



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00058-00
Demandante: XIMENA ECHAVARRÍA CARDONA
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Tema: Personería jurídica - Coaliciones

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir, en única instancia, la demanda presentada contra la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se reconoció la personería jurídica y ordenó la inscripción de la agrupación política Todos Somos Colombia en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1. La señora Ximena Echevarría Cardona, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda en la que formuló las siguientes pretensiones:

Primera. Que se declare la nulidad de la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se reconoció y ordenó la inscripción de la agrupación política Todos Somos Colombia, en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que reposa en el Consejo Nacional Electoral, dentro del radicado CNE-E-DG-2023-04156.

Segunda. Que, como consecuencia de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral excluya del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica a la agrupación política Todos Somos Colombia.



2. Hechos

2. Como fundamento fáctico de la demanda narró, en síntesis, lo siguiente:

3. Expuso que, con el fin de inscribir lista de candidatos al Senado de la República para las elecciones del 13 de marzo de 2022, los partidos políticos Colombia Humana, Unión Patriótica – UP, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS, Partido Comunista Colombiano y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, suscribieron un acuerdo de coalición programática y política denominada «Pacto Histórico».

4. Indicó que, el 13 de diciembre de 2021 se suscribieron unos oficios dirigidos a la Registraduría Nacional del Estado Civil firmados por los representantes de los partidos mencionados por medio de los cuales avalaron las candidaturas para el Senado de la República, de conformidad con el acuerdo de «Coalición Pacto Histórico» en lista sin voto preferente de Gustavo Bolívar Moreno, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Aida Yolanda Avella Esquivel, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Martha Isabel Peralta Epieyu, Piedad Esneda Córdoba Ruíz, Pedro Hernando Flórez Porras, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Yuly Esmeralda Hernández, Wilson Neber Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, César Augusto Pachón Achury, Sandra Yaneth James Cruz, Paulino Riascos Riascos, Jael Quiroga Carrillo, Carlos Alberto Benavides Mora, Catalina del Socorro Pérez Pérez, Julio César Estrada Cordero, Carmen Yamile Saba López, Edwin Palma Egea, Sonia Shirley Bernal Sánchez, Carlos Alfonso Rosero, Angélica Verbel López, Domingo José Ayala Espitia, María Vicenta Moreno Hurtado, Ferney Silva Idrovo, Mary Luz Herrán Cárdenas, Edward Steven Libreros Mamby, María Consuelo Ahumada Beltrán y Carlos Eduardo Toro Ávila, entre otros.

5. Señaló que en el formulario E-6 SEN, proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil se registra la inscripción de candidatos a la Cámara Alta por la coalición Pacto Histórico sin incluir a la agrupación Todos Somos Colombia.

6. Acotó que la ciudadana Clara López Obregón, electa con el aval del partido Unión Patriótica por la coalición Pacto Histórico en la lista sin voto preferente para el Senado de la República, se reconoce como afiliada del movimiento Todos Somos Colombia e igualmente manifestó ostentar el cargo de presidenta y representante legal del este movimiento político, lo que se contradice con lo afirmado en el acuerdo de coalición nombrado, donde evidentemente figura como avalada por el partido UP, por lo que se concluye que es militante de dicha colectividad.



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

7. Precisó que la agrupación Todos Somos Colombia no suscribió el acuerdo de coalición para las elecciones de Senado de la República del 2022 y tampoco avaló candidatos para dicha corporación, esto de acuerdo con lo establecido en el formulario E-6 SEN.

8. Adujo que la votación para la coalición denominada Pacto Histórico ascendió a dos millones ochocientos ochenta mil doscientos cincuenta y cuatro (2.880.254) votos, con los cuales logró diecinueve (19) curules.

9. Agregó que el Consejo Nacional Electoral, por solicitud de la señora Clara López Obregón, con radicado CNE-E-DG-2023-0451, dictó la Resolución 2238 de 2023 donde reconoció personería jurídica a la agrupación política Todos Somos Colombia con base en lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política en el cual se establece que para obtener tal atributo el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos debe obtener una votación no menor al 3% de los votos emitidos válidamente para las elecciones del Congreso de la República.

3. Normas violadas y concepto de la violación

10. La demandante afirmó que la Resolución 2238 de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral se basó en los resultados de las elecciones del Congreso de la República llevadas a cabo el 13 de marzo de 2022 para las cuales los partidos políticos Colombia Humana, Unión Patriótica – UP, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS, Partido Comunista Colombiano y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, suscribieron un acuerdo de coalición programática y política denominada «Pacto Histórico».

11. En atención a lo anterior, la agrupación política Todos Somos Colombia no era parte de la coalición Pacto Histórico, tal y como lo confirma el formulario E-6 SEN, y, por tanto, no podría haber inscrito candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

12. Expuso que la senadora Clara López Obregón fue elegida por la coalición denominada Pacto Histórico sin perder su condición de afiliada de Todos Somos Colombia, lo cual resulta contrario a lo relacionado tanto en el aval suscrito por el partido Unión Patriótica, como en los formularios E-6 y E-7, ya que en el primero no se encuentra relacionado el movimiento Todos Somos Colombia y en el segundo se consagró que la señora López Obregón pertenecía al partido Unión Patriótica.

13. Explicó que la solicitud de reconocimiento de personería jurídica de Todos Somos Colombia, presentada por la senadora Clara López Obregón, es contraria



a la ley porque demuestran que esta se encuentra inmersa en la prohibición de doble militancia.

14. Aclaró que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 262 de la Constitución Política, solo los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporación públicas y que la agrupación política Todos Somos Colombia no cumple con el primer requisito establecido en la carta política porque no contaba con tal atributo al momento de la suscripción del acuerdo de coalición.

15. Destacó que fundar una coalición de partidos para avalar candidaturas a una elección sin capacidad legal para hacerlo, no puede darle el derecho para que le sea reconocida la personería jurídica a la agrupación Todos Somos Colombia como partido político, pues no cumple con lo dispuesto en la ley para ello.

16. Señaló que tampoco se cumple con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución, donde se establece que la personería jurídica de un partido o movimiento político se obtiene con una votación no menor al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elección de Cámara de Representantes y Senado de la República, resultado que puede ser obtenido con el aval y la inscripción de candidatos, circunstancia que no se acreditó en el caso de a la agrupación Todos Somos Colombia tal y como se puede constatar en los formularios E-6, E-7 y E-8.

17. Concluyó que el Consejo Nacional Electoral no debió reconocer la personería jurídica como partido político a Todos Somos Colombia puesto que los argumentos en los que fundó su petición son falsos y, en consecuencia, el acto administrativo es nulo.

18. Precisó que en la Resolución 2238 de 2023 se indicó que los días 28 y 29 de julio de 2017 se desarrolló la primera asamblea nacional fundacional del movimiento político Todos Somos Colombia, el cual es representado por la señora Clara López Obregón quien ostenta los cargos de presidenta y representante legal.

19. Aseguró que afirmar que a partir de esa fecha la agrupación política ha participado en diferentes escenarios electorales, es una manifestación que carece de verdad porque esa intervención solo es posible a través de la personería jurídica que le permita avalar y posteriormente inscribir candidatos o a través de apoyo ciudadano. Si bien es cierto que en el año 2018 la señora López Obregón se presentó como candidata a la presidencia a través del grupo significativo de ciudadanos Todos Somos Colombia, el proceso de recolección de firmas no culminó y se postuló como fórmula vicepresidencial de Humberto de



la Calle Lombana, quienes participaron por la coalición entre los partidos políticos ASI y Liberal. En consecuencia, la agrupación Todos Somos Colombia no ha participado en ningún proceso electoral.

20. Como sustento de la solicitud de personería jurídica se adjuntó una certificación emitida por los representantes legales de las agrupaciones que constituyeron la coalición Pacto Histórico en el que se afirmó que la coalición inscribió una lista única no preferente de candidatos para el Senado de la República para las elecciones del 13 de marzo de 2022, entre los cuales se encontraba la señora Clara López Obregón con filiación política del partido Unión Patriótica.

21. De lo anterior, concluyó que la agrupación Todos Somos Colombia carece de elementos formales y materiales para que el Consejo Nacional Electoral pudiera dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política respecto de la personería jurídica porque esta no inscribió ni avaló ningún candidato.

22. Sostuvo que la entidad demandada, con el acto acusado, desconoció que la señora Clara López Obregón fue elegida dentro de la coalición Pacto Histórico por el aval del partido Unión Patriótica, sin perder de vista que es la representante legal de Todos Somos Colombia, lo que podría demostrar que se incurrió en una falsedad en relación con los motivos del acto administrativo, puesto que los formularios E-6, E-7 y E-8 claramente indican que la senadora fue inscrita y avalada por el partido Unión Patriótica, lo cual se entiende como una declaración juramentada de conformidad con el artículo 93 del Decreto 2241 de 1986.

23. Explicó que, al solicitar la personería jurídica la agrupación Todos Somos Colombia buscaba obtener el reconocimiento como partido político en contravía de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política y a costa del resultado electoral obtenido por la coalición Pacto Histórico, sin que esta participara dentro de las elecciones y, en consecuencia, este atributo se obtuvo de forma irregular de lo que deviene su nulidad.

24. Aclaró que los argumentos expuestos en el acto relacionados con la aplicación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera no son de recibo ya que el Consejo Nacional Electoral actuó en contra de la Constitución Política y la ley.

25. Añadió que, si bien el acuerdo de paz celebrado entre las FARC y el Estado Colombiano llevó consigo el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, no es competencia del Consejo Nacional Electoral adelantar la reforma de la legislación electoral a través de sus actos, por lo que es necesario esperar que culmine el trámite legislativo que modifique la legislación actual en relación con el



otorgamiento de personería jurídica a agrupaciones y movimientos políticos para determinar si es posible o no flexibilizar los requisitos establecidos para la obtención de la personería jurídica.

4. Admisión de la demanda

26. Por haber reunido los requisitos de oportunidad y forma, mediante providencia del 30 de agosto de 2023, se admitió la demanda.

27. En esa misma oportunidad, en auto aparte, se corrió traslado al Consejo Nacional Electoral de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, solicitada por la parte actora.

28. Mediante auto del 21 de septiembre de 2023 se negó la medida cautelar al evidenciar que, en dicha etapa procesal, no era posible determinar si la interpretación que hizo el CNE de los requisitos consagrados en el artículo 108 de la Constitución Política para el reconocimiento de la personería jurídica era adecuada y si se incurrió en falsa motivación.

5. Contestación de la demanda

5.1. Consejo Nacional Electoral

29. Por intermedio de apoderada, el Consejo Nacional Electoral manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, al estimar que la Resolución 2238 de 2023 tuvo en cuenta el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de 2016, en el que se concluyó que deberían removerse los obstáculos e introducirse los cambios institucionales necesarios para que los partidos y movimientos políticos obtuvieran y conserven su personería jurídica y, en particular, facilitar el tránsito de organizaciones y agrupaciones sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos.

30. Explicó que el acuerdo incluye medidas como desligar la obtención y conservación del atributo mencionado a la superación de un umbral en las elecciones del Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución, diseñar un sistema de adquisición de derechos para las organizaciones políticas según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional y la creación de un sistema que incorporaría un régimen de transición por 8 años, en el que se incluyan temas como la financiación, divulgación de programas y la promoción y estímulos para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos, así como la participación de aquellos que perdieron la representación pese a haber obtenido curules en el Congreso de la República.



31. Explicó que el Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo mencionado, fue objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-630 de 2017, providencia en la cual se consideró que la norma establece un ámbito sustancial y, por tanto, la remoción de obstáculos para que los partidos y movimientos políticos conserven y obtengan su personería jurídica debe ser entendida no solo como un mandato de ajuste normativo, sino como una norma de interpretación amplia y garantista.

32. Concluyó que, así como es posible que los partidos conserven 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 y agrupaciones políticas que se adhirieron a esa misma coalición, puesto que se cumplen con los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico.

33. Explicó que esto es así por la claridad de que todos los órganos del estado están obligados a permitir nuevos actores en el escenario político, con lo cual se contribuye al desarrollo del Acuerdo Final para la Paz, al fortalecimiento de la democracia y a buscar el fin de los conflictos sociales a través de las vías institucionales con plenas garantías para quienes participen en las contiendas electorales, para así lograr la constitución de otros partidos, alejados de los tradicionales, para contribuir en la construcción de un gobierno donde el pueblo es soberano y basado en los principios de igualdad y libertad.

34. Advirtió que la Resolución 2238 de 2023, mediante la cual el CNE reconoció la personería jurídica a Todos Somos Colombia se sustentó no solo en el artículo 108 de la Constitución Política sino también en una interpretación más amplia de los preceptos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

35. Señaló que en los comicios realizados el 13 de marzo de 2022, para el Congreso de la República, la coalición denominada «Pacto Histórico» se conformó por el Movimiento Colombia Humana, Movimiento Alternativo Indígena y Social «MAIS», Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia «AICO», Movimiento Alianza Democrática Amplia y los partidos políticos Unión Patriótica, Polo Democrático, Partido Comunista Colombiano y de la cual hace parte el movimiento Todos Somos Colombia.

36. Sostuvo que la coalición presentó, entre otros, a la señora Clara López Obregón como candidata al Senado de la República, quien resultó electa, de acuerdo con el Formulario E-26.



37. Aclaró que el Pacto Histórico obtuvo dos millones ochocientos ochenta mil doscientos cincuenta y cuatro (2.880.254) votos para la elección del Senado de la República.

38. Precisó que con la solicitud de personería jurídica por parte del movimiento Todos Somos Colombia, se allegó una certificación de la coalición programática Pacto Histórico, firmada por los representantes legales de los partidos que la conforman en donde se dejó constancia de que Todos Somos Colombia fue uno de los movimientos políticos fundadores de la coalición para las elecciones al Congreso de la República del año 2022.

39. Enfatizó que, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política, el 3% de la votación válida para el Senado de la República correspondía a quinientos nueve mil setecientos nueve votos (509.709) de lo cual se evidencia que la coalición Pacto Histórico superó el número de votos exigidos por la Carta Política.

40. Manifestó que, en consecuencia, como el movimiento Todos Somos Colombia, que hacía parte de la coalición y la senadora López Obregón se reconoce como afiliada de la nombrada colectividad, se cumplían los requisitos exigidos por la Constitución Política para reconocer la personería jurídica a este movimiento.

41. Concluyó que las pretensiones de la demanda se sustentan en una indebida interpretación de las normas alegadas como desconocidas, en la medida en que no se tuvieron en cuenta las reglas establecidas en el Acuerdo Final para la Paz, las cuales hacen parte del ordenamiento jurídico en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017 que dispuso que «las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final».

5.2. Todos Somos Colombia

42. Si bien presentó escrito de contestación de la demanda, el despacho sustanciador en auto del 23 de noviembre de 2023 advirtió que la misma fue allegada de forma extemporánea.

6. Trámite procesal

43. El 23 de noviembre de 2023 el despacho conductor del proceso fijó el litigio en los siguientes términos:



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

[...] En este caso debe determinarse si hay lugar o no a declarar la nulidad de la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 «Por medio de la cual se RECONOCE personería jurídica al movimiento “Todos Somos Colombia”, dentro del radicado CNE-E-DG-2023-04156», proferida por el CNE.

De manera concreta debe determinarse:

- Si el acto demandado incurrió en falsa motivación por las siguientes razones:

- a) El reconocimiento de la personería jurídica no tuvo en cuenta el hecho de que el movimiento “Todos Somos Colombia” no pudo hacer parte o suscribir el acuerdo de coalición de Pacto Histórico para las elecciones de Senado de la República 2022 – 2026, en la medida que no contaba con personería jurídica para esa época.
- b) Se desconoció que el referido movimiento no inscribió ni avaló candidatos para las elecciones de Senado de la República 2022 – 2026 y la señora Claudia (sic) Eugenia López Obregón fue avalada por un partido político distinto, esto es, Unión Patriótica.
- c) La señora Claudia (sic) Eugenia López Obregón no perdió su condición de afiliada al movimiento “Todos Somos Colombia” y para el mencionado certamen democrático participó por el partido político Unión Patriótica, situación que fue desconocida por el acto acusado.
- d) El movimiento político “Todos Somos Colombia” materialmente no ha participado en alguna contienda electoral anterior al 2022, es más, para el año 2018, el grupo significativo Todos Somos Colombia no culminó el proceso de recolección de firmas para las elecciones presidenciales de ese año, y para ese mismo certamen, la señora Clara Eugenia López Obregón fue avalada por el partido político Alianza Social Independiente – ASI.
- e) Para el reconocimiento de la personería jurídica de ese movimiento, el CNE con el acto acusado no podía acudir i) al principio de la buena fe para dar aplicación a lo contemplado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP y ii) a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia SU-257 del 2021, para otorgar personería jurídica a un movimiento político que no reúne con los requisitos establecidos en la normativa electoral vigente.

- Si el acto demandado incurre en violación del parágrafo 5 del artículo 262 toda vez que el referido movimiento político no firmó la coalición de Pacto Histórico, en atención a que no contaba con personería jurídica, de tal modo que carecía de capacidad legal y jurídica para suscribir ese acuerdo.

Igualmente, si se transgredió lo dispuesto en el artículo 108 Superior, el cual dispone que la personería jurídica de un partido o movimiento político se obtiene



con 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, lo cual no ocurrió en el presente caso, puesto que el movimiento “Todos Somos Colombia” no avaló ni inscribió candidatos.

44. Adicionalmente, resolvió sobre las pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas con la demanda y la contestación por parte del CNE y decidió acerca de las que fueron solicitadas por las mismas partes.

7. Alegatos de conclusión

7.1. Todos somos Colombia

45. El partido político, a través de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso sus razones bajo el siguiente análisis:

46. Advirtió que los argumentos de la demanda no son correctos porque las normas que disponen el reconocimiento de personería jurídica deben ser interpretadas con los parámetros establecidos en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera ya que estos son el referente para la materialización de los derechos fundamentales en materia de participación democrática.

47. Explicó que el Acuerdo Final dispuso la construcción y la consolidación de la paz a través de la ampliación democrática que permita el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político con las cuales se enriquezca el debate y la deliberación, con el fin de fortalecer el pluralismo y, por tanto, la participación y la inclusión en el ámbito político.

48. Sostuvo que, en esa misma línea, el Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final y, expresamente, estableció que este era un parámetro de interpretación y referente de validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo de este, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

49. Añadió que, expresamente, ordenó a las instituciones y autoridades del Estado a que cumplieran de buena fe con las directrices del acuerdo y, por tanto, los desarrollos normativos, la interpretación y la aplicación del acuerdo final deberían guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

50. Expuso que la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 2017, manifestó que, en desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final que se refieran a derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos



conexos, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación.

51. Adujo que en la sentencia SU-257 de 2021, la Corte Constitucional al revisar un fallo respecto de la personería jurídica del partido Nuevo Liberalismo consideró que el artículo 108 de la Constitución Política no podría aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que debe interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios que la Carta Política protege y garantiza.

52. Con base en lo anterior, explicó que todos los criterios de ampliación democrática y la construcción de la paz para la materialización del derecho fundamental de la participación política permitieron el reconocimiento de la personería jurídica al partido Todos Somos Colombia que fue un movimiento que hizo parte de la coalición Pacto Histórico a través de la cual una de sus fundadoras fue elegida senadora de la República.

53. Precisó que, por tanto, el artículo 108 de la Constitución Política no puede ser interpretado de forma exegética ni de manera aislada, sino que la regla del umbral debe ser aplicada de forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución Política protege y garantiza, esto es, bajo los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

54. Añadió que, en consecuencia, respecto del reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, debe hacerse una ampliación democrática que permita el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, removiendo obstáculos para que los movimientos y organizaciones sociales obtengan personería jurídica y desligando la obtención de esta a la superación de requisitos como el umbral.

55. Señaló que la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 fue expedida con fundamento en la Constitución Política y la ley y sin incurrir en falsa motivación por parte del Consejo Nacional Electoral.

56. Sostuvo que es totalmente válido que los movimientos o partidos políticos que no tengan personería jurídica puedan conformar e integrar coaliciones programáticas, puesto que esto garantiza el ejercicio del derecho fundamental a constituir partidos políticos sin limitación alguna. Esto, con base en una interpretación garantista que armonice lo dispuesto en el artículo 262 de la Constitución, los derechos fundamentales, los valores y los principios de la Carta Política, el principio de ampliación democrática del Acuerdo de Paz, el Acto Legislativo 02 de 2017 y las reglas de interpretación de la Corte Constitucional desarrolladas en la sentencia SU-257 de 2021.



57. Adujo que, por lo anterior, si la coalición supera el umbral o si el movimiento político logra representación en el Congreso de la República, nace el derecho del reconocimiento de la personería jurídica y como el partido Todos Somos Colombia participó en la coalición Pacto Histórico, la cual consiguió superar el umbral y obtuvo representación en el Senado, lo propio era el reconocimiento de su personería jurídica.

58. Afirmó que no es cierto que la senadora López Obregón se marcharía a otro partido, puesto que ha cumplido y actuando bajo la ley de bancadas en la coalición del Pacto Histórico, de la que hace parte, por la que fue elegida y en la que representa a todos los militantes de la agrupación Todos Somos Colombia, ya que fue una de sus fundadoras.

59. Explicó que lo anterior se demostró con la certificación aportada como prueba al proceso por el representante del partido Unión Patriótica, en la que se indicó que la senadora Clara Eugenia López Obregón fue inscrita y elegida senadora de la república por la coalición Pacto Histórico, siendo postulada y avalada de manera fraterna por ese partido para tal efecto, pero con la claridad que actuaba en representación del movimiento Todos Somos Colombia, sin que ello llevara consigo doble militancia pero sí un compromiso de actuar en bancada con la coalición.

60. Añadió que, posteriormente, se solicitó que se aclarara si la senadora López Obregón era militante del partido Unión Patriótica, para lo cual el representante legal expresamente indicó que no ha sido militante de esa organización política y que su inscripción en la coalición Pacto Histórico se dio con plena claridad de su afiliación y representatividad de la agrupación Todos Somos Colombia.

61. Sostuvo que no existió falsa motivación en el acto demandado toda vez que el CNE se basó en una postura clara, de buena fe y garantista de la materialización del derecho fundamental a constituir partidos sin limitación alguna, el cual es de aplicación inmediata.

62. Expuso que, de las pruebas allegadas al proceso, se constató que el partido Todos Somos Colombia desde la coalición denominada Lista de la Decencia¹, ha participado con sus militantes en las elecciones del Congreso de la República y, también se demostró que hizo parte de la coalición Pacto Histórico.

63. Señaló que el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política representa una antinomia con lo dispuesto en el artículo 108 de la misma Carta Política, porque limita la democracia participativa y pluralista, la dignidad humana, la

¹ Coalición conformada por el Partido Alianza Social Independiente, el Movimiento Alternativo Indígena y Social y el Partido Unión Patriótica reconocida mediante la Resolución 000838 del 12 de marzo de 2019.



prevalencia del interés general, los valores de convivencia, justicia y paz, así como los derechos fundamentales a la participación en política y a la constitución de partidos y movimientos políticos sin limitación alguna, tal y como lo consagra el artículo 40 de la misma norma.

64. Indicó que, al respecto, la Corte Constitucional manifestó que la democracia militante tiene la idea de que debe existir la mayor apertura posible para crear movimientos y partidos políticos, de lo contrario, se reducen el pluralismo, consideraciones expuestas en la sentencia SU-257 de 2021.

65. Concluyó que, entonces lo procedente es la interpretación garantista de la efectividad de los derechos fundamentales y la armonización del artículo 262 de la Constitución Política con los principios de pluralismo y los derechos fundamentales.

7.2. Consejo Nacional Electoral

66. Precisó que, según el Acuerdo Final, es necesaria la remoción de los obstáculos vigentes en las normas del sistema electoral que limitan la materialización del derecho a constituir partidos y movimientos políticos y a permanecer en ellos. Uno de los cambios propuestos se refiere específicamente a superar el umbral como elemento determinante para la conservación de la personería jurídica.

67. Aseguró que la decisión adoptada en el acto demandado tuvo en cuenta, estas directrices del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el que se concluyó que era necesario remover los obstáculos e introducir cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven su personería jurídica y, en particular, facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia la constitución como partidos o movimientos políticos.

68. Expuso que, sobre este tema, la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 2017, indicó había indicado que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y los conexos a ellos, serán parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de normas y leyes de implementación de este.

69. Sostuvo que los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política hacen parte de las garantías fundamentales y, por lo tanto, la alusión que hace el Acuerdo Final a la remoción de obstáculos para que los partidos y movimientos conserven y obtengan su personería jurídica debe ser entendida no solo como un mandato de ajuste normativo, sino como una de



interpretación amplia y garantista de las normas vigentes.

70. Señaló que, de acuerdo con lo expuesto, debe entenderse que, así como se permite que los partidos políticos conserven su personería jurídica si la coalición supere el umbral en las elecciones para el Congreso de la República, también se debe admitir que los movimientos y agrupaciones políticas que se adhirieron a esa misma coalición sean nuevos actores electorales en el escenario político.

71. Concluyó que mediante la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 se reconoció la personería jurídica al partido Todos Somos Colombia con base no solo en el artículo 108 de la Constitución Política, sino bajo una interpretación más amplia sustentada en varios fundamentos normativos, constitucionales, jurisprudenciales y, además, los preceptos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, de conformidad con ese estudio, se consideró que se cumplían los requisitos necesarios.

72. Explicó que para los comicios realizados el 13 de marzo de 2022 para elegir el Congreso de la República, la coalición Pacto Histórico conformada por el Movimiento Político Colombia Humana, Partido Unión Patriótica, Partido Comunista Colombiano, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Alianza Democrática Amplia y de la cual hace parte la agrupación Todos Somos Colombia.

73. Indicó que la señora Clara López Obregón fue presentada por la coalición Pacto Histórico como candidata al Senado de la República y resultó electa.

74. Sostuvo que, con la solicitud de personería, se remitió una certificación de la coalición Pacto Histórico firmada por los representantes de los partidos que la conforman, donde se hace constar que el movimiento Todos Somos Colombia fue uno de los movimientos políticos fundadores de la coalición.

75. Señaló que el 3% de la votación para el Senado de la República en el territorio nacional correspondió a quinientos nueve mil setecientos nueve votos (509.709), de lo cual se evidencia que con el apoyo del electorado la coalición Pacto Histórico superó el número de votos exigido por el artículo 108 de la Constitución Política, ya que esa organización obtuvo dos millones ochocientos ochenta mil doscientos cincuenta y cuatro votos (2.880.254).

76. Anotó que, como la agrupación Todos Somos Colombia hacía parte de la coalición Pacto Histórico y que la ciudadana Clara López Obregón, quien resultó electa para el Senado de la República, se reconoce como afiliada de la mencionada colectividad política, lo que evidencia que se cumplieron los requisitos exigidos constitucionalmente para el reconocimiento de la personería



jurídica.

77. Adujo que sería incomprensible que, en este caso, una agrupación política que junto al Pacto Histórico permitió la elección de una senadora, no se le reconozca el derecho a ejercer la defensa de una plataforma programática con las mismas garantías de aquellos partidos que participaron en la coalición, por lo que es necesario aplicar el principio de igualdad ante la Constitución Política y la ley de que gozan todos los ciudadanos que depositaron su voto a favor de los candidatos del movimiento Todos Somos Colombia y de todos sus militantes.

78. Recordó que en el expediente se encuentra la certificación aportada por el representante del partido Unión Patriótica del 1.º de diciembre de 2023, en el que se indicó que la senadora López Obregón fue inscrita y elegida senadora por la coalición Pacto Histórico para lo cual fue avalada de manera fraterna por la UP para el efecto de garantizar las normas y «bajo la claridad que se actuaba reconociendo la representación de la hoy senadora en nombre del Movimiento Todos Somos Colombia sin que ello implique militancia con este partido».

79. Concluyó que la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 es un acto administrativo que cumple con el lleno de los requisitos establecidos en la ley, esto es, fue expedido bajo las normas constitucionales y legales.

8. Concepto del Ministerio Público

80. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

81. La Sección Quinta es competente para resolver la demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149 numeral 1.º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo² y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento del Consejo de Estado³.

² ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

³ ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...)



2. Acto demandado

82. En ejercicio del medio de control de nulidad, la parte actora demandó la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 expedida por el Consejo Nacional Electoral «Por medio de la cual se RECONOCE personería jurídica al movimiento “Todos Somos Colombia”, dentro del radicado CNE-E-DG-2023-04156».

3. Problema jurídico

83. A partir de la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, corresponde a esta corporación resolver: i) si el acto demandado incurrió en falsa motivación; ii) si al proferirse el acto demandado incurrió en violación del parágrafo 5 del artículo 262 y del artículo 108 de la Constitución Política.

4. Análisis de las censuras

84. Para resolver el asunto en estudio, la Sala considera necesario tener en cuenta el siguiente análisis de los cargos propuestos:

4.1. Falsa motivación

85. En relación con la causal de nulidad por falsa motivación⁴ contenida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la Sala ha considerado⁵ que esta se configura cuando el acto acusado ha sido proferido en flagrante incongruencia con las razones, motivos y pensamientos que en la realidad debieron servirle de fundamento.

86. En la sentencia del 8 de octubre de 2014⁶, sustento de varios pronunciamientos posteriores⁷, sobre el alcance de esta se indicó:

Sección Quinta

1. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.

⁴ Ver entre otras, la sentencia de 11 de marzo de 2021 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, rad. 11001032800020180008100 (acumulado), contra Senadores de la República 2018-2022, por causales objetivas. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁵ *Ibidem*, en cita que se hace de: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N.º. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016. Actor: Municipio de Girardot, también puede consultarse la providencia del 14 de octubre de 2021, con ponencia del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil, dentro del radicado 11001-03-28-000-2020-00078-00 (acumulado).

⁶ Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷ Cita que se hizo en la providencia de 11 de marzo de 2021, proferida por la Sección Quinta del consejo de Estado, dentro del expediente de rad. 2018-00081-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, magistrada ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Actor: Carlos Mario Isaza Serrano.



La falsa motivación alude a las causas, razones, opiniones, pensamientos y motivos que a la administración (en cabeza de su agente) le llevan a expedir el acto administrativo como declaración de voluntad que es. Esas razones que pueden ser fácticas y jurídicas o de derecho o sólo jurídicas o de derecho (casi siempre, más no exclusivo, en actos de contenido general) **deben corresponder en forma concertada, coordinada y exacta a la decisión que se adopta, como si se tratara de una “congruencia” administrativa frente a su declaración.** De tal suerte que esa motivación surgirá falsa, es decir, no acorde o fuera de la realidad, cuando el sustento fáctico no corresponde al apoyo jurídico invocado (falsedad en el derecho) o viceversa (falsedad en el hecho), o cuando teniendo ambos fundamentos (fáctico y jurídico) la declaración de voluntad refiere a tema distinto o contradictorio a su motivo causal (falsedad en la decisión).

87. Igualmente, la Sección Quinta⁸ ha señalado que, para la prosperidad de la causal en comento es necesario demostrar una de las siguientes dos situaciones:

- Que los hechos que la autoridad tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión, no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación;
- Que la autoridad omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubieran sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

88. La parte actora afirmó que el acto demandado incurrió en falsa motivación bajo los siguientes argumentos:

4.1.1. La Resolución 2238 de 2023 no tuvo en cuenta que Todos Somos Colombia no podía ser parte de la coalición Pacto Histórico porque no tenía personería jurídica

89. La Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, encontró demostrado que el partido Todos Somos Colombia hacía parte de la coalición programática Pacto Histórico de conformidad con la certificación allegada al expediente administrativo suscrita por los representantes legales de quienes la conforman.

90. Expresamente, el documento mencionado indicó:

Los suscritos, en calidad de representantes legales de los partidos políticos con personería jurídica que conformamos la coalición denominada “PACTO HISTÓRICO” que avaló la lista única de candidatos al Senado de la República en las elecciones realizadas el pasado 13 de marzo del año 2022, nos permitimos certificar los (sic) siguiente:

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radiación número: 11001-03-28-000-2015-00005-00, magistrado ponente Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandado Consejo Nacional Electoral.



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

1. Que el movimiento “Todos Somos Colombia”, movimiento político sin personería jurídica, dirigido por la hoy senadora Clara López Obregón, (...) fue uno de los movimientos políticos fundadores de la coalición denominada “PACTO HISTÓRICO” en las elecciones de 2022 y la coalición denominada “LISTA DE LA DECENCIA” en las elecciones de 2018.

2. Que la coalición denominada “PACTO HISTÓRICO” inscribió lista única de candidatos al Senado de la República para las elecciones realizadas el 13 de marzo de 2022, entre las que fue inscrita como candidata la Dra. Clara López Obregón (...) con filiación política del Partido Patriótica – UP-.

3. Que la Dra. Clara López Obregón, (...) fue elegida Senadora de la República para el periodo constitucional 2022-2026 por la Coalición denominada “PACTO HISTÓRICO” y hoy hace parte de la bancada de dicha coalición.

91. Con base en el documento aportado, el Consejo Nacional Electoral indicó que, para los comicios realizados el 13 de marzo de 2022 con el fin de conformar el Congreso de la República, la coalición Pacto Histórico agrupó al movimiento político Colombia Humana, al partido Unión Patriótica, al partido Comunista Colombiano, al partido Polo Democrático Alternativo, al Movimiento Alternativo Indígena y Social, al movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, al movimiento Alianza Democrática Ampla y precisó que también hizo parte la agrupación Todos Somos Colombia.

92. Igualmente, la entidad demandada señaló que el Pacto Histórico presentó, entre otros, a la señora Clara López Obregón como candidata al Senado de la República, quien resultó electa para la mencionada corporación y la coalición obtuvo un apoyo de dos millones ochocientos ochenta mil doscientos cincuenta y cuatro (2.880.254) votos.

93. De conformidad con lo anterior, el CNE concluyó que como la votación de la coalición superó el 3% de la votación válida para el Senado de la República, la agrupación Todos Somos Colombia hacía parte de esta organización y fue elegida senadora la señora López Obregón, representante legal de esta, se encontraban acreditados los requisitos necesarios para que se le reconozca la personería jurídica a dicho partido.

94. Revisada la solicitud para la inscripción de la lista de candidatos y la constancia de la aceptación de candidatura presentada por la coalición «Pacto Histórico» para el Senado de la República se puede constatar que los partidos que conforman esta asociación son: el Partido Polo Democrático Alternativo, el Movimiento Alianza Democrática Ampla, el Movimiento Político Colombia Humana, el Partido Colombia Humana – Unión Patriótica «UP», el Movimiento Alternativo Indígena y Social «MAIS» y el Partido Comunista Colombiano.



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

95. De acuerdo con el formulario E-6 SN, antes mencionado, el partido Todos Somos Colombia no suscribió la coalición «Pacto Histórico».

96. El artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho y correlativo deber de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

97. Para garantizar este derecho, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida pueden inscribir candidatos a las elecciones, para lo cual su representante legal debe otorgar el aval, incluso puede delegar el ejercicio de esa atribución.

98. Igualmente, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que, en principio no cuentan con personería jurídica, también pueden inscribir candidatos a las elecciones, bajo unas exigencias particulares, esto es, reunir un número de apoyos considerable y suscribir una póliza de seriedad o garantía bancaria⁹.

99. En ejercicio de esta garantía constitucional, la Carta Política reconoce a los partidos políticos la posibilidad de asociarse entre ellos por afinidades ideológicas o intereses comunes y para alcanzar diversos propósitos legítimos, especialmente alcanzar curules.

100. Estas alianzas pueden tomar la forma de coaliciones, adhesiones o apoyos públicos a determinadas campañas.

101. La Sección Quinta¹⁰ ha considerado que las coaliciones son alianzas propias del proceso democrático no prohibidas por las leyes electorales y una alternativa para quienes compiten por la elección popular, sobre todo para los partidos minoritarios en la escena política. En el contexto de las campañas, una coalición permite que las colectividades «se presenten como una asociación que busca convencer al electorado para ocupar los respectivos cargos de elección popular y de esta manera contribuyen a obtener mayores ventajas electorales».

⁹ De acuerdo con las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, el régimen diferencial entre los partidos y movimientos con personería jurídica y las que no cuentan con ese atributo se debe a que el aval de los candidatos de los primeros es entregado por el representante legal de la agrupación, en tanto que, en los segundos, lo otorgan los ciudadanos, con tales exigencias se pretende garantizar la seriedad de la inscripción.

¹⁰ En providencia del 10 de agosto del 2023, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, en el radicado 11001-03-28-000-2022-00198-00 (acumulados) se citan pronunciamientos del 14 de octubre de 2021, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate y del 18 de noviembre de 2021, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra. Conceptos reiterados en la sentencia del 12 de noviembre de 2015, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



102. El inciso 5.º del artículo 262 de la Constitución Política establece:

ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá 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.

(...)

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. **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.** (Negrillas fuera de texto).

103. En otras oportunidades, la Sala¹¹, con base en el artículo anteriormente transcrito, determinó la procedencia de la inscripción de listas bajo la figura de coalición para aspirar a corporación públicas con la finalidad de conservar su personería jurídica.

104. Bajo las anteriores consideraciones, esta Sección concluye que para ser parte de una coalición a corporaciones públicas e inscribir candidatos, es necesario ser un partido o movimiento político con personería jurídica y, es claro que Todos Somos Colombia no contaba con personería jurídica al momento de la suscripción del acuerdo de coalición denominado Pacto Histórico, puesto que la solicitud para obtener dicho atributo se presentó con posterioridad a la firma del acuerdo.

105. En atención a lo expuesto, cuando el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, afirmó que Todos Somos Colombia hacía parte de la coalición Pacto Histórico incurrió en falsa motivación porque esta agrupación no tenía personería jurídica y, por tanto, no podía suscribir dicho acuerdo, y este cargo está llamado a prosperar.

¹¹ Sentencias del 13 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-28-0000-2018-00019-00 y del 23 de octubre de 2019, radicado 11001-03-28-000-2019-00013-00, con ponencias de la magistrada Rocío Araújo Oñate.



4.1.2. La agrupación Todos Somos Colombia no inscribió ni avaló candidatos para las elecciones al Senado y la señora Clara López Obregón fue avalada por el partido Unión Patriótica

106. El artículo 107 de la Constitución Política garantiza el derecho de todos los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o de retirarse de ellos.

107. Para participar en los procesos electorales, la Constitución Política otorga dos posibilidades, una, a través de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica y dos, mediante los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, los cuales deben cumplir unas exigencias, antes señaladas.

108. En la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, acto demandado, el Consejo Nacional Electoral, después de transcribir la certificación suscrita por los representantes legales de los partidos que suscribieron la coalición «Pacto Histórico», indicó expresamente:

En este sentido, para los comicios realizados el 13 de marzo de 2022 de Congreso de la República, la coalición denominada «Pacto Histórico» conformada por el Movimiento Político Colombia Humana, Partido Unión Patriótica “UP”, Partido Comunista Colombiano, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO” Movimiento Alianza Democrática Amplia y de la cual hace parte el Movimiento “Todos Somos Colombia”, presentó entre otros, a la señora Clara López Obregón, como candidata al Senado de la República, quien resultó electa para la mencionada Corporación, según el Formulario E-26. Asimismo, la referida coalición obtuvo un apoyo de DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO (2.880.254) votos para la elección en Senado de la Republica.

Es oportuno establecer que la precitada Senadora, a su vez, afirmó en la petición que origina el presente pronunciamiento, ser afiliada del Movimiento “Todos Somos Colombia” y pertenecer a este, situación verificable, puesto que como se evidencia en los documentos adjuntos a su solicitud, la plurimencionada Senadora ostenta el Cargo de Presidenta y Representante Legal del referido Movimiento Político.

109. Como ya fue expuesto en esta providencia, el partido Todos Somos Colombia no suscribió el acuerdo de coalición denominado «Pacto Histórico» puesto que no contaba con personería jurídica y, por tanto, no es posible concluir que a través de esa figura inscribió a la candidata Clara López Obregón para la contienda electoral en la que fue elegida senadora de la república.



110. Además de lo anterior, en el documento, aportado como prueba al presente trámite judicial, suscrito por el representante legal del partido Unión Patriótica se puede constatar que se certificó que «la Dra. Clara Eugenia López Obregón, identificada con cédula de ciudadanía (...), fue inscrita y elegida Senadora de la República para el periodo constitucional 2022-2026 por la coalición denominada “Pacto Histórico” **siendo postulada y avalada de manera fraterna por este partido** para tal efecto, (...) y bajo la claridad que se actuaba reconociendo la representación de la hoy senadora en nombre del Movimiento Todos Somos Colombia, sin que ello implique militancia con este partido pero si un compromiso de su actuación en bancada con la coalición.» (Negrillas fuera del texto).

111. De lo expuesto, para la Sala es claro que la señora Clara López Obregón no participó en los comicios para el Senado bajo el aval del partido Todos Somos Colombia, sino a través del partido Unión Patriótica, de conformidad con lo afirmado tanto por el representante de esta organización política.

112. En consecuencia, el Consejo Nacional Electoral incurrió en falsa motivación al considerar que se cumplían los requisitos para que el partido Todos Somos Colombia obtuviera la personería jurídica pues no era posible concluir que dicha organización avaló a la senadora Clara López Obregón, como se afirmó en el acto demandado, por lo que sí se encuentra probado el cargo propuesto.

4.1.3. La señora Clara López Obregón no perdió su condición de afiliada al movimiento Todos Somos Colombia

113. La demandante afirmó que la señora López Obregón fue avalada por el partido Unión Patriótica sin desdibujar su pertenencia a la agrupación Todos Somos Colombia, lo que raya en la ilegalidad, puesto que, con el fin de obtener la personería jurídica con base en los resultados de la coalición «Pacto Histórico», se incurrió en una falsedad y se validó la incursión de la senadora en doble militancia.

114. Como ya se expuso, está demostrado en el expediente que la señora Clara López Obregón fue candidata de la coalición «Pacto Histórico» a través del aval que hizo el partido Unión Patriótica.

115. Mediante oficio del 12 de diciembre de 2023, el representante legal del partido político Unión Patriótica insistió en que la señora Clara Eugenia López Obregón no ha sido militante de esa organización y que la inscripción en la coalición «Pacto Histórico» para participar en las elecciones para el Senado de la República para el periodo 2022-2026 se dio con la plena claridad de su afiliación y representatividad al movimiento Todos Somos Colombia.



116. De acuerdo con lo demostrado en el expediente, la señora Clara López participó en la contienda electoral avalada por el partido Unión Patriótica, de lo cual se traduce que tuvo, por lo menos para el momento de la inscripción de su candidatura, una filiación política con ese partido, puesto que con la inscripción se declaró, bajo la gravedad del juramento, que era afiliada a dicha agrupación, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de Código Electoral.

117. La norma mencionada expresamente consagra:

ARTICULO 93. En la solicitud de inscripción debe hacerse mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe una candidatura o lista de candidatos, y **los inscriptores harán ante el respectivo funcionario electoral, bajo juramento, la declaración de que son afiliados a ese partido o movimiento político.** Para los candidatos tal juramento se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura.

118. Por tanto, cuando la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 sustentó el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento Todos Somos Colombia en que esta organización hacía parte de la coalición «Pacto Histórico» y que la señora Clara López fue elegida senadora de la república como militante de este, sí incurrió en falsa motivación puesto que esa agrupación no participó ni podía participar en la coalición y el aval de la señora López Obregón lo otorgó el partido Unión Patriótica, lo que implica que para el momento de la elección no representaba los intereses de la agrupación que se benefició con el reconocimiento de la personería jurídica.

119. Es del caso precisar que esta Sección, en la sentencia del 14 de marzo de 2019¹², ha indicado que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, el aval constituye uno de los requisitos que existen para que los ciudadanos puedan presentarse como candidatos para cargos de elección popular por una colectividad política con personería jurídica.

120. En esa misma providencia, se señaló que esta figura cumple una triple finalidad¹³:

1. Acredita que la persona avalada forma parte de determinado partido o movimiento político, lo cual es importante porque permite definir la militancia de los candidatos.

¹² Sentencia proferida dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00603-00 con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate.

¹³ Postura basada en las decisiones proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 11 de julio de 2013, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro y el 12 de septiembre del mismo año, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



2. Refuerza la disciplina partidista, ya que implica para los candidatos que son elegidos una responsabilidad de ideología y cohesión con los integrantes del partido o movimiento político, a tal punto que en las corporaciones públicas de elección popular se interviene en forma de bancada para respetar la unidad de criterios.

3. Contribuye a la moralización en el ejercicio de la actividad política, dado que el aval a un candidato implica que el interesado cuenta con los requisitos y calidades para ejercer el cargo, es decir, que no estén incursos en inhabilidades, prohibiciones o en cualquier circunstancia que les impida desempeñar la función para la cual fueron elegidos.

121. En este proceso no se estudia la legalidad de la elección de la señora Clara López Obregón, pues no estamos en el escenario idóneo para ello, esto es, el medio de control de nulidad electoral, y, por tanto, no se analizará su conducta desde la perspectiva de la doble militancia como causal de nulidad, sino que se trata de manera general bajo las consideraciones expuestas en el acto demandado por el Consejo Nacional Electoral.

122. A pesar de lo anterior, lo cierto es que cuando el Consejo Nacional Electoral afirmó que la señora Clara López participó en las elecciones al Senado de la República para el periodo 2022-2026 como militante del partido Todos Somos Colombia, esto es contrario a la realidad probada en el expediente porque como fue afirmado por el representante legal del partido Unión Patriótica, la señora López Obregón obtuvo el aval de dicha agrupación política, lo que implica que sí estaba afiliada a ese partido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del Código Electoral, antes transcrito, y, en consecuencia, el cargo de falsa motivación está llamado a prosperar.

4.1.4. El movimiento político Todos Somos Colombia no ha participado materialmente en ninguna contienda electoral antes de 2022. En el año 2018 el grupo significativo no culminó la recolección de firmas para la participación en las elecciones presidenciales y en ese momento la señora Clara López hizo parte de dicha contienda mediante un aval del partido político Alianza Social Independiente «ASI»

123. En la demanda, la actora explicó que en la Resolución 2238 de 2023 se señaló que, los días 28 y 29 de julio de 2017, se llevó a cabo la primera Asamblea Nacional Fundacional del movimiento político «Todos Somos Colombia» del cual la señora Clara López Obregón ostenta el cargo de presidenta y representante legal.

124. Alegó que, después de esto la agrupación ha participado en diferentes escenarios electorales, hecho que, para la demandante, resulta ser sospechoso



y además carece de veracidad, pues la intervención en certámenes electorales solo habría sido posible a través de la personería jurídica o mediante el apoyo ciudadano.

125. Aclaró que, en el proceso electoral presidencial del año 2018, la señora Clara López Obregón anunció su candidatura a través de firmas, pero este trámite no culminó y, posteriormente, se presentó como fórmula vicepresidencial del señor Humberto de la Calle Lombana, por la coalición suscrita entre los partidos Liberal Colombiano y la Alianza Social Independiente.

126. Revisados los antecedentes administrativos del acto demandado, se pudo constatar que, efectivamente, el 28 de julio de 2017 se llevó a cabo la Convención Fundacional de Todos Somos Colombia y el 29 del mismo mes y año se determinó que la señora Clara López Obregón sería la candidata oficial para las elecciones presidenciales en el periodo 2018-2022.

127. Se aportó la Resolución 2944 del 29 de noviembre de 2017, mediante la cual se negó el registro del logo símbolo al grupo significativo de ciudadanos Todos Somos Colombia que promovían la inscripción de la señora Clara López Obregón para las elecciones presidenciales, pues compartía similitudes con el movimiento político que llevaba el mismo nombre, esto es, el cual fue reconocido mediante la Resolución 2883 del 22 de noviembre de 2017.

128. También se adjuntó la Resolución 0093 del 24 de enero de 2018, por la cual se registró el logotipo de la coalición «Lista de la Decencia» (ASI, UP, MAIS) que promovía la inscripción de la lista a la Cámara de Representantes por Bogotá para las elecciones del 11 de marzo de 2018.

129. La Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 precisó que:

En este estado de la argumentación es preponderante traer a colación el principio de igualdad ante la Constitución y la ley de que gozan los ciudadanos que depositaron su voto en favor de los candidatos del Movimiento “Todos Somos Colombia”, dentro de la ya referida Coalición, con el pleno conocimiento y la convicción, al momento de sufragar, que votaban por la Agrupación Política a la que pertenecen y cuya ideología han apoyado desde el año 2017 y dentro de la cual han participado en decenas de reuniones y convocatorias desde ese momento. También se debe garantizar, además, los derechos a militar en el partido político con el que se sienten plenamente representados.

130. De las pruebas allegadas al proceso, la Sala considera que las personas que votaron en las elecciones para el periodo 2022-2026 por la señora Clara López, lo hicieron con el pleno conocimiento de que pertenecía a la coalición «Pacto Histórico» y avalada por el partido Unión Patriótica, por lo que la afirmación del Consejo Nacional Electoral relacionada a que depositaron su voto



en favor de la agrupación Todos Somos Colombia no cuenta con ningún soporte fáctico.

131. En consecuencia, el acto administrativo está viciado de nulidad por falsa motivación.

4.1.5. Para el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento Todos Somos Colombia, el CNE no podía acudir al principio de buena fe para dar aplicación al Acuerdo de Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021

132. La Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que la importancia de la personería jurídica de los partidos o movimientos políticos radica en el estatus que adquieren dentro de este tipo de agrupaciones y en i) el derecho de postulación de candidatos, en la medida en que pueden otorgar avales para la inscripción en las elecciones de voto popular, ii) los beneficios en términos de financiación parcial del Estado para efectos de funcionamiento y para las campañas de sus candidatos, iii) el uso de tiempo en los medios de comunicación y iv) para conformarse como oposición al gobierno¹⁴.

133. En atención a la importancia de la figura, la obtención, conservación y pérdida de esta en el marco de los partidos políticos es un asunto regulado en la Constitución y la ley, para lo cual existe un régimen ordinario y unas reglas excepcionales que han sido analizadas y estudiadas por esta Sala.

4.1.5.1. Régimen ordinario de la personería jurídica de los partidos políticos

134. El artículo 108 de la Constitución Política contiene la regla general para la obtención y conservación de la personería jurídica, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 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

¹⁴ Esto se indicó en la sentencia del 7 de marzo de 2024, en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2023-00046-00 con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, postura decantada de los artículos 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Política.



(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.

(...) (Negrillas fuera de texto).

135. Esta norma, que no tenía esta redacción originalmente, fue producto de un análisis que dio como resultado el Acto Legislativo 1 de 2009 en el que se evidenció la necesidad de fortalecer y modernizar los partidos políticos, pues la flexibilidad generaba la constitución de organizaciones políticas sin vocación de permanencia y alianzas fugaces con fines únicamente electorales¹⁵.

136. Al revisar la norma constitucional antes transcrita, para la Sala es claro que, para adquirir la personería jurídica, un partido o movimiento político debe inscribir una lista de candidatos para el Congreso de la República, a través de los mismos requisitos exigidos a los grupos significativos de ciudadanos¹⁶, y obtener como mínimo el 3% de los votos válidos a nivel nacional en esas elecciones.

137. Una vez cumplidos los requisitos, es necesario que los directivos de la agrupación política presenten una solicitud expresa para el reconocimiento, acompañada con el acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de los afiliados y la designación de sus órganos de dirección¹⁷.

¹⁵ Este análisis se realizó en la sentencia del 16 de septiembre de 2021, dentro del expediente 11001032400020110022100

¹⁶ La Corte Constitucional, en la sentencia C-490 de 2011, precisó: «Si bien el legislador estatutario dispuso el procedimiento para la inscripción de candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, al igual que de los grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica; **omitió establecer un procedimiento de inscripción para movimientos sociales y otras agrupaciones políticas con derecho de postulación que no cuenten con personería jurídica, las que se hallarían en la misma situación de los grupos significativos de ciudadanos que no hayan obtenido tal reconocimiento**, por lo que efectivamente el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, en la regulación de los procedimientos que se deben aplicar a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales, que no cuentan con personería jurídica, para la inscripción de candidatos, omisión esta que resulta inconstitucional por lo que para corregirla la Corte declarará la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión, en el entendido de que el procedimiento allí previsto le será aplicable también a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales con derecho de postulación, que no tengan personería jurídica reconocida.»

¹⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011.



4.1.5.2. Reglas especiales

138. La dinámica del país ha generado una serie de reglas especiales para la adquisición, conservación, pérdida e incluso restitución de la personería jurídica.

4.1.5.2.1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

139. El Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 24 de noviembre de 2016, suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el que se dispuso, entre otras cosas, que era primordial la ampliación democrática para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas para enriquecer el debate y la deliberación en relación con los problemas de orden nacional, para así fortalecer el pluralismo, la representación, la participación y la inclusión política.

140. Para el cumplimiento de estos fines, se evidenció la necesidad de revisar y ajustar las instituciones existentes en relación con los derechos de oposición, el ejercicio en política, la garantías para la movilización y la protesta pacífica, la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, el control y la veeduría ciudadana, las políticas para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa y la construcción de medidas para promover la participación política, entre otras.

141. En virtud de dicho acuerdo, se profirió el Acto Legislativo 03 de 2017, por medio del cual se reguló parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final, y con fundamento en ello, el CNE estaba autorizado para reconocer la personería jurídica al partido político «Comunes», beneficio que está asegurado hasta el 2026, momento en el cual la conservación de este atributo quedará sujeta a las reglas ordinarias establecidas en la Constitución Política.

142. Específicamente el acuerdo en mención explicó¹⁸:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos. Para ello se impulsarán las siguientes medidas:

¹⁸ El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera puede consultarse en el siguiente vínculo electrónico: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>



- Desligar 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.
- Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos materiales de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos de financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.
- El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irruman por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

(...)

143. El Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se consagraron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo para facilitar la implementación del acuerdo.

144. Para esto, se crearon dos tipos de mecanismos transitorios para la producción legislativa, uno denominado «procedimiento legislativo especial» que se surte directamente por el Congreso con mayorías especiales y sujeto a un control automático de constitucionalidad y el otro, es la concesión de facultades presidenciales para la paz.

145. En ejercicio del procedimiento legislativo especial, se dictó el Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adicionaba un artículo transitorio en la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la paz, específicamente buscaba que lo establecido en el documento mencionado fueran obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación.

146. Al estudiar su constitucionalidad, la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017, con ponencia del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, después de analizar la naturaleza del Acuerdo Final indicó:

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.

(...).

147. De acuerdo con lo anterior, para la Sala¹⁹ las directrices establecidas en el acuerdo de paz son políticas de Estado y se deben aplicar una vez se realice la incorporación en el ordenamiento jurídico, a través de los mecanismos ordinarios establecidos en la Constitución y la ley.

148. En la Resolución 2238 de 2023, el Consejo Nacional Electoral explica que esa entidad, concedora de las metas trazadas en la agenda de construcción de la paz y la apertura democrática, tiene claro que es necesario que surjan nuevas fuerzas en el escenario político con el fin de fortalecer el pluralismo y la representación, a través de la facilitación de la constitución de nuevos partidos y que estos cuenten con garantías para contribuir al debate, para ejercer la oposición y para ser verdaderas alternativas de poder.

149. Expuso que era preponderante que las decisiones adoptadas por esa entidad guardaran relación con lo desarrollado en el acuerdo mencionado y, como los derechos políticos son garantías fundamentales, es necesario que se les permita a los partidos conservar su personería jurídica si la coalición que integraron superó el umbral en las elecciones al Congreso de la República y

¹⁹ Postura que ya había sido expuesta por la Sección mediante sentencia del 14 de marzo de 2019, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del expediente 11001032800020180011400.



reconocérsela a aquellas agrupaciones políticas que se adhirieron a esa misma coalición.

150. La Sala considera que estas afirmaciones son contrarias a las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017, antes citada, pues, si bien el Acuerdo Final establece unas directrices para que las entidades del Estado implementen lo acordado, lo cierto es que esto requiere un desarrollo normativo, el cual, para el caso en estudio no existe, pues la norma constitucional que establece las reglas para el reconocimiento de la personería jurídica no han sido modificadas y no se puede derogarla, bajo el velo de la buena fe.

151. En consecuencia, para la Sala el acto administrativo demandado incurre en falsa motivación al sustentar el reconocimiento de la personería jurídica al partido Todos Somos Colombia con base en los parámetros del acuerdo final, cuando estos no han sido debidamente introducidos al ordenamiento jurídico a través de las modificaciones normativas necesarias.

4.1.5.2.2. Casos de violencia y persecución política

152. En la sentencia SU-257 del 5 de agosto de 2021, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar se estudió el caso del partido Nuevo Liberalismo que perdió su personería jurídica y, como regla de unificación, precisó:

404. 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.

(...)

417. Esta Sentencia producirá efectos *inter comunis*, para aquellos Partidos, Movimientos políticos o terceros que hubieren estado o estén en similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo según los hechos de violencia iguales



o parecidos a los que fueron analizados en esta providencia y que afectaron su permanencia en las contiendas electorales a partir de 1988, para que puedan hacer parte de la apertura democrática en las próximas elecciones de 2022. (...)

153. En atención a las consideraciones de la Corte Constitucional las reglas ordinarias establecidas en el artículo 108 de la Constitución Política deben ser aplicadas de manera más laxa cuando en el caso en estudio se demuestre la imposibilidad de alcanzar el umbral electoral exigido en consideración a actos graves de violación de los derechos humanos, de violencia o persecución política.

154. En el caso en estudio, dichas circunstancias no se encuentran acreditadas, toda vez que no obran pruebas que demuestren la existencia de actos de violencia o persecución en contra del partido Todos Somos Colombia, por el contrario, esta agrupación ha podido participar en otras contiendas electorales sin limitación alguna y, además, esa situación no fue parte de los argumentos presentados por las partes, la Sala considera que no es posible realizar esa interpretación del artículo mencionado en los términos de la SU-257 de 2021.

4.1.5.2.3. Escisión de los partidos y estatuto de la oposición

155. Esta Sala de Decisión en la sentencia del 7 de marzo de 2024²⁰, se refirió a estas formas excepcionales de acceder a la personería jurídica, en los siguientes términos:

b) Escisión de partidos

El Consejo Nacional Electoral ha admitido la aparición de nuevas agrupaciones, como disidencias o facciones dentro de otras con personería jurídica, en aplicación de la figura de la escisión, mencionada en los artículos 4°, numeral 18 y 14 de la Ley 1475 de 2011, sin más requerimientos que los establecidos por los estatutos de las colectividades concernidas.

(...)

d) Estatuto de la oposición

Por el mismo cause jurisdiccional, la Corte Constitucional apeló a una interpretación amplia de los requisitos de la personería jurídica, con el fin de llenar el vacío que dejó la Ley 1909 de 2018, en tanto creó una curul adicional en el Senado y la Cámara de Representantes para los candidatos que obtengan la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales, mas no contempló el escenario en que dichos candidatos pertenecieran a una agrupación política sin

²⁰ Providencia proferida dentro del expediente 11001-03-28-000-2023-00046-00 con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.



personería jurídica, con las limitaciones que ello supone para el ejercicio del derecho de oposición en el Congreso.

Para el efecto, la Corte estableció unas subreglas, que consisten en (i) alcanzar el umbral del 3% de los votos válidos en las elecciones para presidente de la República, (ii) aceptar alguna de las dos curules en las cámaras y (iii) declararse en oposición al gobierno nacional.

(...)

156. De todo lo expuesto, es claro que el partido Todos Somos Colombia no cumplió con los requisitos del régimen ordinario para la adquisición de la personería jurídica pero tampoco cumple con los establecidos para acceder a dicho beneficio de manera excepcional puesto que no fueron propuestos como argumentos en el presente proceso ni existen pruebas al respecto.

157. Por tanto, no era posible que el Consejo Nacional Electoral usara argumentos encaminados a justificar la decisión de reconocer la personería jurídica a la agrupación Todos Somos Colombia con base en las directrices del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y de las sentencias de la Corte Constitucional y, en consecuencia, el cargo está llamado a prosperar.

4.2. Desconocimiento del artículo 108 y del parágrafo 5 del artículo 262 de la Constitución Política

158. La parte demandante afirmó que el artículo 108 de la Constitución Política prevé que los partidos y movimientos con personería jurídica podrían presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

159. Sostuvo que, sin embargo, el partido Todos Somos Colombia para la fecha de la suscripción del acuerdo de coalición era una agrupación política sin personería jurídica y, por tanto, no contaba con la capacidad jurídica para suscribir dicho acuerdo.

160. Agregó que, si bien la coalición «Pacto Histórico» certificó que el movimiento Todos Somos Colombia hizo parte de esta, esto es contrario a lo dispuesto en el parágrafo 5 del artículo 262 de la Constitución Política.

161. Expuso que, es necesario dar aplicación al principio de la realidad sobre las formas, por cuanto el hecho de fundar una coalición para inscribir una lista de candidatos sin la capacidad legal para hacerlo no puede llevar consigo el reconocimiento del derecho a la personería jurídica, puesto que no se cumplen las reglas establecidas en el artículo 108 de la Carta Política.



162. Concluyó que el Consejo Nacional Electoral no debió reconocer el beneficio de la personería jurídica al movimiento político Todos Somos Colombia porque los argumentos en que se fundó la solicitud son falsos.

163. Los artículos 108 y el 262 de la Constitución Política establecen expresamente:

ARTÍCULO 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.

(...)

ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá 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.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.



Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. **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.**

(...)

164. Bajo la lectura de las normas transcritas, para la Sala es claro que la Constitución Política establece un presupuesto para que los partidos o movimientos políticos adquieran la personería jurídica, esto es, haber conseguido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones a la Cámara de Representantes o al Senado de la República y uno de los beneficios de este reconocimiento es la posibilidad de presentar listas de candidatos a través de coaliciones.

165. Estos requisitos, como ya se indicó a lo largo de esta providencia, no se cumplieron, puesto que el partido Todos Somos Colombia no participó en las elecciones a Senado de la República para el periodo 2022-2026. Esto, porque al no contar con personería jurídica no podía suscribir el acuerdo de coalición ni avalar candidatos, requisito indispensable de conformidad con la ley y, por tanto, no era posible sustentar el reconocimiento a la personería jurídica a la superación del umbral de las votaciones obtenidas por la coalición «Pacto Histórico».



166. La Sala concluye que la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023 es nula ya que se expidió bajo argumentos contrarios a la verdad, esto es, incurrió en falsa motivación y en contradicción con las disposiciones contenidas en los artículos 108 y en el parágrafo 5 del artículo 262 de la Constitución Política.

4.3. Modulación de los efectos del fallo de nulidad en el caso concreto

167. En varias providencias de esta corporación ha expresado que los fallos de nulidad producen efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se expidió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición. Esto, puesto que la nulidad se fundamenta en la existencia de vicios que afectan la validez del acto y se busca deshacer las consecuencias derivadas del acto anulado.

168. Sin embargo, es claro que cuando el juez electoral evalúa la legalidad del acto debe estudiar la eficacia de la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley.

169. Por tanto, teniendo en cuenta que se declarará la nulidad de la Resolución 2238 de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se le reconoció personería jurídica a la agrupación Todos Somos Colombia y ordenó la inscripción de este en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, para la Sala es procedente advertir que esta colectividad pudo haber utilizado este beneficio para ejercer los derechos que de este se derivan.

170. En consecuencia, es necesario que se protejan los actos que se hayan derivado y, en consecuencia, se modularán los efectos del fallo y estos serán hacia el futuro, esto es, se harán efectivos desde la ejecutoria de esta providencia. Así se ha resuelto en asuntos que guardan similitudes con el presente, entre las que se encuentra la providencia del 7 de marzo de 2024²¹.

En mérito de 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

FALLA

PRIMERO: Declárase la nulidad de la Resolución 2238 del 23 de marzo de 2023, por medio de la cual se reconoció la personería jurídica al movimiento político Todos Somos Colombia y ordenó su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por las

²¹ Con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2023-00058-00

razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Modúlase los efectos de la decisión de nulidad, bajo el entendido que los mismos son hacia el futuro y desde la ejecutoria de la presente sentencia.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: En firme esta providencia, **archívese** el expediente

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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