



Radicación: 11001-03-28-000-2023-00060-00

Demandante: Luis Humberto Guidales García

Demandado: Consejo Nacional Electoral

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Ricaurte, Cundinamarca, dieciséis (16) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00060-00
Demandante: Luis Humberto Guidales García
Demandado: Consejo Nacional Electoral

Temas: Personería jurídica de agrupaciones políticas. Requisitos para su obtención. Situaciones excepcionales frente la regla del artículo 108 Constitucional. Valor normativo del Acuerdo de Paz con las FARC -Reiteración de jurisprudencia-.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas todas las etapas del proceso, sin que se observe causal de nulidad, la Sala dicta sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1 Pretensiones

1. El ciudadano Luis Humberto Guidales García, en su condición de veedor de la Veeduría Transparencia Electoral, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, solicitó lo siguiente:

PRIMERA: que DECLARE la nulidad de la Resolución No. 1545 de 2023 emitida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se RECONOCE personería jurídica a la colectividad política “INDEPENDIENTES”.

SEFUNDA (sic): Que como consecuencia de la declaratoria anterior, ordene la cancelación de la personería jurídica del partido político “INDEPENDIENTES”.

1.2. Hechos y omisiones que fundamentan el medio de control

2. Narró que el 16 de junio de 2019, el grupo significativo de ciudadanos «Independientes» obtuvo el número de apoyos requeridos para realizar la inscripción del ciudadano Daniel Quintero Calle, como candidato a la Alcaldía de Medellín, así como para la lista de aspirantes al Concejo de esa entidad territorial.

3. Señaló que el 27 de octubre de 2019, el anterior ciudadano fue elegido alcalde de Medellín y, a su vez, su lista obtuvo la elección de dos concejales.

4. Indicó que el 20 de mayo de 2020, mediante la Resolución 1947, el Consejo Nacional Electoral ordenó el registro de «Independientes» como colectividad sin personería jurídica, en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas.

5. De otra parte, resaltó que los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez fueron inscritos respectivamente, como candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes periodo 2022-2026, por la coalición Pacto Histórico, en representación del movimiento político Colombia Humana quienes resultaron electos.

6. Subrayó que «Independientes» no recaudó apoyos para inscribir candidatos a las elecciones del Congreso de la República en el mencionado periodo.

7. Relató que el 11 de enero de 2023, los ciudadanos Freddy Esteban Restrepo Taborda, Juan Carlos Upegui Vanegas y David Alejandro Toro Ramírez, solicitaron ante el Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de la personería jurídica de «Independientes», para lo cual también pretendieron que se reconozca la elección de los señores Flórez Hernández y Toro Ramírez como integrantes de la anterior colectividad.

8. Afirmó que la autoridad demandada decidió reconocer la personería jurídica solicitada, mediante la Resolución 1545 de 2023, bajo los siguientes supuestos:

➤ Los señores Flórez Hernández y Toro Ramírez fueron electos congresistas, en virtud de la coalición de la que hicieron parte, así como de la votación de los ciudadanos que apoyaron las aspiraciones de estos.

➤ Independientes contribuyó mediante la inscripción de los mencionados ciudadanos, a que las agrupaciones coaligadas al Pacto Histórico se les reconociera y mantuviera su personería jurídica, en virtud de los resultados de las pasadas elecciones, teniendo en cuenta que contribuyó:

«con alrededor de 300.000 sufragantes, pues sus ejercicios en los procesos electorales han sido reconocidos por esta Corporación, al obtener diferentes escaños tanto en Corporaciones Públicas, como en cargos uninominales; siendo este punto de gran importancia para el presente examen, en particular si se tiene en cuenta que para las elecciones de Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, una vez realizado el cómputo de votos por el Consejo Nacional Electoral, el total de la votación válida para la circunscripción nacional del Senado de la República fue de (...) 16.990.304 y por tanto, el requisito de reconocimiento de personería jurídica de las Agrupaciones Políticas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 108 constitucional, es la cantidad de (...) (509.709) siendo este el 3% de los votos válidos de dicha contienda electoral. **De lo anterior es posible, en gracia de discusión y a manera de ejemplo que de los (...) (509.709) votos necesarios para mantener y reconocer la personería jurídica de los coaligados y adheridos a la Coalición PACTO HISTORICO, el Movimiento INDEPENDIENTES, fácilmente pudo haber aportado el 58.86% de aquellos votos; en pocas palabras más de la mitad de los necesitados para el proceso de reconocimiento»** (Destacado fuera de texto).

➤ Por lo que el CNE señaló que «Reconocer el derecho a la personería jurídica del movimiento INDEPENDIENTES protege y garantiza de (sic) los derechos de sus simpatizantes y electores, para que puedan ejercer la defensa de una plataforma



programática con las mismas garantías de los demás partidos que participaron en la coalición».

1.3. Concepto de la violación

9. Alegó como vulnerados los artículos 1, 29, 83 y 108 de la Constitución Política; 137 de la Ley 1437 de 2011 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

10. Adicionalmente invocó la falsa motivación y la infracción de las normas en que debería fundarse.

11. Argumentó que los grupos significativos de ciudadanos no tienen vocación de permanencia, por ello, no es preciso tener en cuenta, como lo hizo el acto acusado, los votos obtenidos por «Independientes» en las elecciones territoriales celebradas en el año 2019 como parte del apoyo que contribuyó a la elección de congresistas en el certamen del año 2022, sobre todo cuando se trata de designaciones que corresponden a distintas circunscripciones.

12. Sobre el particular, manifestó que el «grupo significativo de ciudadanos no postuló candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes para las elecciones de 2022, y no se le pueden atribuir los votos de otras organizaciones políticas para el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 108 constitucional para otorgar la personería jurídica, por lo tanto, queda demostrado el vicio de nulidad en el que incurre el acto administrativo demandado».

13. Precisó que el hecho que los congresistas Flórez Hernández y Toro Ramírez tengan afinidad con el grupo significativo «Independientes», no desvirtúa su militancia al movimiento político Colombia Humana, organización que avaló sus inscripciones en la coalición Pacto Histórico para las elecciones del Congreso 2022-2026.

14. Sostuvo que el Consejo Nacional Electoral en la resolución cuya nulidad se solicita, de manera contraria a la realidad indicó que la ley no reguló la figura de la adhesión o apoyo, aunque está consagrada en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que a juicio del demandante está reservada a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

15. Afirmó que «(l)a Resolución No. 1545 de 2023 adolece de falsa motivación, toda vez que el legislador estatutario no ha permitido a los movimientos políticos sin personería jurídica que puedan inscribir candidatos y menos que puedan adherir a candidaturas de coalición».

16. Bajo esa lógica aseveró que «(c)on la tesis del Consejo Nacional Electoral, cualquier movimiento ciudadano sin personería jurídica podría decir en cualquier elección que “**adhirió**” a otras candidaturas para Congreso de la República y evadir los requisitos constitucionales que regulan la personería jurídica de las organizaciones políticas».

17. En esa línea argumentativa, aseveró que «el Estado Colombiano ha adoptado las medidas constitucionales, legislativas y administrativas en las que se fundamenta el acto administrativo demandado para reconocer esta personería jurídica al partido político Creemos (sic), según esa tesis, cualquier movimiento ciudadano puede contar con la capacidad jurídica de otorgar avales, participar de coaliciones y/o adherir a candidaturas, sin antes haber obtenido



una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado».

18. Agregó que la Constitución Política y la ley han previsto los requisitos para que las agrupaciones políticas adquieran personería jurídica, los cuales fueron desconocidos por el acto acusado, de cuyo cumplimiento se eximió de «forma irregular al grupo significativo de ciudadanos Creemos (sic)», lo que a su vez representa un trato discriminatorio, en relación con las demás colectividades que se someten al cumplimiento de aquéllos, en aras de participar en igualdad de condiciones en los certámenes democráticos.

2. Intervención del coadyuvante

19. El 6 de octubre de 2023, el ciudadano Carlos Alberto Ballesteros Barón, intervino y solicitó se decretara como medida cautelar de urgencia, lo siguiente:

«1.- Sírvase declarar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, esto es la Resolución Nro. 1545 de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral.

2.- Sírvase ordenar al Consejo Nacional Electoral suspenda toda actuación electoral relacionada con los candidatos inscritos por el movimiento o partido «INDEPENDIENTES» comenzando por la del candidato a la alcaldía de Medellín JUAN CARLOS UPEGUI».

20. En cuanto a su reconocimiento como tercero, hizo referencia al artículo 223 de la Ley 1437 de 2011, destacando la posibilidad que tiene el coadyuvante de efectuar de manera independiente los actos permitidos a la parte que ayuda, entre los cuales estima, se encuentra la solicitud de medidas cautelares.

21. Como fundamento jurídico de sus peticiones, arguyó que el acto acusado resulta contrario a los artículos 1, 2, 3, 4, 40, 107, 108, 262, 265 de la Constitución; 3, 28 y 29 de la Ley 1475 de 2011. En síntesis, porque el reconocimiento de la personería jurídica a «Independientes» tuvo lugar, aunque la colectividad no postuló candidatos al Congreso de la República para las pasadas elecciones y porque la adhesión a las candidaturas que sí fueron inscritas tampoco constituye una alternativa válida para el otorgamiento del referido atributo.

3. Intervención del demandante

22. El 12 de octubre de 2023, el accionante solicitó a título de medida cautelar de urgencia que se suspenda provisionalmente el acto acusado, para lo cual reiteró los motivos de inconformidad que desarrolló en la demanda.

4. Trámite de admisibilidad de la demanda y decisión de medidas cautelares

23. Con auto del 3 de octubre de 2023 se admitió el medio de control de la referencia.

24. Mediante providencia del 17 de los mismos mes y año, se reconoció al señor Carlos Alberto Ballesteros Barón como coadyuvante de la parte demandante. De otro lado, se corrió traslado a los sujetos procesales de las medidas cautelares solicitadas.

25. A través de proveído del 2 de noviembre de 2023, la Sección negó el decreto de la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 1545 de 2023 del CNE, al considerar, en síntesis, la existencia de circunstancias específicas del caso en concreto que requieren un análisis propio de la sentencia.

5. Contestaciones

26. Durante el término de traslado se presentaron las siguientes intervenciones:

5.1. Consejo Nacional Electoral

27. Se opuso a la prosperidad de las pretensiones argumentando lo siguiente:

28. En cuanto a los hechos, precisó que la agrupación política «Independientes» participó en la coalición Pacto Histórico, «realizando la inscripción de una lista de candidatos para el Senado de la República y una lista de candidatos para la Cámara de Representantes del Departamento de Antioquia. De la lista al Senado hizo parte el ciudadano ALEX XAVIER FLOREZ (sic) RAMIREZ (sic), miembro de la agrupación política INDEPENDIENTES».

29. Asimismo, subrayó que «David Alejandro Toro, hizo parte del movimiento “Independientes”, y dicho movimiento hizo parte de la coalición del Pacto Histórico».

30. Como excepciones de mérito, formuló las siguientes:

A. «Inexistencia de vulneración de normas constitucionales invocados (sic). La Resolución 1545 de 01 de marzo de 2023, fue expedida en el marco de las competencias constitucionales de esta Corporación aplicando la interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico y del Acuerdo de Paz».

31. Señaló que el reconocimiento de la personería jurídica a «Independientes» se realizó bajo el amparo del artículo 108 de la Constitución Política, teniendo en cuenta la trayectoria de la referida colectividad, que ha alcanzado escaños en corporaciones públicas de elección popular así como cargos uninominales, entre los que destacó la elección de los señores Luis Bernardo Vélez Montoya y Alex Xavier Flórez Hernández como concejales de Medellín y de Daniel Quintero Calle como alcalde de la misma ciudad, en los comicios del 27 de octubre de 2019.

32. Como se indicó en la resolución cuya nulidad se pretende, son varios los elementos probatorios que acreditan que «Independientes» adhirió al Pacto Histórico para las pasadas elecciones al Congreso de la República, en las que salieron favorecidos los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez, que pertenecen y fueron presentados por la agrupación a la que se le reconoció la personería jurídica controvertida, teniendo en cuenta que la mencionada coalición obtuvo 2.880.254 votos para Senado y 255.372 para la Cámara de Representantes, por lo que cumplió con el porcentaje de sufragios que trata el artículo 108 para el otorgamiento del señalado atributo.

33. Argumentó que ese reconocimiento también está soportado en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que entre otros objetivos planteó: «i) remover los obstáculos y hacer los cambios institucionales para que

las colectividades políticas obtengan y conserven su personería jurídica y, ii) facilitar a los movimientos y organizaciones con vocación política su tránsito a constituirse como partido o movimiento político».

34. Sobre el referido acuerdo, realizó algunas consideraciones a partir del Acto Legislativo 02 de 2017 y la sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional que se pronunció sobre el anterior acto reformativo de la Constitución Política, a efectos de resaltar que el contenido de aquél constituye parámetro obligatorio de interpretación del ordenamiento jurídico, cuando se trate de derechos fundamentales.

35. Lo expuesto, para concluir que:

(...) es claro que esta autoridad electoral (CNE) para resolver el Reconocimiento (sic) de la personería jurídica de la colectividad política "INDEPENDIENTES" realizó una interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico de los artículos 40, 107, 108, 262 y 265 de la Carta Magna, el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, en concordancia con el Acuerdo Final de Paz adoptado en el Acto Legislativo 02 de 2017 en la medida que el contenido del Acuerdo que corresponde a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en el Texto (sic) Superior (sic), y aquellos conexos, que son parámetros obligatorios de interpretación de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del mismo, así como todos los instrumentos jurídicos que propenden por brindar garantías en la participación política ampliando el espectro de pluralidad política. Reconoció con el acto demandando la personería jurídica a la colectividad política "INDEPENDIENTES", garantizando el querer de los simpatizantes y electores, para que puedan ejercer de manera eficaz una defensa de su plataforma programática con las mismas garantías de cualquier otro partido político con personería jurídica.

B. «La Resolución 1545 del 01 de marzo de 2023 se expidió bajo el amparo de los principios del debido proceso y de la buena fe»

36. Señaló que el anterior acto administrativo fue proferido con apego estricto de las disposiciones legales y constitucionales que rigen la materia, entre las cuales destacó lo establecido en el mentado Acuerdo.

C. «El Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución 1545 del 01 de marzo de 2023, conforme al marco jurídico que regula la adhesión. No se configura falsa motivación»

37. Luego de traer a colación algunos apartes del anterior acto administrativo, en punto a la posibilidad que tienen las agrupaciones políticas de respaldar otras candidaturas, señaló lo previsto en el artículo 29 de la Ley 1437 de 2011, del que indicó:

(...) la Sala Plena del CNE les dio todas las garantías procesales a los congresistas electos solicitantes de la personería jurídica a la colectividad política "INDEPENDIENTES" garantizando el cumplimiento del artículo 108 de la Carta Magna, con la condición de conservar la personería jurídica bajo la figura de "Adhesión", ya que se encuentra probado el apoyo realizado por a (sic) la colectividad política "INDEPENDIENTES" a candidatos a la Alcaldía por Medellín del ciudadano DANIEL QUINTERO CALLE y de la lista al Concejo de Medellín en la cual se encontraba el hoy Senador ALEX XAVIER FLOREZ (sic) HERNANDEZ (sic).

D. «Derechos políticos- Derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40 Constitucional como derecho fundamental- La Colectividad Política "INDEPENDIENTES" inscribió 2.512 candidatos para las elecciones territoriales 2023 que se celebraron el pasado 29 de octubre y que a la fecha se está en proceso de escrutinio».

38. Finalmente, sostuvo que de declararse la nulidad de la Resolución 1545 de 2023, se afectaría el derecho fundamental de participación en política de los «2.512»¹ candidatos que «Independientes» inscribió para las elecciones locales del año 2023, respecto de los cuales indicó que «gozan de sendos derechos adquiridos».

39. A renglón seguido, recordó a partir de la sentencia SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional, que desarrolló el principio *pro libertatis*, que entre dos interpretaciones deberá elegirse la que haga efectivos los principios y valores en que se funda el derecho de acceso y desempeño de cargos y funciones públicas.

5.2. Partido político «Independientes»

40. En cuanto a los hechos, subrayó que la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica a «Independientes» la realizaron de una parte, los ciudadanos Freddy Esteban Restrepo Taborda y Juan Carlos Upegui Vanegas, directores nacionales de la colectividad y, de otra, David Alejandro Toro Ramírez, representante a la Cámara por Antioquia, mediante su apoderado, el señor Juan Daniel Pulgarín Correa.

41. Aceptó que los ciudadanos Flórez Hernández y David Toro Ramírez fueron inscritos respectivamente, como candidatos al Senado y a la Cámara, periodo 2022-2026, por la coalición Pacto Histórico, porque la colectividad «Independientes», a la que siempre han pertenecido, decidió sumarse a dicha coalición.

42. En ese orden de ideas, negó que «Independientes» no hubiera inscrito candidatos a las pasadas elecciones al Congreso de la República, pues lo hizo mediante la coalición que integró, denominada Pacto Histórico.

43. Afirmó que el reconocimiento de la personería jurídica de «Independientes» se realizó por el CNE mediante la Resolución 1545 de 2023, en tanto ello quedó condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2 del mismo acto administrativo, los cuales, una vez verificados, dieron lugar a la expedición de la Resolución 3448 de 2023, que inscribió a la referida colectividad en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

44. Destacó la anterior circunstancia, porque a su juicio revela que «la demanda sobre la Resolución 1545 de 2023 carece de fundamento en materia legítima, pues, este acto no es el que da la firmeza del otorgamiento de las facultades participativas legales, representadas en la posibilidad de estar inscritos en el Registro Único de Partidos, lo que conlleva a su vez tener personería jurídica».

45. Sobre el cargo de falsa motivación, luego de transcribir algunos apartes del fallo SU-316 de 2021 y los artículos 3 y 4 de la Ley 1475 de 2011, sostuvo que el CNE a través de la Resolución 1545 de 2023, de manera extensa verificó el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para el reconocimiento de la personería jurídica de «Independientes», estudio en el que acertadamente ilustró la manera en que esa colectividad «hizo coalición con el PACTO HISTÓRICO» y cómo algunos de sus miembros,

¹ En otros apartados del mismo escrito hace referencia 2.470 candidatos inscritos por la referida colectividad.

particularmente los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez, fueron elegidos congresistas.

46. De otra parte, aseveró que el escrito introductorio no es claro frente a la situación de los anteriores congresistas, pues hizo mención a circunstancias fácticas de otras agrupaciones políticas, concretamente, el Centro Democrático y Creemos.

47. En consecuencia, alegó «que el argumento no tiene sustento legal para la petición que este eleva, pues, tanto ALEX JAVIER FLOREZ HERNANDEZ Y DAVID ALEJANDRO TORO, se inscribieron por el acuerdo del PACTO HISTORICO como miembros de INDEPENDIENTES, movimiento que hizo parte de esta coalición y nunca han estado ni en el CENTRO DEMOCRATICO y mucho menos en el MOVIMINETO CREEMOS, como el accionante quiere hacer denotar sin sustento alguno». (Sic a toda la cita).

48. Finalmente, solicitó «que se incluya como parte dentro del presente proceso al PARTIDO POLÍTICO INDEPENDIENTES o en su defecto como LITISCONSORCIO».

5.3. Parte demandante

49. Durante el término del traslado de las excepciones, la parte accionante se opuso a los argumentos de fondo planteados en su defensa por el CNE, para lo cual insistió en que de manera contraria al ordenamiento jurídico y bajo una incorrecta flexibilización del artículo 108 de la Constitución Política y aplicación del Acuerdo Final para la Paz, se desconocieron los requisitos establecidos para la obtención de la personería jurídica, generando un trato desigual frente a quienes sí se someten al cumplimiento de las reglas democráticas para adquirir dicho atributo.

50. Subrayó que no existe prueba que acredite que el «movimiento político Independientes haya recolectado apoyos para participar válidamente en la coalición Pacto Histórico Colombia para las elecciones al Congreso de la República del periodo 2022-2026» y, además, que revisados los acuerdos de coalición para el Senado y la Cámara de Representantes circunscripción Antioquia, aportados por el CNE a la presente actuación, por un lado puede corroborarse que «Independientes» no hizo parte de dichos acuerdos y, de otro, que (...) no fueron avalados por la anterior colectividad sino por la «Colombia Humana».

51. Asimismo, reiteró «que el vicio de nulidad de falsa motivación se encuentra configurado, toda vez que el Consejo Nacional Electoral le da un alcance distinto a la figura de la adhesión, que es propia de las organizaciones políticas con personería jurídica. (...). El Consejo Nacional Electoral pretende adjudicar éxitos electorales históricos de organizaciones políticas diferentes para beneficiar la creación de nuevas organizaciones, aunque dicho requisito no fue contemplado por el constituyente. El hecho de que un solo militante haya participado en un sin número de organizaciones políticas en toda su historia, no hace que la organización política a la que pertenece en la actualidad tenga el mérito para recibir personería jurídica».

52. Finalmente, con fundamento en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 solicitó «que se dicte sentencia anticipada en el asunto de la referencia, teniendo en cuenta que no se ha celebrado audiencia inicial y que no existe la necesidad de más pruebas documentales que las obrantes en el expediente para resolver el litigio».

6. Auto que dispone el trámite de sentencia anticipada – fijación del litigio

53. En providencia del 26 de febrero de 2024², el despacho conductor del proceso reconoció la condición de litisconsorcio necesario de «Independientes»³, negó la excepción de ineptitud de la demanda propuesta por la misma colectividad⁴, fijó el litigio, incorporó y decretó pruebas de naturaleza documental, así como se ordenó dar aplicación al trámite de sentencia anticipada conforme a lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 del 2011.

54. De esta providencia se estima relevante destacar los términos en que fue fijado el litigio a partir de lo expuesto por las partes e intervinientes, en tanto los asuntos y problemas que fueron delimitados son los que corresponde resolver esta oportunidad, a saber:

(...) la controversia gira en torno a establecer si la Resolución 1545 del 1 de marzo de 2023 del CNE, en cuanto reconoció personería jurídica a la agrupación política «Independientes», fue o no expedida con falsa motivación y/o en desconocimiento de los artículos 1, 2, 3, 4, 29, 40, 83, 107, 108, 262 y 265 de la Constitución; 3, 28 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

75. La resolución del problema jurídico planteado implica esclarecer las siguientes circunstancias:

- ¿Puede considerarse que «Independientes» hizo parte de la coalición Pacto Histórico para las elecciones parlamentarias del año 2022?
- El hecho que la agrupación política «Independientes» con anterioridad al acto enjuiciado careciera de personería jurídica, ¿constituye una circunstancia que le impedía adherirse a las candidaturas del Pacto Histórico para las pasadas elecciones al Congreso de la República?
- De ser negativa la respuesta al anterior interrogante, ¿es o no válido considerar que las candidaturas de los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez al Congreso de la República periodo 2022-2026, fueron realizadas por la agrupación política «Independientes», teniendo en cuenta la adhesión de la anterior colectividad al Pacto Histórico y su relación con los referidos ciudadanos?
- ¿Corresponde dar aplicación en el caso concreto a lo pactado en el Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las FARC? Bajo dicho instrumento, ¿puede considerarse que la colectividad «Independientes» presentó candidatos para las pasadas elecciones y cumplió con las exigencias del artículo 108 constitucional para el reconocimiento de la personería jurídica?
- De establecer que «Independientes» no inscribió candidatos para las elecciones al Congreso de la República periodo 2022-2026, ¿si la votación que obtuvo en otros certámenes

² SAMAI. Actuación No.59.

³ En tanto la decisión cuya nulidad se solicita implicó el reconocimiento de derechos en cabeza de la agrupación política y, por ende, cualquier decisión que se adopte la afectará directamente, por lo que resulta pertinente su vinculación al presente trámite, pero en condición de litisconsorte, según lo establecen los artículos 60 y siguientes del Código General del Proceso.

⁴ Se concluyó que «la demanda al dirigir su pretensión anulatória y motivos de inconformidad contra la Resolución 1545 de 2023, no incurrió en error alguno, por el contrario, de manera acertada identificó el acto administrativo que estima debe excluirse del ordenamiento jurídico por reconocer la personería jurídica a «Independientes» (...). 69. En suma, como la parte actora considera contrario al ordenamiento jurídico el reconocimiento de la personería jurídica de «Independientes», la decisión cuya legalidad está llamada a analizarse es la Resolución 1545 del 1 de marzo de 2023 del CNE, comoquiera que fue la que declaró que se cumplieron los requisitos para tal efecto, más no la Resolución 3448 de 2023, que se itera, versó sobre otro asunto, esto es, los términos en que quedó registrada la referida colectividad en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. 70. De otra parte, en cuanto el hecho que el escrito introductorio hizo referencia a las agrupaciones políticas Centro Democrático y Creemos, se estima, como se indicó en el auto admisorio de la demanda, que la alusión a tales colectividades a propósito de la personería jurídica cuya legalidad se controvierte, corresponden a errores de digitación que no alteran la comprensión de los cargos desarrollados, que están dirigidos a ilustrar que se incurrió en un error al favorecer al partido «Independientes», alrededor del cual el acto acusado desarrolló su argumentación y adoptó algunas decisiones. (...) 72. Por lo tanto, como los mentados errores de digitación no impiden la debida comprensión las razones de hecho y derecho de la demanda, a efectos de que las partes y terceros interesados intervengan en el proceso y ejerzan el derecho de defensa y pueda dictarse una decisión fondo, no hay lugar a considerar que aquella fue presentada con desconocimiento de los requisitos formales».

electorales y su adhesión al Pacto Histórico, constituyen circunstancias que le permitan válidamente acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente previstos para reconocimiento de la personería jurídica?»

7. Alegatos de conclusión

55. El 29 de abril de 2024, la apoderada del CNE solicitó denegar las pretensiones por no existir suficientes elementos de juicio que demuestren la violación normativa. Para soportar su dicho, sostuvo que la autoridad electoral, en el marco de las competencias otorgadas por el constituyente, con el debido sustento jurídico y probatorio, ajustado a las normas constitucionales legales y en aplicación de los efectos de la Convención Americana sobre los derechos humanos «Pacto San José» y de los postulados del Acuerdo de la Paz, reconoció la personería jurídica de la colectividad política «Independientes», con el fin de salvaguardar derechos constitucionales y convencionalmente protegidos, relacionados con la participación política.

56. Adicionó que el acto demandado se expidió bajo el amparo del artículo 108 de la Constitución, teniendo en cuenta la trayectoria política de la agrupación, su representación en las últimas elecciones a cargos y corporaciones públicas de elección popular en la modalidad de adhesión, y lo ordenado por la jurisprudencia y el ordenamiento jurídico colombiano⁵.

57. Reiteró que el ente electoral al momento de proferir el acto demandado no solo se fundó en los artículos 108 y 262 constitucionales, sino que adicionalmente, cumple con el espíritu de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Paz en el que se establecieron principios superiores para promover el acceso al sistema político.

58. Además, refirió que la legislación electoral estableció «otra modalidad de apoyo a campañas políticas llamada adhesión la cual en palabras del Consejo de Estado son un “acto jurídico” es decir, es una manifestación de voluntad, que a su vez se traduce en una fuente de obligaciones y por ende de derechos», la cual tiene en su práctica los mismos efectos de las coaliciones.

59. La parte actora, el 29 de abril de 2024, presentó sus alegaciones, en las que reiteró los argumentos que soportan el presente medio de control.

60. La agrupación política «Independientes» y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

61. De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁶ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para decidir en única instancia el proceso de la referencia.

⁵ Sin referir a alguna normativa o sentencia.

⁶ “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ..., conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, ...”

2.2. Análisis del caso en concreto

62. Para la resolución de los asuntos incluidos en la fijación del litigio se procederá de la siguiente manera: (I) se destacarán las circunstancias de dieron lugar al acto acusado y las razones por las que se reconoció la personería jurídica a «Independientes», lo que a su vez permitirá comprender con mayor claridad los principales motivos de inconformidad de la parte accionante; (II) se realizarán algunas consideraciones sobre el reconocimiento de la personería jurídica a las agrupaciones políticas en el ordenamiento jurídico colombiano y; (III) finalmente, se resolverán los interrogantes planteados⁷, en aras de confirmar si se configuraron o no las causales de nulidad de falsa motivación e infracción de las normas superiores.

2.2.1. De la Resolución 1545 del 1° de marzo de 2023 y recopilación de los motivos de inconformidad

63. La petición que dio origen a este acto administrativo fue elevada por los señores David Alejandro Toro Ramírez, representante a la Cámara por Antioquia; Freddy Esteban Restrepo Taborda y Juan Carlos Upegui Vanegas, directores nacionales del movimiento político «Independientes», con el fin que se reconociera: (I) la elección del primero y el ciudadano Alex Xavier Flórez Hernández como congresistas de la República período 2022-2026, integrantes de la anterior agrupación. (II) La personería jurídica de ésta. (III) Los nuevos directivos de la colectividad.

64. El CNE en síntesis, expuso los siguientes argumentos:

- Realizó algunas consideraciones sobre la naturaleza de la adhesión, destacando que i) «está concebida dentro del ordenamiento legal, como una figura jurídica totalmente válida para el ejercicio y participación en los procesos electorales, ii) esta se presenta durante la campaña electoral pero con posterioridad a una candidatura formalizada, iii) la normatividad no establece que tal declaración debe ser por escrito o de manera verbal, que requiera la aceptación por la colectividad de origen y/o la coalición del aspirante inscrito, y muchos menos presentada, revisada y/o aceptada para su validez ante las autoridades electorales».
- En aplicación del principio democrático, como criterio de interpretación, «el no reconocer la votación de aquellos **ciudadanos que llegaron a una Coalición (sic) por medio del mecanismo de adhesión**, constituye una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, como a los derechos de aquellas personas que lo eligieron y, en general, lesiona la dinámica democrática al constituir una alteración de la voluntad de los electores» (se destaca).
- «El Consejo Nacional Electoral, como máximo órgano de la organización electoral en Colombia, reconoce los postulados planteados en el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, como parámetros de interpretación y referentes para el adecuado ejercicio de sus funciones». Entre las pautas establecidas por dicho acuerdo para promover el acceso al sistema político, se encuentra: «i) remover los obstáculos y hacer los cambios institucionales para que las colectividades políticas obtengan y conserven su personería jurídica y, ii) facilitar a los

⁷ Los expuestos al fijar en litigio, que se destacaron en el numeral 6° del acápite de antecedentes.

movimientos y organizaciones con vocación política su tránsito a constituirse como partido o movimiento político».

- Los anteriores premisas para concluir: **«así como se les permite a los partidos conservar su personería jurídica si la coalición que integraron supera el umbral en las elecciones para el Congreso de la República, también se les debe permitir obtenerla a los movimientos políticos y agrupaciones políticas que se adhieron a esa misma coalición, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, esto ante la claridad de que todos los órganos del Estado, incluida esta Corporación, están en la obligación permitir nuevos actores electorales en el escenario político, contribuyendo al desarrollo de uno de los fines primigenios del Acuerdo Final para la Paz, el cual es “fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política”, lo anterior en virtud a que la constitución de nuevos partidos políticos, alejados de los tradicionales, contribuye a una forma de gobierno donde el pueblo es soberano y reputa los principios de igualdad y libertad con plenas garantías de que sus intereses van a ser escuchados por la administración».** (Negrilla propia).

65. Descendiendo al caso concreto, destacó que:

i. La agrupación «Independientes» consiguió la elección del señor Daniel Quintero Calle como alcalde de Medellín y los ciudadanos Luis Bernardo Vélez Montoya y Alex Xavier Flórez Hernández como concejales de la misma ciudad, en el certamen electoral del 27 de octubre de 2019, donde la colectividad obtuvo más de 300.000 votos.

ii. Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez, fueron elegidos congresistas en las pasadas elecciones y, «siempre han manifestado la pertenencia y relación que existe entre ellos y el movimiento INDEPENDIENTES». Para tal efecto, el CNE hizo referencia a algunos documentos.

iii. «Independientes» adhirió a la coalición denominada Pacto Histórico⁸ y, fue esta coalición quien presentó entre otros, a los señores Flórez Hernández y Toro Ramírez como candidatos al Senado y la Cámara de Representantes por Antioquia, respectivamente y ellos resultaron electos «como se ha insistido a lo largo de este documento, hacen parte del Movimiento INDEPENDIENTES».

iv. Para las pasadas elecciones «el total de la votación válida para la circunscripción nacional del Senado de la República fue de 16.990.304, por lo tanto, el requisito de reconocimiento de personería jurídica de las agrupaciones políticas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 108 constitucional, es de 509.709, umbral respecto del cual puede considerarse que la agrupación política Independientes “pudo haber aportado el 58.86%”. Esto teniendo en cuenta que en los procesos electorales anteriores “se logró identificar que cuenta con alrededor de 300.000 sufragantes» y que resultaría contrario al principio democrático y a los objetivos perseguidos por el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una de Paz Estable y Duradera, excluir la participación de los ciudadanos que por vía de la adhesión llegaron a la colación del Pacto Histórico, que obtuvo 2.880.554 votos al Senado y 255.372 a la Cámara de Representantes.

⁸ En respaldo de su dicho destacó entre otras circunstancias, un mensaje del señor Gustavo Petro, como líder de la coalición, aceptando la adhesión de «Independientes».

66. En palabras del CNE, las razones expuestas le llevaron a concluir que:

(...) teniendo en cuenta que la agrupación política INDEPENDIENTES, se adhirió a la ampliamente nombrada Coalición (sic) y que los ciudadanos electos para el Congreso de la República: DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ y ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ, se reconocen como afiliados de la nombrada colectividad política, se evidencia que **se cumplen los requerimientos exigidos constitucionalmente para reconocer personería jurídica a la agrupación “INDEPENDIENTES”**, máxime cuando en precedentes tan significativos para la democracia nacional como el Acuerdo final para la paz y terminación del conflicto (sic), se ha abogado porque las instituciones estatales generen las garantías para que exista una apertura democrática reflejada en facilitar a los movimientos y organizaciones con vocación política, su tránsito a constituirse como partido o movimiento político. (se destaca).

67. En consecuencia, procedió a analizar los estatutos de «Independientes» a fin de establecer si cumplen con los requisitos consagrados en el artículo 4 de la Ley 1475 de 2011, advirtiendo que en lo atinente a la participación de los jóvenes debían adecuarse a la Ley 1622 de 2013, desarrollar algunos aspectos del régimen de bancadas y el estatuto de oposición. Agregó que las listas de órganos directivos y de control no se encontraban estipuladas en el acta N° 2022-03 del primer congreso nacional de la colectividad, entre otros aspectos; por tanto, ameritaban la modificación de la normatividad interna de la colectividad y le otorgó 30 días para realizar los ajustes pertinentes, lo que a su vez significó que en los artículos primero y segundo de la parte resolutive se indicara:

ARTÍCULO PRIMERO: RECONOCER personería jurídica a la agrupación política **INDEPENDIENTES** y **CONDICIONAR** su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica al cumplimiento de lo expuesto en el artículo segundo del presente proveído, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER a la colectividad política **INDEPENDIENTES**, el término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta Resolución, para que modifique y/o complemente sus estatutos, así como la lista de integrantes de los órganos directivos y de control que no se encuentran estipulados en el ACTA No.2022-03 I CONGRESO NACIONAL del 05 de mayo de 2022, de acuerdo a las consideraciones de este acto, para así poder ser objeto de registro por esta Corporación.

68. En cuanto a la petición de reconocer la elección de los congresistas David Alejandro Toro Ramírez y Alex Xavier Flórez Hernández como integrantes de «Independientes», a pesar de las consideraciones hechas sobre el asunto en el acápite correspondiente al otorgamiento de la personería jurídica, concluyó que dicha solicitud «resulta improcedente» toda vez que:

la declaratoria de la elección se realizó a través del formulario E-26 SEN y para este caso en concreto, el Acuerdo 003 de 2022 en lo referente a Cámara de Representantes, una vez finalizado el proceso electoral, por lo cual, el reconocimiento de elección de los ciudadanos mencionados ya se encuentra efectuado, cuyo Acto Administrativo (sic) ya ha adquirido firmeza; Por (sic) otro lado, si bien la solicitud debería realizarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es importante precisar que el término para solicitar la nulidad electoral, ya ha caducado pues de acuerdo a la Ley 1437 de 2011 es de 30 días.

69. Vale la pena destacar, que después del acto administrativo antes descrito, el CNE a través de la Resolución 3448 del 8 de marzo de 2023, inscribió a «Independientes» en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, al verificar que la colectividad cumplió con los aspectos que le fueron advertidos en la Resolución 1545 del 1° de marzo de 2023⁹.

70. Esclarecido el contenido del acto acusado, se tiene que en síntesis el actor y el coadyuvante consideran que el reconocimiento de la mentada personería jurídica se efectuó con vulneración de los artículos 1, 2, 3, 4, 29, 40, 83, 107,108, 262 y 265 de la Constitución; 137 de la Ley 1437 de 2011; 3, 28 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y; con falsa motivación, en tanto:

a) «Independientes» contrario a lo indicando por la resolución cuya nulidad se pretende, «no postuló candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes para las elecciones de 2022, y no se le pueden atribuir los votos de otras organizaciones políticas para el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 108 constitucional para otorgar la personería jurídica (...)». En este punto destacaron, que el acto acusado desconoció que los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez fueron inscritos respectivamente, como candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes periodo 2022-2026, por la coalición Pacto Histórico, en representación del movimiento político Colombia Humana.

b) Los votos obtenidos por «Independientes» en las elecciones territoriales celebradas en el año 2019, fueron asumidos por el CNE como parte del apoyo que contribuyó a la elección de congresistas en el certamen del año 2022, aunque se trata de designaciones que corresponden a distintas circunscripciones, por lo que resulta incorrecto predicar, respecto de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica, que los resultados del segundo certamen electoral, en parte son producto de la votación obtenida en el primero por la referida colectividad

c) La vía de adhesión, solo está permitida a las agrupaciones con personería jurídica y, no puede cualquier colectividad que respalde una candidatura al Congreso de la República obtener dicho atributo, pues desconocería los requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento y constituye un trato discriminatorio respecto de las colectividades que se esfuerzan por el debido cumplimiento de las exigencias legales.

71. Como puede apreciarse, la autoridad que profirió el acto acusado y la parte accionante tienen posiciones disímiles respecto a varios asuntos como: si la agrupación política «Independientes» hizo parte de la coalición Pacto Histórico para elecciones parlamentarias del año 2022; si puede o no considerarse que aquella presentó candidatos para esos comicios, concretamente a los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez; y si la votación que obtuvo la referida coalición, le permite a todas las colectividades que la apoyaron, obtener el reconocimiento de la personería jurídica, cuestiones alrededor de las cuales se formularon los problemas enunciados en la fijación de litigio.

⁹ En consecuencia, a través de los numerales 2 a 4 de la parte resolutive de la Resolución 3448 del 8 de marzo de 2023, dispuso la inscripción en el referido registro del acta de constitución, los estatutos, el código de ética, el logo y los nombramientos de los directivos de «Independientes».

72. Para resolver éstos, se estima necesario precisar a la luz de la Constitución y la jurisprudencia, los eventos en que es procedente el otorgamiento del atributo de la personería jurídica a las agrupaciones políticas, en aras de establecer si el acto acusado correcta o incorrectamente le otorgó dicho atributo a la colectividad «Independientes».

2.2.2. Régimen de reconocimiento de la personería jurídica de las colectividades políticas en Colombia

73. El régimen jurídico que contempla el reconocimiento, conservación y pérdida de la personería jurídica está comprendido en los artículos 108¹⁰ y 265.9¹¹ de la Constitución Política, 3⁰¹² y 4⁰¹³ de la Ley 130 de 1994 y el artículo 3⁰¹⁴ de la Ley 1475 de 2011. De

¹⁰ ARTICULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8o.

¹¹ ARTICULO 265. <Artículo modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

¹² ARTÍCULO 3o. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA. <Ver Notas del Editor> El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas;

2. Copia de los estatutos;

3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y

4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

¹³ ARTÍCULO 4o. PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA. <Ver Notas del Editor> Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incursos en una de las siguientes causas:

1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;

2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y

3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente Ley.

¹⁴ ARTICULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible>

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

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

acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, es condición *sine qua non* para que el partido, movimiento y grupo significativo obtenga el mencionado atributo e, incluso, para que los primeros dos la conserven, el haber obtenido el 3% de votos válidos depositados en todo el territorio para elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República, salvo las excepciones expresamente señaladas en la norma.

74. La Corte Constitucional ha señalado sobre esta regulación que:

«debe tenerse en cuenta que: (i) el fin que persigue el artículo 108 es el desarrollo progresivo del principio democrático; (ii) los medios previstos por el constituyente para lograr este objetivo, en relación con la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, han variado a través del tiempo y esto ha dado lugar a reformas paulatinas del artículo 108; (iii) en cada una de las versiones de esta norma (1991, 2003 y 2009), el constituyente ha efectuado un balance entre dos intereses en tensión: a) apertura hacia la participación política a través de partidos políticos; y, b) la restricción frente a la conformación de partidos políticos para garantizar que estos sean más sólidos y cuenten con mayor respaldo popular; (iv) así, entre 1991 y 2009 se pasó de un sistema en el que era relativamente fácil para los partidos políticos obtener la personería jurídica, pese a que no necesariamente contaran con un respaldo popular suficiente, a otro en el que se requiere un respaldo popular significativo para obtener y conservar la personería jurídica»¹⁵.

75. En consecuencia, de la interpretación literal del artículo 108 de la Constitución, visto en su contexto, pueden inferirse dos supuestos necesarios para **obtener** la personería jurídica, por parte de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, el primero, haber conseguido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República, con la excepción de las minorías étnicas, a quienes les basta haber obtenido la representación correspondiente. El segundo, es que igualmente, para **conservar** la personería jurídica en comento se requiere haber obtenido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en el mismo tipo de certamen democrático¹⁶.

76. La Sala resalta que ha sido la intención del constituyente ligar el reconocimiento de la personería jurídica al apoyo ciudadano depositado en las urnas a favor de una determinada plataforma ideológica. Una revisión de las distintas fórmulas que ha adoptado la referida disposición constitucional, así permite concluirlo. Veamos.

Artículo 108 CP	Contenido
En su versión original ¹⁷	El reconocimiento de personería jurídica estaba fundado en la voluntad de asociación, mediante la demostración de alguno de los siguientes supuestos: (i) la exigencia de un mínimo de cincuenta mil (50.000) firmas, (ii) la obtención de al menos igual número de votos en elecciones de

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.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011. Reiterado en la SU-257 del 2021.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 23 de octubre del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2019-00013-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁷ "ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzada representación en el Congreso de la República. En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los

	Congreso o (iii) conseguir representación en la misma corporación pública. A su vez, este atributo se perdería por no alcanzar la votación mínima o lograr alguna curul en los comicios indicados.
Modificación del Acto Legislativo 01 del 2003	La norma constitucional consagró un umbral de votación del dos por ciento (2%) de la votación nacional, exclusivamente en el marco de las elecciones al Congreso de la República, como condición para el reconocimiento por parte del Consejo Nacional Electoral de la personería jurídica a las organizaciones políticas. A su vez, previó un régimen excepcional para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas ¹⁸ , deferido al legislador, sujeto únicamente a obtener representación en el Congreso.
Modificación del Acto Legislativo Acto Legislativo 01 del 2009	La reforma aumentó el umbral de votación para obtener y mantener la personería jurídica al tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para alguna de las cámaras del Congreso de la República. Además, agregó como causal para perder la personería jurídica incumplir la frecuencia mínima de celebrar convenciones cada dos (2) años. Por otro lado, se mantuvo el régimen excepcional para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, condicionado exclusivamente a lograr representación en el Congreso en las circunscripciones especiales creadas por la Constitución y la ley.

77. Es importante señalar que la motivación de los actos reformativos de la Constitución Política en los años 2003 y 2009 responde a que, en aplicación de las disposiciones constitucionales y legales originales, proliferaron organizaciones políticas sin vocación de permanencia, producto de alianzas efímeras con fines meramente personalistas que interferían en la democracia colombiana. Así, entre 1991 y 2002 presentaron listas para el Congreso de la República 122 colectividades, de las cuales solamente 17 participaron de forma constante en los comicios. Igualmente, del número total de colectividades participantes, 12 respondían al concepto de partido, 79 figuraban como movimientos y 31 tenían denominaciones diferentes¹⁹.

78. Esta Sección²⁰ tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el umbral de votación²¹ y lo definió como el «principal elemento articulador del sistema electoral con el sistema de partidos en Colombia, por su alto impacto en la creación y consolidación de partidos y movimientos políticos». Al respecto, indicó que «el umbral cumple una doble función, en tanto, define las listas de candidatos que entran a ser parte de la repartición de escaños en el Congreso de la República y, a su vez, permite a la autoridad electoral determinar cuáles agrupaciones políticas tiene derecho a obtener o conservar su personería jurídica y cuáles pierden dicho atributo».

movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos. La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior. Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República».

¹⁸ Aunque la norma constitucional aún refiere a las minorías políticas, como se explicará con detalle más adelante, esta circunscripción desapareció del artículo 176 Constitucional.

¹⁹ Datos presentados por esta judicatura en la sentencia del 16 de septiembre del 2021. Radicación 11001-03-24-000-2011-00221-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Obtenido de: Registraduría Nacional del Estado Civil y otros (2005). "Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano", pág. 335-343.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.

²¹ Bravo de Laguna, Juan. Sistemas electorales y sistemas de partidos, en Partidos Políticos y sistemas de partidos. Editorial Trotta. S.A. 2012. Madrid. «La barrera electoral de exclusión suele también recibir los nombres de Sperrklausel (cláusula de exclusión), barrera o umbral legal o barrera de exclusión, viene fijada expresamente por la normativa electoral y establece los resultados electorales mínimos que necesita cada candidatura o candidaturas emparentadas entre sí para poder participar en la atribución de escaños mediante el modo de escrutinio o fórmula electoral que corresponda, en una circunscripción o en el conjunto de circunscripciones. En función de los efectos que se busque inducir, la barrera es establecida habitualmente en una cantidad mínima de votos, que, a menudo, es un porcentaje en torno al 3 o 5% sobre los votos expresados a favor de alguna de las candidaturas o sobre los votos válidos». P 255. Concepto citado por la Sala en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.

79. Adicional a los requisitos de orden constitucional, en el plano estatutario, las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 incluyeron para el reconocimiento de la personería jurídica, los siguientes: (i) la solicitud presentada por las directivas; (ii) anexar los estatutos; (iii) incorporar la plataforma política del movimiento; (iv) acompañar el registro de los afiliados del partido político. Por su parte, la Ley 130 de 1994 determinó las causales de pérdida de la personería jurídica (art. 4º) y la Ley 1475 de 2011, contempló el régimen sancionatorio y la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos.

80. De esta forma, se puede concluir que en Colombia rige un **mecanismo ordinario** para la obtención de la personería jurídica, representado en un mínimo de respaldo popular en las urnas (umbral), el cual aplica de manera general, toda vez que debe considerarse que por disposición expresa del texto constitucional²², se presenta una excepción de las minorías étnicas, a las cuales sólo les basta obtener representación en el Congreso de la República. Cabe anotar que, en cuanto a las minorías políticas mencionadas por la norma, es necesario concordarla con el artículo 176 constitucional, que dejó de prever la respectiva curul en la Cámara de Representantes, aspecto en el que se profundizará más adelante en esta providencia.

81. Ahora bien, no se puede desconocer que, adicional a la regla general estudiada previamente y a la excepción allí establecida, se encuentran actualmente otras excepciones desarrolladas sobre todo a nivel jurisprudencial, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Regla general	Excepción
Artículo 108 Constitucional – 3% de los votos válidamente depositados en elecciones al Congreso de la República	Hechos de violencia o persecución política que impidan el ejercicio proselitista y, en consecuencia, no alcanzar el apoyo ciudadano.
	Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las FARC.
	Ejercicio del derecho de oposición.
	Coalición de partidos políticos que inscriben listas de candidatos a Congreso de la República. Inciso 5º del artículo 262 Constitucional (conservación de la personería jurídica).

82. Procede la Sala a explicar, brevemente, cada una de las excepciones referidas con anterioridad:

83. **Hechos de violencia. Caso Unión Patriótica.** Tras la cancelación de la personería jurídica de este partido político por parte del CNE, al no obtener el umbral necesario para dichos efectos en las elecciones del año 2002, se demandó en nulidad el acto administrativo correspondiente ante esta Sección.

84. Derivado del análisis fáctico, el Consejo de Estado determinó en sentencia del 4 de julio del 2013²³, que la regla del umbral para la obtención y/o cancelación de la personería jurídica no aplica en aquellos eventos en que se configuren circunstancias graves, extraordinarias y ajenas a la voluntad de un partido o movimiento político y que, además, lo

²² ARTICULO 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> (...) . Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de julio del 2013. Radicación 11001-03-28-000-2010-00027-00. M.P. Susana Buitrago Valencia.

pongán en una posición de desigualdad respecto de otros competidores en la contienda electoral y le impidan contar con el respaldo popular, como lo fueron los actos de violencia que sufrió en el marco de su actividad política la colectividad Unión Patriótica.

85. **Caso Nuevo Liberalismo.** En sentencia SU-257 del 2021²⁴, la Corte Constitucional, al estudiar la tutela contra la providencia del 16 de mayo del 2019 de esta Sección, en la cual no se accedió a las pretensiones de nulidad contra los actos del Consejo Nacional Electoral que negaron el restablecimiento de su personería jurídica, se concluyó que se incurrió en violación directa de la Constitución, al no haberse tenido en cuenta las circunstancias de violencia sufridas por la colectividad política.

86. Señaló que se encontró una «antinomía» entre el derecho a fundar partidos y movimientos políticos y las reglas de obtención y pérdida de personería jurídica de estos. Como fundamento de la anterior conclusión, se indicó que, de conformidad con los artículos 1º, 3º, 40 numeral 3º y 107 de la Constitución Política, se cuenta con un alcance garantista y amplio de los derechos políticos, buscando la mayor participación democrática de la pluralidad de visiones e ideas, que a su vez se enfrentan a la rigidez de las reglas propias del artículo 108 constitucional.

87. Por ello, adujo que el referido artículo no puede ser interpretado de manera aislada, ya que, en todo caso, los principios de la Constitución previamente señalados deben guiar su hermenéutica y aplicación a un caso concreto. Bajo estos criterios, fijó la siguiente regla de unificación:

Al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática. En otros términos, el artículo 108 y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza.

Además, para el caso objeto de análisis y de los demás a los cuales se les pueda aplicar esta regla como consecuencia de los efectos inter comunis, dicha interpretación tiene que partir de revisar el modelo constitucional anterior y las normas que lo desarrollaron, en particular la Ley 58 de 1985, que eran las normas vigentes cuando el Nuevo Liberalismo tramitó tanto la obtención como la cancelación de su personería jurídica.

88. **Garantía del ejercicio del derecho a la oposición. Caso Colombia Humana.** Al revisar la acción de tutela presentada en contra del Consejo Nacional Electoral, autoridad que negó el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento Colombia Humana, la Corte Constitucional en sentencia SU-316 del 2021²⁵, fijó una regla de decisión que se puede resumir de la siguiente manera:

89. En relación con el contenido del artículo 112 constitucional, desarrollado por el artículo 24 de la Ley 1909 del 2018²⁶, se observa un vacío normativo que conlleva a una

²⁴ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

²⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁶ ARTÍCULO 24. CURULES EN SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e

afectación del derecho a la oposición política, en tanto no existe regla expresa que permita que el grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica que obtuvo las curules en el Senado de la República y la Cámara de Representantes con fundamento en el derecho personal, acceda a dicho reconocimiento, como mecanismo que garantiza de forma efectiva el goce pleno del núcleo esencial del derecho fundamental a la oposición. Ello conlleva a efectuar una interpretación extensiva del artículo 108 constitucional, para considerar que, con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 del 2015, se creó un nuevo escenario para el reconocimiento de personería jurídica, para lo que se requiere (i) haber obtenido más del 3% de la votación en las elecciones de presidente de la República (ii) haber aceptado la curul por derecho personal y, (iii) declararse en oposición al Gobierno de turno.

90. **Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las FARC-EP.** En el numeral 3.2.1 del referido documento, que aborda la reincorporación política del grupo insurgente mencionado, se consagró como una medida para alcanzar dicho objetivo, que:

A la firma del Acuerdo Final el Consejo Nacional Electoral dará trámite a la solicitud de registro que le presente la agrupación política de ciudadanos en ejercicio que tenga por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal. Finalizado el proceso de dejación de las armas, los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos.

En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitará previamente las reformas normativas a que hubiere lugar.

El partido o movimiento político así reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026.

91. En tal virtud, surgió el partido político «Comunes», que tiene asegurada su personería jurídica hasta el 2026, cuando la conservación de este atributo quedará sujeta a la regla ordinaria del umbral en las elecciones al Congreso de la República, en los términos del artículo 108 de la Constitución Política. Ahora bien, no se puede pasar por alto, que igualmente, se fijó en el punto 2 de dicho acuerdo -referido a la participación política²⁷-, la necesidad de adoptar medidas para permitir una mayor participación democrática, entre

integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales. Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 60 de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política.

²⁷ "Participación Política: Apertura democrática para construir la paz", se señaló que "la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política", al tiempo que se dijo que "Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política."

ellas, el «[d]esligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados», contenido este último que requiere del correspondiente desarrollo legislativo para su exigibilidad y aplicabilidad, aspecto en el que la Sala detallará más adelante²⁸.

92. Coaliciones para inscribir listas de candidatos a corporaciones públicas. Inciso 5º del artículo 262 Constitucional. Sentencias del 13 de diciembre del 2018²⁹ y del 23 de octubre del 2019³⁰. En dichas oportunidades, la Sección Quinta determinó la procedencia de la inscripción de listas bajo la figura de coalición para aspirar a curules en corporaciones públicas, en aplicación directa del artículo 262 constitucional. Bajo este entendimiento, es claro que dicha norma constitucional debe ser armonizada con el contenido del artículo 108 Superior, para entender que, en el evento en que la lista de coalición alcance el umbral requerido, se entiende que las colectividades que la integran mantienen la personería jurídica, aspecto que será analizado a profundidad en acápites posteriores de esta decisión.

93. Es de anotar que, de la descripción de los eventos excepcionales presentados en los párrafos anteriores, salvo la garantía otorgada al partido resultante de la transición política de las FARC-EP, se puede concluir que los mismos tienen como fundamento la ocurrencia de circunstancias que:

- (i) impidieron a una determinada colectividad la realización de actividades proselitistas para la obtención del apoyo en las urnas, especialmente, actos generalizados de violencia; o (ii) demostraron haber obtenido una votación considerable -superior al 3% de los sufragios válidos depositados- respecto de la alternativa política que ocupa el segundo lugar en la elección a presidente de la República, lo que conlleva a la necesidad de garantizar que la misma cuente con las garantías necesarias para el ejercicio democrático en representación de sus votantes; o (iii) permitieron la superación del referido umbral por parte de una lista de partidos con personería jurídica previamente coaligados, como una medida que justifica mantener dicho reconocimiento y sobrevivir en el ámbito político ante su condición de minorías³¹.

94. En conclusión, se puede señalar que las reglas del artículo 108 constitucional se aplican de manera general y en condiciones normales a las colectividades que persigan el reconocimiento o, por el contrario, mantener la personería jurídica; sin embargo, se han presentado circunstancias específicas, en las cuales se evidencia que las mismas no son absolutas, dado que al ponderarse frente al contenido de los derechos de participación política, se ha dado una mayor preponderancia a estos últimos, a efectos de eliminar barreras e impedimentos que anularían la posibilidad de una contienda electoral equilibrada entre las organizaciones que participan en ella.

²⁸ Al respecto, ver Corte Constitucional. Sentencia SU -257 del 2021. Así como: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre del 2020. Radicación 11001-03-24-000-2019-00212-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 23 de octubre del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2019-00013-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 9 de mayo de 2024, M.P: Gloria María Gómez Montoya, radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00.

95. Ahora bien, conectando con lo anterior, la Sala presentará un estudio del inciso 5º del artículo 262 Constitucional, norma que se alega como desconocida en el caso concreto.

96. Esta disposición jurídica responde a una modificación efectuada por el artículo 20 del Acto Legislativo 2 del 2015, que instituyó lo siguiente:

ARTÍCULO 20. El artículo 263 de la Constitución Política pasará a ser 262 y quedará así: (...) **Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.** (Énfasis de la Sala).

97. La jurisprudencia de esta Sección³² ha señalado que la norma constitucional en comento regula el derecho de las colectividades políticas a coaligarse para la inscripción de listas de candidatos a corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones específicas, por ello:

- Prevé como titulares a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados, hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos, en la pasada elección de la misma naturaleza.
- Lo anterior, en la respectiva circunscripción.

98. En este sentido, es importante señalar que la **norma constitucional consignó los requisitos de existencia propios de la coalición**³³. Por lo tanto, de manera independiente al deber del legislador de regular aspectos propios de su funcionamiento, resulta innegable que se reconoció una garantía autónoma y específica, condicionada al acatamiento de exigencias concretas³⁴.

99. A su vez, es de señalar que desde la exposición de motivos del Acto Legislativo 02 del 2015³⁵, se tiene que la finalidad de las modificaciones allí efectuadas se traduce en lograr el fortalecimiento de la participación democrática de los partidos y movimientos políticos, garantizándoles, bajo ciertas condiciones de tipo objetivo, la posibilidad de aunar esfuerzos para la consecución de espacios de representación en corporaciones públicas y permitir de esta manera, defender los mismos ideales y programas que representan y por los cuales los ciudadanos votan³⁶.

100. En punto de las coaliciones a corporaciones públicas, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado que las colectividades participantes pueden **mantener** la personería jurídica previamente reconocida, mas no adquirirla. Ello, guarda lógica con el contenido del

³² Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate. Reiterado en: Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 17 de noviembre del 2022. Radicación 11001-03-28-000-2022-00084-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

³³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁴ Ídem.

³⁵ En este sentido, desde su contexto histórico y finalista, la reforma introducida por el acto Legislativo 002 de 2015, al inciso 5 del artículo 262 Constitucional, deja claro que dicho acto estaba dirigido desde su génesis, entre otras cosas, "para abordar en forma integral un ajuste institucional cuyo propósito fundamental es el fortalecimiento de la democracia y de nuestro sistema político" y, por tanto, incluyó entre sus objetivos el de "1. Modificar disposiciones electorales dirigidas a fortalecer la democracia".

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 17 y 24 de noviembre del 2022 y 19 de enero del 2023, expedientes 11001-03-28-2022-00084-00, 11001-03-28-000-2022-00089-00, 11001-03-28-000-2022-00090-00 y 11001-03-28-000-2022-00094-00, respectivamente; M.P. Rocío Araújo Oñate.

inciso 5º del artículo 262 constitucional, pues se recuerda que esa norma parte del presupuesto de una participación previa de las organizaciones en un certamen electoral, dado que el requisito de la personería jurídica se suma a la existencia de un total de votos que sumados no superen el 15% de los sufragios depositados válidamente en la respectiva circunscripción³⁷.

101. Sobre este particular, se debe resaltar que esta Sección ya tuvo la oportunidad de efectuar un análisis en punto de los efectos de las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones públicas, frente a la figura de la personería jurídica. En fallo del 23 de octubre del 2019³⁸, se efectuaron las siguientes consideraciones:

102. En primer lugar, se puso de presente que no existe un vacío normativo en punto de la conservación de la personería jurídica de los partidos o movimientos coaligados en elecciones para corporaciones públicas, en tanto «es claro que el artículo 108 constitucional, es la regla que prevé los requisitos para que las colectividades políticas **mantengan** su personería jurídica, para lo cual el Consejo Nacional Electoral deberá verificar el acaecimiento de dos condiciones objetivas: i) que el partido haya inscrito candidatos en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República y ii) que obtenga una votación no inferior al 3% de los votos válidos en esas mismas elecciones»³⁹.

103. Se indicó que fue el querer del legislador que las condiciones para la conservación de la personería jurídica de las agrupaciones que participen en coalición en las contiendas electorales de Cámara de Representantes y Senado, se mantenga conforme a la regla establecida en el artículo 108 Superior, en tanto la reforma constitucional del Acto Legislativo 02 de 2015 abarcó varias reglas electorales, tales como: i) artículo 112, estatuto de la oposición, ii) artículo 134, reemplazo de los miembros de las corporaciones públicas, iii) artículo 176, composición de la Cámara de Representantes, iv) artículo 197, elección presidente de la República, v) artículo 262, inscripción de candidatos y, vi) artículo 263, representación de las agrupaciones políticas en las corporaciones públicas, sin que viera necesaria la modificación de los requisitos en este aspecto.

104. Seguidamente, se señaló que el derecho a inscribir candidatos para listas de corporaciones públicas debe tener implicaciones en la estructura y organización de los partidos que participan en la respectiva coalición. Una de ellas es la conservación de la personería jurídica de aquellas agrupaciones políticas que advierten en la coalición una modalidad de supervivencia como colectividad⁴⁰.

³⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 23 de octubre del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2019-00013-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Gaceta del Congreso No. 138 del 26 de marzo de 2015. Así estuvo concebido en el trámite del proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones, Texto conciliado en Primera Vuelta: Artículo 26. El artículo 263 de la Constitución Política pasará a ser 262 y quedará así: Artículo 262. Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos y los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar, listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de menos de quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas. Si obtienen los votos a Senado o Cámara de Representantes previstos en el artículo 108 ambos mantendrán sus personerías, pero la votación se dividirá en partes iguales a efectos de determinar la financiación estatal de su funcionamiento, el anticipo de financiación de campañas electorales y el acceso a espacios en medios de comunicación. (subrayado y negrilla fuera de texto). Se simplifica la disposición que planteaba la posibilidad de conformar coaliciones. TEXTO PROPUESTO: Artículo. El artículo 263 de la Constitución Política pasará a ser 262 y quedará así: Artículo 21. El artículo 263 de la Constitución Política pasará a ser 262 y quedará así: Artículo 262. Los Partidos, Movimientos Políticos y, en general, los titulares del derecho de postulación que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá

105. A su vez, se presentaron las siguientes conclusiones:

- a) La literalidad del inciso 5º del artículo 262 Constitucional, señala que los partidos y movimientos políticos que concurran a una coalición a efectos de inscribir listas de candidatos a corporaciones públicas **ya deben contar previamente con el reconocimiento de la personería jurídica** y no sumar más del 15% de los votos en la respectiva circunscripción.
- b) Se indicó que con soporte en lo anterior, «los miembros que componen la coalición no buscan el reconocimiento del atributo, lo que tratan es de mantenerlo, por ende, la sumatoria de esfuerzos no puede separarse ni ser entendida como el logro individual, ya que es claro que el ciudadano al momento de acudir a las urnas escogió apoyar a una coalición que se encuentra claramente individualizada en la tarjeta electoral, con un logo en el que aparecen las colectividades que la componen y con unos candidatos que la conforman e identifican».
- c) La coalición de listas de candidatos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la elección de corporaciones públicas busca que quienes lograron una representatividad importante en las contiendas electorales respectivas, no desaparezcan del escenario político y así, puedan lograr en una conjunción de esfuerzos, extender su plataforma ideológica en la búsqueda de su permanencia.

Por consiguiente, resulta proporcional la resolución impugnada cuando del tenor literal del artículo 108 constitucional, extrae que la condición para **conservar** la personería jurídica es que las agrupaciones políticas obtengan un mínimo de apoyo ciudadano materializado en votos efectivamente depositados, circunstancia que se puede cumplir de manera individual o por coalición, en tratándose de partidos o movimientos políticos de carácter minoritario, en los términos previstos por el artículo 262 ídem.

106. Precisado el anterior marco conceptual, la Sala resolverá los problemas jurídicos planteados.

2.2.2.1. Primer interrogante

107. La primera cuestión es determinar si ¿puede considerarse que «Independientes» hizo parte de la coalición Pacto Histórico para las elecciones parlamentarias del año 2022?

108. Lo anterior en consideración a que el acto acusado relaciona a la agrupación «Independientes» con la referida coalición, en especial, alude a que obtuvo curules en el Senado y la Cámara Representantes por la circunscripción de Antioquia, particularmente las ocupadas por los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez, respectivamente, quienes han manifestado permanentemente su pertenencia a la primera colectividad.

109. Sobre el particular se recuerda, como se expuso en acápite anterior, que según el inciso 5º del artículo 262 Constitucional, **hacen parte** de una colación para corporaciones públicas de elección popular, las colectividades **con personería jurídica**, que sumadas en

exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. Al momento de la inscripción de la lista al Senado se indicarán los nombres de los candidatos por los territorios de representación regional. Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de candidatos propios o de coalición de partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos.

las pasadas elecciones haya obtenido hasta el 15% de los votos en la respectiva circunscripción.

110. Para establecer quién pertenece o no a determinada coalición, con el fin de inscribir candidatos a las corporaciones públicas de elección popular, debe revisarse cuáles fueron las colectividades que de manera coaligada y en el marco de la Constitución Política y la ley formalizaron su aspiración electoral, circunstancia respecto de la cual resulta pertinente acudir al formulario de inscripción respectivo y a sus anexos, dentro de los que se encuentran los correspondientes acuerdos de las agrupaciones involucradas.

111. Para las elecciones al Congreso de la República, periodo 2022-2026, según las pruebas aportadas al proceso, particularmente las allegadas por la RNEC dentro del expediente que dio lugar a la expedición del acto acusado⁴¹, en virtud de una solicitud del CNE⁴², consistente en suministrar los formularios de inscripción de candidaturas y los acuerdos de la coalición denominada Pacto Histórico en las pasadas elecciones parlamentarias, se tiene que para el Senado de la República y la Cámara de Representantes por la circunscripción de Antioquia, única y exclusivamente hicieron parte las colectividades (I) Polo Democrático Alternativo, (II) Alianza Democrática Amplia, (III) Movimiento Político Colombia Humana, (IV) Movimiento Alternativo Indígena y Social, (V) Unión Patriótica y el (VI) Partido Comunista Colombiano.

112. Dicho de otro modo, al revisar los referidos acuerdos de coalición⁴³, e inclusive todos aquellos aportados al proceso, atinentes a la inscripción de candidatos a las pasadas elecciones parlamentarias⁴⁴ en las que participó el Pacto Histórico, **no** se advierte que de ellos hiciera parte la agrupación política «Independientes».

113. En consonancia con lo anterior, al analizar los formularios que materializaron la inscripción de candidatos a las pasadas elecciones parlamentarias, en especial, al Senado de la República y a la Cámara de Representantes por Antioquia⁴⁵, no se evidencia intervención alguna de la agrupación política «Independientes», sino exclusivamente de las colectividades signatarias de los respectivos acuerdos para la conformación de la coalición Pacto Histórico.

114. La anterior situación, que se insiste, se corrobora del estudio de los correspondientes pactos de coalición y los formularios de inscripción de candidaturas para las elecciones parlamentarias, obedece a que a «Independientes» sólo le fue reconocida la personería jurídica mediante la Resolución 1545 del 1 de marzo de 2023, por lo que para el momento en que se formalizaron las aspiraciones al Congreso de la República 2022-2026,

⁴¹ El expediente con radicado CNE-E-DG-2023-00414. La respuesta de la RNEC se suministró a través del oficio DGE-GIC-RDE – 0508 del 9 de febrero de 2023. Visible en el índice 32 del expediente digital documento: «Anexo:43_110010328000202300060001RECIBEMEMORIAL20231030164102(.zip) NroActua 32», folios 573 y siguientes.

⁴² Contendida en el Auto N°008 de 1 de febrero de 2023, según el oficio antes señalado.

⁴³ Contenidos en el expediente administrativo que dio lugar al acto acusado, con radicado CNE-E-DG-2023-00414, visibles en el índice 32 del expediente digital, documento: «Anexo:43_110010328000202300060001RECIBEMEMORIAL20231030164102(.zip) NroActua 32».

⁴⁴ Por ejemplo, los suscritos para la inscripción de candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes circunscripciones de Casanare, Caquetá, Caldas, Boyacá, Bolívar, Bogotá, Atlántico, Arauca, Amazonas y de colombianos residentes en el exterior.

⁴⁵ Contenidos en el expediente administrativo que dio lugar al acto acusado, con radicado CNE-E-DG-2023-00414, visible en el índice 32 del expediente digital, documento: «Anexo:43_110010328000202300060001RECIBEMEMORIAL20231030164102(.zip) NroActua 32», folios 619-648,925-947.

es decir, del 13 de noviembre al 13 de diciembre de 2022⁴⁶, no tenía personería jurídica, requisito esencial para hacer parte de una coalición para cargos de corporaciones públicas de elección popular, de conformidad con el artículo 262 superior.

115. Por lo expuesto, en manera alguna puede considerarse que la agrupación política «Independientes» hizo parte de la coalición Pacto Histórico para las pasadas elecciones parlamentarias.

2.2.2.2. Segundo interrogante

116. Corresponde a la Sala determinar, si el hecho de carecer de la personería jurídica ¿constituye una circunstancia que le impedía a «Independientes» adherirse a las candidaturas del Pacto Histórico para las pasadas elecciones al Congreso de la República?

117. Lo anterior debido a que a juicio del demandante, para que una agrupación política pueda adherirse a una candidatura, es requisito esencial que ostente personería jurídica, atributo que como se señaló, no tenía «Independientes» cuando se celebraron las pasadas elecciones al Congreso de la República.

118. En respaldo de su dicho el demandante invocó el inciso 1° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 que reza:

«ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición».

119. Sobre este aspecto, la Sala mayoritaria⁴⁷ en un asunto similar señaló⁴⁸:

164. Entonces, al revisar la literalidad del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, norma que consagra la figura de la adhesión, se evidencia que la misma está permitida para que partidos o movimientos políticos con personería jurídica otorguen apoyo a candidatos de una coalición de la que no forman parte. (...)

166. La disposición transcrita autoriza a los grupos significativos de ciudadanos a coaligarse con partidos o movimientos políticos con personería jurídica para inscribir candidatos a cargos uninominales y precisa que el candidato de la coalición sería único.

167. Posteriormente, después de un punto seguido, indica que ese candidato también será único para aquellos partidos o movimientos políticos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición, decidan adherirse o apoyarlo.

168. Por lo tanto, esta Sala considera que la figura de la adhesión está permitida únicamente para los partidos o movimientos políticos con personería jurídica y para cargos uninominales.

⁴⁶ Teniendo en que el artículo 30 de la Ley 1475 de 2011 establece que el periodo de inscripciones dura un mes y se inicia 4 meses antes de las elecciones, que en el caso del Congreso de la República tuvieron lugar el 13 de marzo de 2022.

⁴⁷ Sobre este punto la ponente aclaró voto.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de abril de 2024, MP: Omar Joaquín Barreto Suárez, radicado 11001-03-28-000-2023-00059-00.

169. En virtud de lo anterior, para la Sala los grupos significativos de ciudadanos no pueden adherirse a otras candidaturas, puesto que la ley autoriza y regula su conformación expresamente para un fin distinto, esto es, la inscripción por firmas de una candidatura *ad hoc*, es decir, para certámenes electorales específicos y candidatos debidamente identificados, de modo que los ciudadanos puedan tener claridad sobre el objeto para el que otorgan su apoyo con su firma.

170. Por lo tanto, permitir que ese propósito se traslade a un candidato o finalidad diferente, mediante una figura como la adhesión, significaría burlar la voluntad de los ciudadanos que decidieron respaldar con su firma el objeto que les fue anunciado en el formulario de recolección de apoyos.

171. En efecto, se insiste en que «las» agrupaciones políticas requieren del soporte de los ciudadanos para nacer y, en los casos en que se crean para la inscripción de candidatos o listas para procesos electorales específicos, no tienen vocación de permanencia más allá de la contienda electoral para la cual se constituyeron, de modo que no tienen como finalidad la participación en los certámenes electorales de manera continua.

172. Esto no implica que, posteriormente, no se conviertan en otro tipo de organizaciones, esto es, movimientos o partidos políticos.

173. La exclusión de los grupos significativos de ciudadanos para hacer uso de la figura de la adhesión es razonable a la luz de la falta de estabilidad con las que estos cuentan y a que no poseen vocación de permanencia, las mismas razones por las cuales en la sentencia del 21 de julio de 2016, esta Sección precisó que estas organizaciones no podían fusionarse con otras.

120. En ese orden de ideas, al no ser factible la adhesión de «independientes» a la lista del Pacto Histórico del Senado y Cámara por Antioquia, por carecer, en ese momento, de personería jurídica, se concreta el vicio de falsa motivación, en tanto se recuerda que, uno de los fundamentos del acto demandado fue que «también se les debe permitir obtenerla «la personería jurídica» a los movimientos políticos y agrupaciones políticas que se adhieron a esa misma coalición».

2.2.2.3. Tercer interrogante

121. Corresponde ahora establecer, si es o no válido considerar que las candidaturas de los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez al Congreso de la República periodo 2022-2026, fueron realizadas por la agrupación política «Independientes», teniendo en cuenta la adhesión de la anterior colectividad al Pacto Histórico y su relación con los referidos ciudadanos.

122. Lo anterior, porque uno de los principales argumentos que sustenta el reconocimiento de la personería jurídica cuestionada, es la pertenencia de los anteriores congresistas para los pasados comisiones electorales a «Independientes», e inclusive, relacionar sus candidaturas con la labor emprendida por dicha colectividad.

123. Para resolver la pregunta formulada, es preciso determinar la pertenencia política de los mencionados candidatos, contando como insumo fundamental con los documentos electorales a través de los cuales se formalizaron las candidaturas de los ciudadanos Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez al Congreso de la República 2022-2026, esto es, los presentados para inscribir las mismas, previa verificación de los

requisitos y calidades por parte de las agrupaciones políticas que manera individual o mediante coalición, presentan ante la ciudadanía las personas que estiman idóneas para representarlos en el certamen democrático y en el eventual ejercicio de los cargos públicos, asumiendo, por ejemplo, las consecuencias de haberlos avalado sin haber realizado una exhaustiva revisión de sus condiciones y/o antecedentes, como se desprende, entre otros, de los artículos 107 superior y 28 de la Ley 1475 de 2011.

124. Al revisar la referida documentación, se observa que en la inscripción de las candidaturas de los señores David Alejandro Toro Ramírez a la Cámara de Representantes por Antioquia y Alex Xavier Flórez Hernández al Senado de la República, periodo 2022-2026, en momento alguno intervino la agrupación «Independientes», pues la formulación de dichas aspiraciones electorales fue producto (I) de la participación del movimiento Colombia Humana a la coalición Pacto Histórico, (II) la militancia de los referidos ciudadanos al anterior movimiento y (III) la formalización de sus candidaturas por la anterior coalición.

125. Para ilustrar lo anterior, se traen a colación algunos apartes de los correspondientes pactos de coalición y de los formularios que dan cuenta de la inscripción de las señaladas candidaturas, destacando de los mismos, la relación de los señores David Alejandro Toro Ramírez y Alex Xavier Flórez Hernández con el Movimiento Colombia Humana como la organización política en la que militan y, por ende, a la que pertenecen para todos los efectos, en especial, de cara al pasado certamen democrático,

126. En cuanto a la situación del señor Toro Ramírez, el acuerdo de coalición fue suscrito el 10 de diciembre de 2021 por los representantes legales de las agrupaciones⁴⁹ (I) Polo Democrático Alternativo, (II) Alianza Democrática Ampla, (III) Movimiento Político Colombia Humana, (IV) Movimiento Alternativo Indígena y Social, (V) Unión Patriótica y el (VI) Partido Comunista Colombiano, a saber:



Nombres y Apellidos (Según Documento de Identidad)	Documento de Identidad		Partido o Movimiento Político
	Tipo	Número	
ALEXANDER LOPEZ MAYA	C.C	16.744.638	Polo Democrático Alternativo
PAULINO RIASCOS RIASCOS	C.C	4.700.948	Alianza Democrática Ampla
MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYU	C.C	1.010.183.985	Movimiento Alternativo Indígena y Social
GABRIEL BECERRA YAÑEZ	C.C	88.218.050	Unión Patriótica
JAIME CAICEDO TURRIAGO	C.C	17.141.874	Partido Comunista Colombiano
GUSTAVO PETRO	C.C	208.079	Movimiento Político Colombia Humana

Entre los suscritos, arriba registrados e identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando en calidad de *Representantes Legales y/o Apoderados de los partidos y movimientos políticos*, hemos acordado celebrar el presente acuerdo de **COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA** denominada "**FACTO HISTÓRICO**" con el propósito de inscribir la lista cerrada o de voto no preferente a la **CÁMARA DE REPRESENTANTES POR CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA**, para el periodo constitucional 2022-2026 en las elecciones a celebrarse el 13 de marzo de 2022.

127. El mismo acuerdo, en su cláusula tercera, prescribe de forma detallada quienes son sus candidatos y la colectividad a la que pertenecen, de donde se extrae que el señor Toro Ramírez es uno de los aspirantes avalados por el Movimiento Político Colombia Humana:

⁴⁹ Ver índice 70 del expediente digital, documento «Anexos:103_RECIBEMEMORIAL_RENULIDADRADICACION1_20240312110316(.zip) NroActua 70», archivo «ACUERDO ANTIOQUIA (1) Cámara de Representantes- 2022».



CLÁUSULA TERCERA: Conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la Resolución No. 2151 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, se AVALAN e INSCRIBEN los siguientes ciudadanos, como candidatos de los partidos y/o movimientos con personería jurídica que firman el presente acuerdo al lista cerrada o de voto no preferente a la CÁMARA DE REPRESENTANTES POR CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA de coalición, denominada "PACTO HISTÓRICO", mediante el mecanismo del consenso político, para el periodo constitucional 2022 – 2026, en las elecciones a realizarse el próximo 13 de marzo de 2022. Las candidaturas serán las siguientes:

No	Nombre Completo	CEDULA	H	M	PARTIDO
1	DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ	71790301	X		MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA
2	SUSANA GÓMEZ CASTAÑO	1152205348		X	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA

128. En consonancia con lo anterior, también puede apreciarse el formulario E-6 CT del 13 de diciembre de 2021⁵⁰, a través del cual se inscribieron las candidaturas de las colectividades pertenecientes al Pacto Histórico para la Cámara de Representantes por Antioquia, a saber:

COALICIONES
 SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE LISTA DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURAS PRESENTADA POR COALICIONES DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS CON PERSONERÍA JURÍDICA.
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL
 Elecciones 13 de marzo 2022. Periodo 2022 – 2026
 E-6 CT
 COALICIÓN PACTO HISTÓRICO

INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN
 DIRECCIÓN DE LA COALICIÓN: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COALICIÓN PACTO HISTÓRICO
 NOMBRE DEL SUBSCRIPCIÓN: JEAN PAUL PINEDA PINZON
 TELEFONO DE CONTACTO: 3100374500
 DEPARTAMENTO O PAIS: BOGOTÁ D.C. CIUDAD: BOGOTÁ D.C. CORREO ELECTRÓNICO: jeanpau1556@hotmail.com

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN LA COALICIÓN

PARTIDO	PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	VOTACIÓN PARTIDO (11 DE MARZO DE 2018)
009	PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	76478
010	PARTIDO COLOMBIA HUMANA - UNION PATRIÓTICA "UP"	4528
012	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL "MAIS"	0
016	MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA	0
301	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA	0
303	PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO	0
SUMA VOTOS COALICIÓN (11 DE MARZO DE 2018)		81008

INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS
 Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que cumplan hayan obtenido una votación de lista el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas (Artículo 262 de la Constitución Política - Modificado por el inciso 4° Artículo 20 Acto Legislativo 02 de 2015).

RENGLÓN	NOMBRES	APELLIDOS	GÉNERO	CÉDULA	EDAD*	FIRMA DE ACEPTACIÓN
101	DAVID ALEJANDRO	TORO RAMIREZ	M	71.790.301	45	CODIGO DE 8542904
102	SUSANA	GOMEZ CASTAÑO	F	1.152.205.348	27	CODIGO DE 8542913
103	LUZ MARIA	MUNERA MEDINA	F	43.512.602	55	CODIGO DE 8542927
104	JUAN RICARDO	PUERTA PAREJA	M	1.017.135.039	35	CODIGO DE 8543076
105	CINDY YULIETH	HERNANDEZ MANCO	F	1.128.455.314	30	CODIGO DE 8543093
106	MANUEL MARIA	GARCIA LOZANO	M	79.865.262	44	CODIGO DE 8543098

129. En cuanto a la candidatura del señor Flórez Hernández al Senado de la República, periodo 2022-2026, se evidencia la misma situación. Como puede apreciarse en el respectivo acuerdo de coalición y en el formulario de inscripción de su aspiración electoral:

- Acuerdo de coalición del Pacto Histórico para el Senado de la República, del 10 de diciembre de 2021⁵¹:

CLÁUSULA TERCERA: Conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la Resolución No. 2151 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, se INSCRIBEN y AVALAN a los siguientes ciudadanos como candidatos de los partidos y/o movimientos con personería jurídica que firman el presente acuerdo al SENADO DE LA REPÚBLICA CIRCUNSCRIPCIÓN ORDINARIA, en la lista NO PREFERENTE de coalición denominada "PACTO HISTÓRICO", mediante el mecanismo del consenso político, para el periodo constitucional 2022 – 2026, en las elecciones a realizarse el próximo 13 de marzo de 2022. Las candidaturas serán las siguientes:

⁵⁰ Contenidos en el expediente administrativo que dio lugar al acto acusado, con radicado CNE-E-DG-2023-00414, visible en el índice 32 del expediente digital, documento: «Anexo:43_110010328000202300060001RECIBEMEMORIAL20231030164102(.zip) NroActua 32», folio 943.

⁵¹ Ver índice 70 del expediente digital, documento «Anexos:103_RECIBEMEMORIAL_RENULIDADRADICACION1_20240312110316(.zip) NroActua 70», archivo "acuerdo senado (1). Pacto Histórico-2022».





ACUERDO DE COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLITICA ENTRE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO -PDA-, ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA-ADA-, MOVIMIENTO POLITICO COLOMBIA HUMANA, EL MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL -MAIS- LA UNIÓN PATRIÓTICA -UP- Y EL PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO -PCC- PARA INSCRIBIR LISTA DE CANDIDATOS/AS AL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN ORDINARIA PARA LAS ELECCIONES DEL 13 DE MARZO DE 2022 PERÍODO CONSTITUCIONAL 2022-2026

Table with 8 columns: Nro. Lista, PRIMER NOMBRE, SEGUNDO NOMBRE, PRIMER APELLIDO, SEGUNDO APELLIDO, CEDULA, GENERO, PARTIDO. Lists candidates for the Senate election.

- Formulario E-6 SN⁵² del 13 de diciembre de 2021:

Formulario E-6 SN for the 2022 election. Includes sections for 'COALICIONES', 'INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN', 'PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS QUE CONFORMAN LA COALICIÓN', and 'LISTA DE CANDIDATOS'.

Formulario E-6 SN for the 2022 election. Includes sections for 'COALICIONES', 'INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS', and 'LISTA DE CANDIDATOS'.

130. En consonancia con la militancia de los señores David Alejandro Toro Ramírez y Alex Xavier Flórez Hernández al Movimiento Político Colombia Humana y el hecho que fueron avalados por dicha colectividad como candidatos al Congreso de la República, dicha agrupación certificó a través de su vicepresidenta, que desde el 4 de diciembre de 2021, es

52 Contenidos en el expediente administrativo que dio lugar al acto acusado, con radicado CNE-E-DG-2023-00414, visible en el índice 32 del expediente digital, documento: "Anexo:43_110010328000202300060001RECIBEMEMORIAL20231030164102(.zip) NroActua 32", folios 635-636.





Radicación: 11001-03-28-000-2023-00060-00

Demandante: Luis Humberto Guidales García

Demandado: Consejo Nacional Electoral

decir, desde antes de la inscripción de las candidaturas, los referidos congresistas pertenecen al señalado movimiento, veamos⁵³:



LA SECRETARÍA GENERAL DEL
MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA

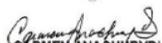
Con personería jurídica No. 901557983-4 reconocida por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución Número 7417 del 15 de octubre de 2021.

Certifica:

Que, **ALEX XAVIER FLOREZ HERNANDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía número **1039454974** se encuentra registrado desde el día 4 de diciembre del 2021 en nuestra plataforma como **MILITANTE ACTIVO** de nuestro movimiento político.

Este certificado se expide a solicitud del Consejo de Estado a los 29 días del mes de febrero del 2024.

Cordialmente:


CÁRMEN ANACHURYDIAZ
Vicepresidenta – secretaria general Designada
secretaria@colombiahumana.co



LA SECRETARÍA GENERAL DEL
MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA

Con personería jurídica No. 901557983-4 reconocida por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución Número 7417 del 15 de octubre de 2021.

Certifica:

Que, **DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía número **71790301** se encuentra registrado desde el día 4 de diciembre del 2021 en nuestra plataforma como **MILITANTE ACTIVO** de nuestro movimiento político.

Este certificado se expide a solicitud del Consejo de Estado a los 29 días del mes de febrero del 2024.

Cordialmente:


CÁRMEN ANACHURYDIAZ
Vicepresidenta – secretaria general Designada
secretaria@colombiahumana.co

131. Las anteriores certificaciones se remitieron como parte de la respuesta al requerimiento realizado a la agrupación, consistente en precisar si los referidos ciudadanos «ostentan actualmente o han ostentado la condición de militantes de dicha colectividad, aportando para el efecto los documentos que soporten el correspondiente trámite de inscripción y registro de dicha condición y, además, señala(n)do la fecha desde (la) que ostentan o en la que ostentaron la referida calidad».

132. Esta petición también fue realizada al representante legal de la agrupación política «Independientes», que guardó silencio a pesar de los numerosos requerimientos⁵⁴ para que atendiera lo dispuesto en el auto del 26 de febrero de 2024⁵⁵.

133. Así las cosas, de conformidad con las pruebas relativas a la inscripción de las candidaturas de los señores David Alejandro Toro Ramírez y Alex Xavier Flórez Hernández al Congreso de la Republica periodo 2022-2026, no hay discusión que se realizó en virtud de su militancia al Movimiento Colombia Humana, que recibieron el aval de la misma organización, la cual decidió suscribir un pacto de coalición con otras agrupaciones bajo la denominación Pacto Histórico, y que bajo dicha modalidad formalizaron ante la organización electoral y la ciudadanía las aspiraciones, sin que se evidencie la participación de «Independientes».

134. No obstante, el acto acusado argumenta que la inscripción de las candidaturas de los mencionados ciudadanos sí puede relacionarse con «Independientes» debido a la amplia relación que han tenido con esta colectividad y sobre todo, por la adhesión de esta al Pacto Histórico, respecto de la cual destacaron varios actos de apoyo y su correspondiente aceptación por el líder de la coalición el señor Gustavo Petro Urrego.

⁵³ Ver índice 68 del expediente digital, documento «Respuesta y anexos(.zip) NroActua 68», archivos «71790301 – Alejandro Toro. Representante a Camara» Y «1039454974 Alex Flores-Senador_».

⁵⁴ Realizados a través de la Secretaría de la Sección el 27 de febrero, 6, 11, 13, 18, 20 de marzo, 1 y 5 de abril de 2024. Ver índices 66, 69-75 del expediente digital.

⁵⁵ Índice 59 del expediente digital.

135. En ese orden de ideas, a efectos de establecer qué colectividad o colectividades estuvieron vinculadas en la formalización de la inscripción de las candidaturas de los señores Flórez Hernández y Toro Ramírez al Congreso de la República periodo 2022-2026, debe considerarse que fue aquella en la que militan, es decir, en Colombia Humana, la cual según las pruebas obrantes fue la que los avaló y la que mediante acuerdos de coaliciones formalizó sus aspiraciones, resultando indiferente para tal efecto su cercanía con «Independientes».

136. En consecuencia, para el proceso específico de la formalización de las señaladas aspiraciones, no es relevante la relación que tuvieron los referidos candidatos con «Independientes», antes o durante la campaña electoral, en tanto, como se ilustró en detalle, los citados ciudadanos de cara al pasado certamen electoral militaron en el Movimiento Colombiana Humana que los avaló, agrupación que suscribió los acuerdos de coalición con otras colectividades, de los cuales no hizo parte la primera agrupación.

137. Por las razones de hecho y derecho que anteceden, no es válido considerar que las candidaturas de los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez al Congreso de la República periodo 2022-2026, fueron realizadas por la agrupación política «Independientes».

2.2.2.4. Cuarto interrogante

138. Siguiendo el orden establecido en la fijación del litigio, en este acápite se analizará si corresponde dar aplicación en el caso concreto a lo pactado en el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC, y si bajo dicho instrumento puede considerarse que la colectividad «Independientes» presentó candidatos para las pasadas elecciones parlamentarias y cumplió con las exigencias del artículo 108 constitucional para el reconocimiento de la personería jurídica.

139. Esto en atención a que la resolución cuya nulidad se solicita invocó el mentado acuerdo como parte del fundamento normativo para reconocer la personería jurídica a la referida colectividad, en la medida que estimó que contiene pautas para promover el acceso al sistema político, entre las cuales destacó «i) remover los obstáculos y hacer los cambios institucionales para que las colectividades políticas obtengan y conserven su personería jurídica y, ii) facilitar a los movimientos y organizaciones con vocación política su tránsito a constituirse como partido o movimiento político».

140. En punto a la aplicación válida o no del Acuerdo de Paz como referente para el reconocimiento de personerías jurídicas a partir de los resultados de los pasados comicios para el Congreso de la República, recientemente esta Sección, en providencia del 7 de marzo de 2024 reiterada en fallo del 9 de mayo de 2024⁵⁶, señaló que «no es posible consentir la aplicación directa, por parte de una autoridad administrativa, de las cláusulas del acuerdo, teniendo en cuenta que carece de fuerza normativa y no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico. Por el contrario, requiere para su implementación de la intervención del legislador, como lo ha destacado la jurisprudencia»⁵⁷.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 9 de mayo de 2024, M.P: Gloria María Gómez Montoya, Radicado 11001-03-28-000-2023-00038-00.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2023-00046-00.

141. Para tal efecto, en la anterior decisión se destacaron algunas consideraciones de la sentencia C-630 de 2017⁵⁸, que realizó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 del 2017⁵⁹, por medio del cual se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política de 1991 con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de Paz. De las razones expuestas por la Corte Constitucional, se destacan las siguientes:

«**En consecuencia, el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se***, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como *política de Estado*, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de *buena fe*, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes.

De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, **para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley**. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales». (...)

(xv) **Ahora bien, el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad**, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. **En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes** y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución.

La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (*i*) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (*ii*) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (*iii*) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales» (se destaca).

⁵⁸ Corte Constitucional, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵⁹ Acto reformativo de la constitución que refleja los cambios adoptados en las renegociaciones al acuerdo de paz.

142. Es de anotar que la conclusión atinente a que el Acuerdo de Paz no se integra automáticamente al ordenamiento jurídico, por lo que se requiere de la intervención del legislador para que se lleven a cabo las reformas pertinentes que permitan su materialización, ha sido el soporte de diversas decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en punto de la exigibilidad de los pactos alcanzados en aquél⁶⁰.

143. Por lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral no podía acudir a la aplicación directa del contenido del Acuerdo de Paz para considerar procedente el otorgamiento de la personería jurídica que se cuestiona en esta oportunidad, pues para tal efecto su análisis debió circunscribirse a las normas vigentes, particularmente, al artículo 108 constitucional, que exige a las colectividades que pretenden el reconocimiento de dicho atributo, obtener una «votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado», requisito que en manera alguna puede entenderse modificado y/o atemperado por el referido Acuerdo, como lo indicó la Sección en la señalada providencia del 7 de marzo de 2024 al concluir:

En el caso de Fuerza Ciudadana, a pesar de que el CNE admitió en el acto acusado que el AF (*Acuerdo Final*) carecía de valor normativo, apeló a varias de sus cláusulas —en particular, las del punto de participación política— para restar eficacia a una disposición constitucional vigente —cabe reiterar, el artículo 108— y, de esta forma, justificar la ampliación de las vías ordinarias de adquisición de la personería jurídica de los partidos políticos, arrogándose una atribución que, se insiste, únicamente detenta el legislador.

Se concluye de lo expuesto que la producción del marco normativo necesario para materializar las cláusulas del Acuerdo Final corresponde exclusivamente al poder legislativo y no es una competencia que pueda ser usurpada por el Consejo Nacional Electoral, ni siquiera con el propósito de contribuir a la apertura democrática por la que aboga dicho instrumento⁶¹.

144. Conforme a las anteriores consideraciones, que resultan aplicables al caso de autos, en virtud del Acuerdo de Paz no hay lugar a flexibilizar el reconocimiento o no de la personería jurídica de la agrupación «Independientes» pues es pertinente verificar el requisito previsto en el artículo 108 superior, consistente en constatar que para las pasadas elecciones al Congreso de la República alcanzó el umbral en virtud de las candidaturas que presentó.

145. En suma, como el Acuerdo de Paz no constituye el parámetro normativo a tener en cuenta para el reconocimiento de la personería de las agrupaciones políticas, no podía constituir un referente válido para establecer si «Independientes» presentó candidatos para las pasadas elecciones parlamentarias y cumplió con las exigencias del artículo 108 constitucional para el reconocimiento de la personería jurídica

2.2.2.5. Quinto interrogante

146. El último interrogante planteado fue formulado en los siguientes términos:

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de octubre del 2020, Rad. 11001-03-28-000-2019-00212-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Ver, además, sentencia del 14 de marzo del 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00114-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia del 23 de julio del 2023, Rad. 11001-03-28-000-2019-00040-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 20 de enero del 2022, Rad. 11001-03-28-000-2020-00093-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; y sentencia del 8 de septiembre del 2022, Rad. 11001-03-28-000-2021-00081-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2023-00046-00.

«De establecer que «Independientes» no inscribió candidatos para las elecciones al Congreso de la República periodo 2022-2026, ¿si la votación que obtuvo en otros certámenes electorales y su adhesión al Pacto Histórico, constituyen circunstancias que le permitían válidamente acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente previstos para reconocimiento de la personería jurídica?»

147. A partir del análisis hasta aquí emprendido, se evidencia que el acto acusado justificó el reconocimiento de la personería jurídica, señalando como premisa fáctica que puede considerarse que «Independientes» inscribió candidatos, por la estrecha relación que han mantenido los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez con la colectividad, y su adhesión a la coalición Pacto Histórico que obtuvo varias curules al Congreso, entre las que destacó las ocupadas por dichos candidatos.

148. Frente a esa premisa, como se ilustró al resolver los problemas jurídicos 1° y 3°, de las pruebas aportadas al proceso, en especial, los documentos que dan cuenta de la formalización de las señaladas candidaturas, los referidos ciudadanos para las pasadas elecciones parlamentarias pertenecían al Movimiento Colombia Humana, no a «Independientes»; por tanto, la segunda colectividad no participó en la formalización de esas aspiraciones electorales ni en la coalición, pues se insiste en que al carecer de personería jurídica no podía adherirse a las candidaturas del Pacto Histórico, por lo que quedó claro que no hizo parte de la mencionada coalición.

149. Esclarecido esto, corresponde establecer si la votación que obtuvo «Independientes» en certámenes electorales distintos al antes señalado constituye una circunstancia que le permitía válidamente acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente previstos para el reconocimiento de la personería jurídica.

150. Según lo señalado en el capítulo 2.2.2.2. de esta providencia, se descarta que «Independientes» alcanzó el umbral de que trata el artículo 108 superior, por su “adhesión” a la coalición Pacto Histórico, dado que a través de dicha figura no es factible obtenerlo.

151. Además, en aplicación del artículo 108 constitucional, tienen derecho al reconocimiento de la personería jurídica quienes (I) participaron en las elecciones al Congreso de la República, lo que supone la inscripción de candidatos, actuación que puede adelantarse de manera individual o mediante coalición, y (II) obtengan por sí mismas una «votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado», es decir, que acrediten en dicho certamen electoral un respaldo electoral significativo.

152. Bajo ese entendido, si una colectividad no inscribió candidatos al Congreso de la República, no puede aspirar al reconocimiento de dicho atributo, pues no participó en el referido certamen democrático, a efectos de que se compruebe si cuenta o no con un respaldo electoral suficiente para reclamar la personería jurídica, o para mantenerla en el caso de que cuente con la misma.

153. En ese orden de ideas, si la exigencia de la norma superior es verificar el respaldo popular de las agrupaciones políticas para establecer si hay lugar al reconocimiento o conservación de la personería jurídica, no puede pretenderse el cumplimiento del umbral



por la vía de la adhesión, pues a través de ésta, las colectividades no inscriben candidatos, tal como se indicó líneas atrás.

154. Así las cosas, ni las normas relativas al reconocimiento de la personería jurídica, ni las atinentes a la adhesión, ni la jurisprudencia sobre las mismas, permiten que una colectividad que no participó en las elecciones al Congreso de la República, esto es, que no inscribió candidatos, y por ende, que no asumió de manera directa los retos y responsabilidades propios de la formalización de las aspiraciones, que no se presentó ante las autoridades electorales para su control, y lo más importante, que no se sometió a la evaluación por parte del electorado y a medir qué tanta fuerza tiene frente otras agrupaciones, obtenga el mencionado atributo por el simple hecho de manifestar que apoyó a quienes sí asumieron tales retos y superaron el umbral.

155. Por lo expuesto, no es recibo la conclusión del acto acusado, según la cual, la adhesión de «Independientes» a las candidaturas del Pacto Histórico, le permitió cumplir el requisito previsto en el artículo 108 constitucional de superar el umbral en las pasadas elecciones al Congreso de la República periodo 2022-2026.

156. Por otra parte, es incorrecto considerar que con ocasión a los anteriores comicios, «Independientes» aportó alrededor de 300.000 votos, pues ni siquiera inscribió candidatos para tal efecto. Además, resulta cuestionable la manera en que la resolución acusada, contabilizó los votos, pues extrajo dicha cifra de un certamen electoral distinto, esto es, de sufragios obtenidos por esa colectividad en las elecciones celebradas para autoridades locales el 27 de octubre de 2019, desconociendo que el artículo 108 superior, tiene en cuenta los votos válidamente emitidos en las elecciones al Senado y la Cámara de Representantes (en este caso del 13 de marzo de 2022) para el reconocimiento de la personería jurídica, no los obtenidos en otros comicios.

157. Añádase a lo expuesto, que la votación que soportó la decisión de otorgar la personería jurídica demandada, no es aquella prevista por vía jurisprudencial, en virtud de los certámenes democráticos para la elección del presidente de la República y el derecho de la oposición, enunciada en el acápite 2.2.2 de esta decisión, por lo que resulta inadmisibles acudir a los resultados de las elecciones de autoridades locales del año 2019 para acreditar el cumplimiento del umbral previsto en el artículo 108 superior, máxime sin contar con sustento fáctico o normativo para considerar que las personas que apoyaron a «Independientes» en el primer certamen, votaron en favor de las candidaturas del Pacto Histórico para el segundo, como finalmente lo infirió el acto acusado.

158. En este último aspecto razón le asiste a la parte actora al reprochar la manera en la que el acto acusado atribuye parte de la votación obtenida por las candidaturas del Pacto Histórico el 13 de marzo de 2022, a los sufragios que computó «Independientes» en los comicios del 19 de octubre de 2019, por tratarse de certámenes diferentes, con partícipes y fines distintos, y sin sustento alguno.

159. Así las cosas, se concluye que ni la “adhesión” de «Independientes» a las candidaturas del Pacto Histórico para las elecciones al Congreso de la República 2022-2026, ni la votación que obtuvo en anteriores certámenes electorales, son circunstancias

que válidamente permitían acreditar los requisitos constitucionalmente previstos para el reconocimiento de la personería jurídica.

2.2.3. Conclusiones a la luz de las causales de nulidad invocadas

160. La resolución de los interrogantes planteados en la fijación del litigio, a partir de los argumentos desarrollados por los sujetos procesales en sus intervenciones, dan cuenta que la Resolución 1545 del 1 de marzo de 2023 del CNE, incurrió en falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse en cuanto reconoció personería jurídica a la agrupación política «Independientes».

161. En falsa motivación, porque desconoció las circunstancias que rodearon la formalización de las aspiraciones electorales de los señores Alex Xavier Flórez Hernández y David Alejandro Toro Ramírez, esto es, su militancia al Movimiento Político Colombia Humana, las colectividades que hicieron parte de los acuerdos de coalición del Pacto Histórico para las elecciones al Senado de la República y la Cámara de Representantes por Antioquia y los actos de inscripción de esas candidaturas.

162. De otro lado, el reconocimiento del mentado atributo se efectuó en claro desconocimiento del artículo 108 constitucional, particularmente en cuanto a la exigencia de «haber obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado», requisito que (I) no puede flexibilizarse a partir del Acuerdo Final para la Paz, (II) ni darse por cumplido porque «Independientes» se adhirió a las candidaturas del Pacto Histórico para las pasadas elecciones al Congreso de la República y (III) respecto del cual no es de recibo pretender acreditarlo con los resultados de certámenes electorales distintos al señalado en la norma superior.

163. Por las razones expuestas, se impone declarar la nulidad del acto acusado.

2.2.4. Modulación de los efectos de la declaratoria de nulidad

164. La Sala no pasa por inadvertido que la decisión antes señalada podría tener efectos negativos frente al ejercicio de los derechos políticos de las personas que fueron avaladas por «Independientes» para las elecciones populares del 29 de octubre de 2023 y que resultaron designadas en las elecciones locales, las cuales se presentaron a los comicios bajo la confianza legítima que la colectividad que los inscribió ostentaba el atributo de la personería jurídica en virtud de una decisión amparada por la presunción de legalidad, confianza que también se predica respecto de los ciudadanos que con su voto respaldaron dichas aspiraciones.

165. En atención esta situación y como lo ha hecho la Sección frente a casos similares, concretamente, en el fallo del 7 de marzo de 2024⁶² que declaró contrario al ordenamiento jurídico el acto administrativo que reconoció la personería jurídica de la agrupación Fuerza Ciudadana, la declaratoria de nulidad se hará con efectos hacia futuro.

⁶² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2024, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2023-00046-00.

166. Lo anterior, en aras de «proteger aquellas situaciones particulares y concretas que se hubieren ejecutado con fundamento en la personería jurídica reconocida hasta el momento de la nulidad que aquí se declara, y que, en muchas ocasiones, involucran derechos de participación política de ciudadanos»⁶³.

2.3. Otras consideraciones

167. El profesional del derecho Walther Mayger Duarte Gómez manifestó⁶⁴ que renunciaba al poder que le fue conferido por el representante legal del partido Político Independientes, a fin de defender los intereses de la colectividad en el proceso de la referencia, sin embargo, con el escrito correspondiente no acreditó haberle comunicado a su poderdante de tal decisión, aunque de conformidad con el artículo 76 del Código General del Proceso es un requisito para que el mandato finalice a los 5 días después. Para mayor ilustración, se transcribe el aparte pertinente de la anterior norma:

ARTÍCULO 76. TERMINACIÓN DEL PODER. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso (...)

La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

La muerte del mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda (Subrayado fuera de texto).

168. Como se ha indicado en anteriores oportunidades⁶⁵, las exigencias introducidas por el artículo 76 del Código General del Proceso, buscan garantizar que los sujetos procesales no se vean afectados en cuanto su representación judicial por la renuncia de sus abogados.

169. En virtud de lo anterior, la renuncia al poder en los términos presentados no reúne la exigencia de la comunicación respectiva a quien confirió éste, motivo por el cual **no puede aceptarse en este momento procesal**. Por consiguiente, para todos los efectos el señor Walther Mayger Duarte Gómez continúa representando al Partido Independientes, hasta tanto acredite el cumplimiento de lo normado en el artículo 76 *ídem*.

170. Aunque en las actuales condiciones no puede aceptarse la referida renuncia, ello no es óbice para que la mentada colectividad decida otorgar poder a un nuevo abogado, caso en el cual se entenderá revocado el primer poder conferido, o que el

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Mediante escrito del 31 de enero de 2024.

⁶⁵ Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 13 de enero de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2019-00017-00.



señor Walther Mayger Duarte Gómez allegue la comunicación a que se ha hecho alusión, a fin de que se entienda aceptada la renuncia en los términos del artículo 76 del Código General del Proceso.

2.4. Decisión

171. Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución 1545 del 1° de marzo de 2023, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica a la agrupación Política Independientes.

SEGUNDO: MODULAR los efectos de la decisión de nulidad, entendiendo que son hacia el futuro, desde la ejecutoria de la presente sentencia.

TERCERO: NO ACEPTAR la renuncia al poder conferido por el Partido Independientes a través de su representante legal, al abogado Walther Mayger Duarte Gómez.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUIN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Aclaración de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>