUEVO LIBERALISMO**”.

Lo anterior, en la medida que se solicitó reconocer personería jurídica al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO** y fue bajo este nombre que se procedió a la búsqueda como da cuenta el acto acusado. Por tanto, era previsible que no se advirtiera que ya había existido un reconocimiento de personería a un partido completamente diferente denominado **NUEVO LIBERALISMO**.

Sumado a lo anterior y acudiendo al contenido de las resoluciones Nos. 6 de 1986 y 269 de 2000⁹, salta a la vista que como lo aduce la parte recurrente, cada acto refiere a dos colectividades diferentes la del entonces Director Nacional **Luis Carlos Galán Sarmiento –NUEVO LIBERALISMO-** y la dirigida por **Carlos Ardila Ballesteros –MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO-**.

⁹ Allegadas con la reposición

Así las cosas, en esta instancia inicial y con las pruebas obrantes en el expediente y las allegadas con el recurso, se concluye que, en efecto, el CNE entendió que el **NUEVO LIBERALISMO** y el **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, eran una misma colectividad, a pesar de que fueron creadas en diferente época y bajo direcciones distintas; por tanto, no era dable concluir que eran una misma organización.

Por otra parte, a lo largo de la actuación administrativa se encontró que la petición de reconocimiento de personería jurídica del **NUEVO LIBERALISMO**, fue elevada por Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Beatriz Góngora de García, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachon de Galán, José Blackburn Cortés, José Corredor Nuñez y Rubén Darío Ramírez.

Lo anterior resulta relevante porque, como bien se afirma en la resolución cuestionada, todos hicieron parte del **NUEVO LIBERALISMO**, lo que conlleva a colegir que en efecto tiene la legitimación requerida para solicitar la personería jurídica, como en efecto acaeció.

Además, no está probado que el doctor **CARLOS ARDILA BALLESTEROS** hubiese hecho parte del **NUEVO LIBERALISMO**, pues el acto acusado parte de la legitimidad de su oposición al reconocimiento de personería jurídica requerida, del contenido de la Resolución No. 0269 de 2000, que como se explicó ampliamente en realidad refiere es al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**.

En conclusión, de las pruebas obrantes en el expediente, la suscrita Consejera concluye, en este momento procesal, que el CNE en la resolución que se pide suspender de manera provisional **sí incurrió en un error al confundir dos colectividades diferentes la del doctor Luis Carlos Galán Sarmiento –NUEVO LIBERALISMO- y la dirigida por el doctor Carlos Ardila Ballesteros –MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO-**

A lo anterior, debe agregarse que los peticionarios, en sede administrativa hicieron parte del partido **NUEVO LIBERALISMO**, de lo cual debe concluirse que, contrario a lo expuesto en el acto demandado, **sí se acreditó el requisito de legitimación en la causa que no encontró demostrado el CNE.**

2. Concluido lo anterior, debe analizar el Despacho lo pertinente a la no acreditación de circunstancias excepcionales que permitieran superar el requisito del umbral electoral de que trata el artículo 108 de la Constitución Política.

En razón de que se encontró probada la legitimación en la causa de los solicitantes, es lo procedente verificar si los demandantes acreditaron circunstancias excepcionales que permitieran superar el requisito del umbral electoral de que trata el artículo 108 de la Constitución Política.

Debe destacarse que la resolución acusada, de manera equivoca, determinó que el **NUEVO LIBERALISMO** recuperó su personería jurídica en el 2000, refiriéndose a la resolución que en realidad le otorgó personería al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, a pesar de tratarse de organizaciones políticas disimiles.

Al respecto, la resolución cuestionada concluye:

“...a pesar del magnicidio de Luis Carlos Galán, calificado como un crimen de lesa humanidad por la Corte Suprema de Justicia, el Movimiento obtuvo nuevamente la personería jurídica en el año 2000 y la perdió seis (6) años después cuando no pudo superar el umbral impuesto por el legislador en el artículo 108 de la Constitución Política.

(...)

... en principio, dada la ocurrencia de los hechos de violencia política sufridos por el movimiento nuevo liberalismo en el periodo transcurrido durante los años 80 y hasta la muerte de Luis Carlos Galán, se podría dar aplicación a las reglas establecidas por el Consejo de Estado para reconocerle personería, teniendo en cuenta el **análisis fáctico** que debe hacer la autoridad electoral cuando se alegan circunstancias o hechos **excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado** que lo haya puesto en una situación desfavorable, y de desigualdad con los demás partidos políticos.

No obstante, se reitera que en este caso, el Movimiento Político Nuevo Liberalismo, recuperó la personería jurídica mediante la Resolución No. 0269 de 2000, como lo aducen el señor Galindo y los demás firmantes en su solicitud inicial. Posteriormente en el año 2006 el movimiento perdió dicha personería por no superar el umbral establecido por el artículo 108 de la Constitución Política y decidió, en ejercicio de su voluntad, adherirse a un nuevo partido con personería jurídica vigente, Cambio Radical”.

Así las cosas, el CNE en el acto demandado funda la negativa del reconocimiento de la personería jurídica, en la presunta continuidad en la actividad política por parte del **NUEVO LIBERALISMO** pero no por la inexistencia de hechos de violencia padecidos por esta colectividad, lo que por el contrario reconoce.

Sin embargo, lo anterior deriva del yerro ya advertido, es decir, de la confusión del CNE entre el **NUEVO LIBERALISMO** y el **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, del que entendió una continuidad en la actividad política del partido político fundado por **Luis Carlos Galán Sarmiento**, que no está demostrada con las pruebas allegadas al proceso.

En conclusión, en criterio de la suscrita Consejera Ponente la falta de plena identificación por parte del CNE en lo referente al partido **NUEVO LIBERALISMO** y al **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, derivó en una inexistente falta de legitimación de los peticionarios y en una continuidad política que tampoco acaeció, **lo que conlleva a reponer la decisión recurrida y, en su lugar, a decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral**, porque de la confrontación de su contenido con las pruebas allegadas con el recurso de reposición, se demostró, al menos para esta inicial etapa, el vicio de *falsa motivación* en el que incurrió, por las razones antes expuestas.

3. A pesar de lo anterior, como se advirtió en la providencia recurrida la mera suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral, carece de consecuencia jurídica efectiva para la defensa de los intereses de los demandantes, pues esta sola medida cautelar no tiene la entidad suficiente para modificar la actual situación de NUEVO LIBERALISMO.

Por lo anterior, este Despacho accederá a la petición de los demandantes de adoptar "...cualquier otra medida cautelar que se considere apropiada...", para lo cual deberá la Ponente acudir a su facultad oficiosa con la finalidad de ordenar al demandado lo que sea procedente a fin de no hacer inane la suspensión provisional decretada.

En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4¹⁰ del artículo 230 del CPACA, además, de suspender los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018, se ordenará al Consejo Nacional Electoral, estudiar nuevamente la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del **NUEVO LIBERALISMO**, a partir de los razonamientos hechos en dicho acto administrativo pero superando lo relacionado con la inexistente correlación con el **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, por tratarse de colectividades diferentes.

Lo dicho equivale a tener por demostrada la legitimación de los peticionarios, la no continuidad de la actividad política del **NUEVO LIBERALISMO** y analizar de fondo los elementos fácticos con los cuales los interesados pretendieron demostrar la violencia sufrida por los miembros del entonces partido político fundado por **Luis Carlos Galán Sarmiento**.

Esta decisión se fundamenta en que, como ya se demostró, con las resoluciones allegadas con el recurso de reposición, el CNE fundó la negativa del reconocimiento de personería jurídica al **NUEVO LIBERALISMO**, al erróneamente considerar que se trata de la misma colectividad denominada **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**, confusión que derivó en la falta de legitimación en la causa y la presunta continuidad en la actividad política que en realidad correspondió a la del **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**.

Así las cosas, luego de analizar las resoluciones allegadas con la reposición, se advierte que la "...demanda est[á] razonablemente fundada en derecho", pero también que la medida cautelar decretada de oficio -ordenar al CNE estudiar nuevamente la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del **NUEVO LIBERALISMO**-, se dicta en procura de no postergar en el tiempo su inactividad política, que en palabras del propio Consejo Nacional Electoral, expuestas en el acto acusado, derivó de "...la ocurrencia de los hechos de violencia política sufridos por el movimiento nuevo liberalismo en el periodo transcurrido durante los años 80 y hasta la muerte de Luis Carlos Galán...", y con ello evitar la configuración de un perjuicio irremediable en cabeza de esta colectividad.

¹⁰ **ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa...

Por lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO: REPONER el auto de 1º de junio de 2018 y, en su lugar, **DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018 del Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: ORDENAR al Consejo Nacional Electoral, estudiar nuevamente la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del **NUEVO LIBERALISMO**, a partir de los racionamientos hechos en dicho acto pero superando lo relacionado con la inexistente correlación con el **MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO**.

Lo dicho equivale a tener por demostrada la legitimación de los peticionarios, la no continuidad de la actividad política del **NUEVO LIBERALISMO** y analizar de fondo los elementos fácticos con los cuales los interesados demostraron la violencia sufrida por los miembros del entonces partido político fundado por **Luis Carlos Galan Sarmiento**, de conformidad con la parte considerativa de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMUDEZ
Consejera Ponente



SC5780-6-1



GP059-6-1

