



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

**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:** 11001-03-28-000-2023-00059-00  
**Demandante:** LUIS HUMBERTO GUIDALES GARCÍA  
**Demandados:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

**Tema:** Personería jurídica de partidos políticos

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a decidir, en única instancia, la demanda presentada contra la Resolución 2239 del 23 de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se reconoció la personería jurídica al partido político Creemos y ordenó su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1. El señor Luis Humberto Guidales García, en nombre propio, en la condición de veedor de Transparencia Electoral, 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 DECLARE la nulidad de la Resolución No. 2239 de 2023 emitida por el Consejo Nacional Electoral, «Por medio de la cual se RECONOCE personería jurídica al Partido Político “Creemos”».

**SEGUNDA:** Que como consecuencia de la declaratoria anterior, ordene la cancelación de la personería jurídica del partido político «Creemos».



## 2. Hechos

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

3. Expuso que el grupo significativo de ciudadanos Creemos obtuvo el número de apoyos requerido para realizar la inscripción del ciudadano Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato a la Presidencia de la República para las elecciones del 29 de mayo de 2022.

4. Indicó que, sin haberlo informado en los formularios de recolección de apoyos y de manera unilateral, el comité inscriptor decidió participar en la consulta popular interpartidista<sup>1</sup> denominada «Equipo por Colombia», en la que el señor Gutiérrez Zuluaga fue elegido candidato único.

5. Acotó que no se reunieron apoyos para inscribir candidatos para las elecciones del Congreso de la República, periodo 2022-2026, y, por tanto, no participó en ninguna coalición para el efecto.

6. Señaló que el 29 de mayo de 2022, la fórmula presidencial de la coalición «Equipo por Colombia», conformada por los señores Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga y Rodrigo Lara Sánchez, no alcanzó suficientes votos para pasar a la segunda vuelta presidencial.

7. Precisó que el 1.º de febrero de 2023, los ciudadanos Federico Gutiérrez Zuluaga, Verónica De Vivero Acevedo, María Fernanda Galeano Rojo y Orlando Uribe Villa, como cofundadores del partido político Creemos, solicitaron ante el Consejo Nacional Electoral la personería jurídica de esta agrupación.

8. Adujo que el Consejo Nacional Electoral decidió reconocer la personería jurídica al partido Creemos, mediante la Resolución 2239 de 2023, bajo el argumento de que esa agrupación política participó en las elecciones para el Congreso de la República en el año 2022, en la modalidad de adhesión, ya que apoyaron las candidaturas de los señores Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure, inscritos por el partido Centro Democrático.

9. Agregó que la autoridad administrativa explicó, en el mismo acto administrativo, que la votación obtenida por estos ciudadanos que llegaron a un escaño público se debió también a la adhesión y desconocerlo significaría restringir los derechos de aquellas personas que eligieron.

---

<sup>1</sup> Al consultar en diferentes páginas de internet se constató que esta coalición estaba integrada por el partido Mira, el partido Conservador, la agrupación Creemos, País de las Oportunidades y el Partido de la U.



### 3. Normas violadas y concepto de la violación

10. El demandante afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin mencionar alguna providencia en específico, ha sido clara en indicar que los grupos significativos de ciudadanos no tienen vocación de permanencia y, por tanto, la votación de candidatos inscritos a través de ese mecanismo no puede ser contabilizada para una siguiente elección y mucho menos para contiendas de diferentes circunscripciones.

11. Explicó que el grupo significativo de ciudadanos Creemos participó en las elecciones presidenciales de 2022, pero no recolectó los apoyos necesarios para la inscripción de candidatos al Congreso de la República y no tenía capacidad jurídica para adherirse a ninguna propuesta electoral.

12. Expuso que el Consejo Nacional Electoral falta a la verdad al afirmar que no existe regulación legal relacionada con la figura de la adhesión, ya que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 establece que la adhesión o el apoyo aplica únicamente para partidos con personería jurídica a favor de candidatos de coalición.

13. Sostuvo que el hecho que los congresistas Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Rodríguez y Christian Garcés Aljure tengan afinidad política con el grupo significativo de ciudadanos Creemos no desvirtúa su militancia al partido Centro Democrático, organización política que avaló sus candidaturas.

14. Aclaró que los únicos apoyos registrados por Creemos fueron a la inscripción del señor Federico Andrés Gutiérrez como candidato a la Presidencia de la República y no para participar en las elecciones al Congreso de la República para el periodo 2022-2026.

15. Destacó que, así el grupo mencionado hubiese recaudado firmas para la inscripción de candidatos al Congreso de la República, estos serían los únicos a los que podría apoyar y no podría usar la figura de la adhesión, por no ser beneficiario de la personería jurídica.

16. Señaló que la tesis del Consejo Nacional Electoral permite que cualquier movimiento ciudadano sin personería jurídica afirme que se adhirió a otras candidaturas al Congreso de la República y así evada los requisitos constitucionales que regulan el reconocimiento de la personería jurídica para las organizaciones políticas.

17. Preciso que el partido Centro Democrático no suscribió ningún acuerdo de coalición para la inscripción de candidatos al Congreso de la República para el



periodo 2022-2026 y que el grupo significativo de ciudadanos no recaudó apoyos en favor de los candidatos Holguín, Espinal Ramírez y Garcés Aljure.

18. Aseguró que el grupo significativo de ciudadanos Creemos no postuló candidatos para la elección de senadores y representantes para el periodo 2022-2026 y no se le pueden atribuir los votos de otras organizaciones electorales para el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 108 de la Constitución Política con el fin de obtener el reconocimiento de la personería jurídica.

19. Acotó que la tesis del acto administrativo demandado pone en riesgo la democracia y genera un desequilibrio en el sistema de partidos, toda vez que se permitiría que se adquiriera la personería jurídica a cualquier movimiento político con el apoyo de dos o tres congresistas, lo cual generaría desestabilidad en este ámbito.

20. Añadió que el Consejo Nacional Electoral eximió al grupo significativo de ciudadanos Creemos de cumplir con los requisitos constitucionales y legales establecidos para adquirir la personería jurídica.

21. Precisó que las normas violadas con la expedición de la Resolución 2239 de 2023 son los artículos 1.º, 29, 83 y 108 de la Constitución Política, así como las disposiciones contenidas en los artículos 137 de la Ley 1437 de 2011 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

#### **4. Admisión de la demanda**

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

23. Mediante auto del 2 de noviembre de 2023, se negó la suspensión provisional del acto demandado toda vez que, en esa etapa procesal, existía una duda relacionada con la interpretación que hizo el Consejo Nacional Electoral de los requisitos consagrados en el artículo 108 de la Constitución Política para el reconocimiento de la personería jurídica, por lo que ese estudio correspondía realizarlo en la sentencia.

#### **5. Contestación de la demanda**

##### **5.1. Consejo Nacional Electoral**

24. Por intermedio de apoderada manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, al estimar que la Resolución 2239 de 2023 tuvo en cuenta el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

25. Explicó que el acto demandado se dictó bajo las directrices del artículo 108 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la trayectoria política de la agrupación Creemos y su representación en las últimas elecciones a cargos y corporaciones pública de elección popular en la modalidad de adhesión.

26. Adujo que, en sus orígenes, el señor Federico Gutiérrez Zuluaga participó en el certamen electoral de los consejos municipales de juventud en el año 1999 y, posteriormente fue elegido concejal de Medellín en los periodos 2004-2007 y 2008-2011.

27. Expuso que en las elecciones legislativas que se desarrollaron en el año 2014, la agrupación política Creemos adhirió a diferentes candidaturas, entre ellas la del señor Federico Eduardo Hoyos Salazar, representante a la Cámara para el periodo 2014-2018.

28. Añadió que, para las elecciones a la Alcaldía de Medellín del periodo 2016-2020, el señor Federico Gutiérrez Zuluaga, en representación del movimiento Creemos, se postuló como candidato y fue elegido por doscientos cuarenta y seis mil doscientos veintiún (246.221) votos.

29. Aclaró que, para las elecciones al Congreso de la República 2022-2026, el partido Creemos adhirió a las candidaturas de los señores Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure, estos avalados por el partido Centro Democrático y quienes resultaron electos.

30. Advirtió que también se acreditó que Creemos participó en la consulta denominada «Equipo por Colombia», que se realizó el 13 de marzo de 2022, en la cual el señor Gutiérrez Zuluaga resultó elegido como candidato para las elecciones presidenciales en representación de esa coalición.

31. Señaló que, en la contienda electoral para la Presidencia de la República, el señor Gutiérrez Zuluaga, en representación de la coalición «Equipo por Colombia» y con el aval del grupo significativo Creemos, obtuvo cinco millones sesenta y nueve mil quinientos veintiséis (5.069.526) votos y quedó en tercer lugar.

32. Concluyó que la agrupación Creemos ha tenido una amplia trayectoria política y ha participado en varias contiendas electorales de manera directa e independiente y de forma indirecta a través de la adhesión a candidaturas avaladas por diferentes agrupaciones políticas, que la han llevado a obtener representación en diversas corporaciones públicas y a lograr ocupar cargos uninominales.



33. Precisó que bajo la figura de la adhesión se encuentra demostrado el apoyo de la organización Creemos a congresistas electos para el periodo 2022-2026, que fueron inscritos mediante la lista del partido Centro Democrático.

34. Enfatizó que el acto administrativo demandado no solo se fundamentó en los artículos 108 y 262 de la Constitución Política, sino que adicionalmente cumple con el espíritu de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Paz, en el que se establecieron principios superiores para promover el acceso al sistema político.

35. Sostuvo que para la consolidación de la paz es imperativo el pluralismo político y una verdadera democracia implica el fortalecimiento de garantías de participación política y la inclusión de opciones emergentes y, en consecuencia, el Acto Legislativo 02 de 2017 estableció que todas las instituciones y órganos del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo convenido en el Acuerdo Final, llevando sus actuaciones a preservar los contenidos, objetivos, compromisos y principios de lo acordado.

36. Indicó que, en cumplimiento de este imperativo, así como se les permite a los partidos políticos conservar su personería jurídica cuando la coalición que integraron supera el umbral en las elecciones del Congreso, también se les permite obtenerla a aquellos partidos que adhirieron a la misma coalición, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, en virtud de la claridad de que todos los órganos del Estado están en la obligación de permitir nuevos actores electorales para fortalecer la democracia.

37. Concluyó que para la expedición de la Resolución 2239 de 2023 se realizó una interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico.

38. Alegó que no se desconoció el derecho al debido proceso con el acto demandado, ya que la entidad que lo expidió tiene competencia para reconocer la personería jurídica de los partidos políticos que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Política y la ley.

39. Adicionó que, tampoco, se vulneró el principio de la buena fe, porque se aplicaron los postulados del Acuerdo Final para la Paz y concedores de las metas trazadas para la construcción de una paz estable y duradera, se garantizó la permanencia de nuevas fuerzas en el escenario político, con el fin de fortalecer el pluralismo y la representación de los reales intereses de la sociedad, en procura de que el sentir de todos los ciudadanos se encuentre realmente representados.

40. Precisó que el acto demandado no incurrió en falsa motivación, porque al partido político Creemos se le reconoció la personería jurídica en virtud de la figura de la adhesión, ya que se encontró debidamente acreditado el apoyo



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

realizado por dicha organización a los congresistas electos para el periodo 2022-2026 del Centro Democrático.

41. Añadió que el acto acusado fue expedido bajo el amparo del principio de legalidad, en el ejercicio de atribuciones conferidas al Consejo Nacional Electoral y sobre la base de la interpretación sistemática e integral de varios instrumentos jurídicos, por lo que los cargos de nulidad propuestos obedecen al desconocimiento de los valores superiores previstos en la Constitución y en el Acuerdo Final para la Paz.

42. Adujo que el partido político Creemos avaló candidatos para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023.

## **5.2. Creemos y Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga**

43. Mediante apoderado judicial, el partido político Creemos y el ciudadano Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga contestaron la demanda, en los siguientes términos:

44. Indicaron que se oponían a la procedencia de las pretensiones, porque la Resolución 2239 de 2023 no incurrió en falsa motivación y no vulneró las normas en las cuales debía fundarse.

45. Alegaron que los argumentos presentados por el demandante se basan en una interpretación restrictiva y errónea de las normas constitucionales y legales que, además de ser equivocada, viola los principios y derechos democráticos institucionalizados en el ordenamiento jurídico en favor de los electores y candidatos a cargos de elección popular.

46. Señalaron que Creemos es una colectividad política que cuenta con una larga trayectoria electoral desde el año 1999 y después de consolidar su participación a nivel regional, comenzó a participar en las elecciones a nivel nacional, dentro de las cuales se encuentra la adhesión a las candidaturas de Federico Eduardo Hoyos Salazar para el periodo 2014-2018 y de Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure para los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

47. Advirtieron que no es cierto que, como agrupación sin personería jurídica, no se pueda adherir a las campañas de otros candidatos presidenciales o para el Congreso de la República, puesto que el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 precisa que los grupos significativos de ciudadanos pueden postular candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes y si obtienen los votos necesarios para el reconocimiento de la personería jurídica, podrán organizarse como partido o movimiento político y solicitar este reconocimiento.



48. Sostuvieron que, además, el artículo 29 del mismo cuerpo normativo establece que los partidos o movimientos políticos con personería jurídica pueden coaligarse entre sí y con grupos significativos de ciudadanos.

49. Precisaron que, de una interpretación sistemática y armónica de las normas mencionadas, lo cierto es que la ley sí permite que los grupos significativos de ciudadanos participen en política a través de la figura de la adhesión y que esto les da derecho, de una parte, a que los candidatos a los que adhirieron se entiendan como suyos y, de otra, que los votos obtenidos se contabilicen para efectos del reconocimiento de la personería jurídica.

50. Anotaron que el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha manifestado que la figura de la adhesión puede ser utilizada por los grupos significativos de ciudadanos sin mayores restricciones, tal y como se hizo.

51. Expusieron que no es cierto que la agrupación Creemos debía postular sus propios candidatos para la contienda electoral al Congreso de la República para poder adquirir la personería jurídica, toda vez que el artículo 108 de la Constitución Política en ninguna parte precisa que esa sea la única forma como una colectividad política puede obtener este atributo. Esta es una interpretación limitante e injustificada.

52. Aclararon que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-316 de 2021 explicó que la norma constitucional en comento establece que el Consejo Nacional Electoral reconocería la personería jurídica a aquellos grupos que participen en las elecciones al Congreso, siempre y cuando se obtenga una votación no inferior al 3% de los votos válidamente emitidos en el territorio nacional.

53. Precisaron que la palabra participar se refiere, en sentido amplio, al ejercicio de los derechos políticos, que incluye figuras como la adhesión que, para todos los efectos, permite que los grupos significativos de ciudadanos adhieran a candidatos de otros movimientos políticos y que los votos por estos obtenidos se cuenten también para el reconocimiento de la personería jurídica.

54. Reiteraron que la expresión «postular», que es utilizada por el legislador en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, solo puede interpretarse de manera amplia, acorde a los principios y derechos constitucionales, esto es, que incluye cualquier forma de participación, incluso la adhesión.

55. Indicaron que el grupo significativo de ciudadanos ha sido definido por la Corte Constitucional como la manifestación del principio democrático y del carácter pluralista del Estado y de acuerdo con la ley, puede adquirir la personería

<sup>2</sup> Se refirió a la sentencia del 3 de febrero de 2022, expediente 47-001-23-33-000-2020-0008-01.



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

jurídica con la postulación, adhesión o apoyo a candidatos que sean elegidos congresistas, siempre y cuando se superen los votos necesarios exigidos por la Constitución Política.

56. Aclararon que la ley no exige que para la consolidación de un grupo significativo de ciudadanos sea requisito que se manifieste de manera exacta y detallada todas las actividades electorales que se plantean desarrollar durante las campañas políticas, ya que los ciudadanos otorgan su apoyo a una persona, pero indirectamente a una idea, un propósito político y plan que puede ser a largo o a corto plazo.

57. Explicaron que, por lo anterior, Creemos no podía, ni tenía que haber incluido en el formulario de recolección de apoyos para la candidatura de Federico Gutiérrez a la Presidencia de Colombia, la manifestación de que este grupo significativo de ciudadanos ejercería las actividades electorales que le concede la ley para lograr ser elegido, dentro de las cuales se encuentran las adhesiones a otras candidaturas.

58. Indicaron que, por tanto, las actuaciones relacionadas con la adhesión a otras campañas realizadas no defraudaron la confianza de los electores o ciudadanos que apoyaron el grupo, pues todas estas alianzas políticas fueron coherentes con sus banderas y con el objetivo pretendido y para el cual los ciudadanos manifestaron su apoyo, que era lograr acceder al cargo de la Presidencia de la República.

59. Afirmaron que no es cierto que la Resolución 2239 de 2023 esté falsamente motivada, porque el Consejo Nacional Electoral interpretó los hechos y aplicó las normas en las que se basó para expedir el acto administrativo de manera correcta, de conformidad con la interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado de las normas sobre la materia.

60. Concluyeron que el acto demandado no adolece de los vicios de nulidad alegados por el demandante.

## **6. Coadyuvancias**

### **6.1. Carlos Alberto Ballesteros Barón**

61. Mediante escrito allegado el 31 de agosto de 2023, el señor Carlos Alberto Ballesteros Barón solicitó que se le reconociera como coadyuvante de la parte demandante en el presente proceso.

62. Indicó que la Constitución Política y la ley establecen que para la obtención de la personería jurídica deben postularse candidatos, es decir, proponerlos,



situación que jurídicamente es diferente a adherir a una candidatura avalada por otra organización política.

63. Afirmó que Creemos no inscribió candidatos en la contienda electoral para la elección de senadores y representantes del Congreso de la República del periodo 2022-2026.

64. Explicó que el Consejo Nacional Electoral encontró probado el apoyo realizado por la agrupación Creemos a unos congresistas avalados por el partido Centro Democrático y que, si bien la adhesión implica un respaldo a los candidatos, dicha figura no es igual a que tenga los mismos efectos de la inscripción.

65. Preciso que una de las diferencias claras es que las inscripciones o postulaciones implican el cumplimiento de unos requisitos que llevan consigo algún tipo de control por parte del Estado, en cambio, la simple adhesión no exige ni siquiera que sea escrito.

66. Alegó que la postura de la autoridad administrativa demandada implicaría la proliferación de partidos políticos de manera irracional, que no cumplen los ideales de la democracia y la participación, por lo tanto, cualquier grupo de ciudadanos podría adherirse a los candidatos que más opciones tengan y así obtener la personería jurídica.

## **6.2. Juan Alberto Gallego Arango**

67. Mediante escrito radicado el 24 de octubre de 2023, el ciudadano Juan Alberto Gallego Arango solicitó que se le tuviera como coadyuvante de la parte demandante en el trámite de la referencia.

68. Señaló que el Consejo Nacional Electoral otorgó validez a todos los elementos de prueba presentados, sin realizar un mínimo de análisis probatorio.

69. Explicó que el señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga fue elegido concejal de Medellín para el periodo 2004-2007 por el partido político Nuevo Partido y, posteriormente, para el 2007, resultó reelegido por el Partido Social de Unidad Nacional, el cual lo avaló para la contienda electoral en la que fue elegido alcalde de Medellín.

70. Aclaró que el movimiento ciudadano Creemos no pudo respaldar a Federico Eduardo Hoyos Salazar como candidato a la Cámara de Representantes en el año 2014, ya que la constitución de este como grupo significativo de ciudadanos fue en el año 2015 y se creó para recaudar apoyos para la inscripción de un



candidato a la Alcaldía de Medellín y para inscribir una lista al Concejo Municipal de Medellín para el periodo 2015 – 2018<sup>3</sup>.

71. Expuso que no hay registro de una agrupación política llamada Creemos en el año 2018 o 2022, si se tiene en cuenta que en ese último año se formó un grupo significativo de ciudadanos llamado Creemos Colombia, lo que indica una falta de identidad con el nombre utilizado en la inscripción del candidato a la Presidencia de la República, Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga.

72. Sostuvo que el grupo Creemos oficializó la candidatura a la Presidencia del señor Gutiérrez Zuluaga a través de la recolección de firmas, pero no buscó obtener respaldos para inscribir listas al Congreso en 2022, lo que implica que no participó en esas elecciones.

73. Adujo que las certificaciones allegadas por los intervinientes en el trámite administrativo adelantado ante el Consejo Nacional Electoral hacen referencia al grupo ciudadano Creemos y Creemos Colombia, lo que refleja la falta de uniformidad en la identificación de esa agrupación política.

74. Resaltó que el ejercicio del derecho de ser elegido se debe llevar a cabo de acuerdo con lo previsto en el inciso 3 del artículo 108 de la Constitución Política, y para el caso de la agrupación Creemos no existe prueba de que se haya estructurado como un partido político para el año 2022, pues este fue reconocido como tal solo hasta el 11 de enero de 2023, por lo cual no tenía estatutos en el momento de las presuntas adhesiones a otras colectividades políticas para las elecciones de Congreso de la República, periodo 2022-2026.

75. Puntualizó que pretender darle un trato de «minoría política» al partido político Creemos constituye un irrespeto a las víctimas de la violencia y a los grupos realmente vulnerables que hacen un esfuerzo por cumplir los requisitos constitucionales para lograr participar en las elecciones en condiciones de igualdad.

### **6.3. Mateo Duque Giraldo**

76. Mediante escrito radicado el 18 de octubre de 2023, el señor Mateo Duque Giraldo solicitó que se le reconociera como coadyuvante de la parte demandada.

77. Mencionó que, si bien el grupo significativo de ciudadanos Creemos no inscribió candidatos para las elecciones del Congreso de la República para el periodo 2022-2026, sí adhirió y apoyó de manera expresa las listas al Senado y a la Cámara de Representantes del partido Centro Democrático.

<sup>3</sup> Si bien así lo afirma el señor Gallego Arango, estas elecciones locales fueron para el periodo 2016-2019.



78. Refirió que la decisión del Consejo Nacional Electoral de reconocer personería jurídica al partido Creemos se sustentó en normas constitucionales y legales, así como en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup>, en la que se indicó la pertinencia de presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones pública, así como en la sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional y en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

79. Sostuvo que la petición y el reconocimiento de la personería jurídica del partido Creemos se ajustan a los principios de la buena fe y la confianza legítima, pues las autoridades judiciales y administrativas deben cumplir con los criterios fijados en el Acuerdo de Paz para dotar de personería a los grupos significativos de ciudadanos.

80. Aclaró que cualquier cambio de postura jurisprudencial no podría tener la vocación de afectar el derecho fundamental a elegir y ser elegido, regulado en el artículo 40 de la Constitución Política y en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de los candidatos avalados para las elecciones del 29 de octubre del 2023, porque se crearía una ruptura del régimen democrático y posiblemente generaría nuevas causas de conflicto social que precisamente previene el ya aprobado Acuerdo de Paz.

81. Las anteriores coadyuvancias fueron reconocidas mediante autos del 13 de octubre y 14 de noviembre de 2023.

## 7. Trámite procesal

82. Mediante auto del 15 de diciembre de 2023 el despacho conductor del proceso fijó el litigio en los siguientes términos:

[...] Con base en los argumentos esbozados en la demanda, en la contestación y en las intervenciones, se debe establecer si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución 2239 del 23 de marzo de 2023, «por medio de la cual se reconoce personería jurídica al partido político Creemos», expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Para el efecto, se deberá determinar:

(i) Si el acto demandado es nulo por falsedad en los motivos e infringir las normas en las que debería fundarse, por las siguientes razones:

- El grupo significativo de ciudadanos «Creemos» no tenía vocación de permanencia para participar en las elecciones para presidente de la República,

<sup>4</sup> Decisión del 13 de diciembre de 2018, dictada en el expediente 11001-03-28-000-2018-00019-00.



periodo 2022-2026, aunado a que no recolectó apoyos para inscribir a candidatos al Congreso de la República, para ese mismo periodo. De hecho, no se inscribió ningún grupo significativo de ciudadanos con el nombre de «Creemos» o «Creemos Colombia» para postular candidatos a esa última contienda electoral.

- Se quebrantó el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que establece que la figura de la adhesión aplica únicamente para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a favor de candidatos de coalición, por lo que es inviable que los grupos significativos de ciudadanos adhieran a las campañas de candidatos inscritos por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, si se tiene en cuenta que constituyen un mecanismo de participación ciudadana coyuntural.

- El artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 no permite el reconocimiento de la personería jurídica a grupos significativos de ciudadanos que no hayan postulado directamente candidatos al Congreso de la República.

(ii) Si se acreditó por parte del grupo significativo de ciudadanos «Creemos» el requisito previsto en el artículo 108 de la Constitución Política para el otorgamiento de la personería jurídica, norma según la cual 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, ya que el grupo significativo de ciudadanos «Creemos» no avaló ni inscribió candidatos para esa contienda electoral.

(iii) Si para el reconocimiento de la personería jurídica de ese movimiento, el Consejo Nacional Electoral podía acudir al principio de la buena fe para aplicar 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.

83. Adicionalmente, resolvió sobre las pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas con la demanda y la contestación por parte del Consejo Nacional Electoral y el partido Creemos.

## **8. Alegatos de conclusión**

### **8.1. Consejo Nacional Electoral**

84. La entidad demandada se pronunció sobre los hechos, las pruebas y las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

85. Advirtió que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, porque no existen elementos suficientes que demuestren la violación normativa alegada, toda vez que la entidad no desconoció ni vulneró las normas invocadas como desconocidas por la parte demandante, sino que, por el contrario, en el



marco de sus competencias y con sustento en las normas, los elementos de juicio aportados y la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos y los postulados del Acuerdo de Paz reconoció la personería jurídica al partido Creemos, con el fin de salvaguardar los derechos de participación política.

86. Sostuvo que el artículo 108 de la Constitución Política establece los requisitos para que los movimientos y partidos políticos adquieran la personería jurídica y dentro del expediente administrativo se puede constatar que estos se encuentran acreditados, en atención a su representación en las últimas elecciones a cargos y corporaciones públicas de elección popular mediante la figura de la adhesión y teniendo en cuenta la trayectoria política de la agrupación Creemos.

87. Aclaró que para el reconocimiento de la personería jurídica del partido Creemos, el Consejo Nacional Electoral se desligó el requisito del umbral para que las agrupaciones políticas adquirieran ese beneficio, en virtud de los contenidos, objetivos, compromisos y el espíritu del Acuerdo Final para la Paz.

88. Explicó que la figura de la adhesión es un acto jurídico, esto es, un acuerdo de voluntades y está concebida en el ordenamiento jurídico como una figura totalmente válida para el ejercicio y la participación en procesos electorales, la cual se presenta durante la campaña electoral, pero con posterioridad a la candidatura formalizada y la ley no ha establecido si es un acuerdo que debe ser escrito o verbal.

89. Añadió que la figura de la adhesión genera cargas impositivas a los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y a sus integrantes porque tiene efectos vinculantes, y también genera derechos propios que nacen del cumplimiento de las prerrogativas normativas, de allí que esta figura genere las consecuencias que dieron origen a la Resolución 2239 de 2023 y entender que no es así dejaría inane la intención del legislador al integrar esta figura de apoyo a las organizaciones políticas.

90. Expuso que el acto demandado se expidió bajo la figura de la adhesión, al amparo del artículo 108 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la trayectoria de la agrupación política Creemos, su representación en las últimas elecciones a cargos y corporaciones públicas de elección popular y lo ordenado por las normas jurídicas.

91. Manifestó que Creemos inscribió dos mil diecinueve (2.019) ciudadanos como candidatos que aspiraron ser elegidos por voto popular en las elecciones de alcaldes municipales y distritales, gobernaciones, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales y juntas administradoras locales para la elección del 29 de octubre de 2023 y adhirió a las campañas de la senadora Paola Holguín y del representante Juan Fernando Espinal Ramírez en el año 2022.



92. Explicó que el acto administrativo demandado fue expedido bajo el amparo del principio de legalidad y en desarrollo de las atribuciones conferidas a la entidad, sobre la base de una interpretación sistemática e integral de varios instrumentos jurídicos, de modo que la demanda presentada desconoce los principios constitucionales y las directrices del Acuerdo de Paz.

## **8.2. Partido Político Creemos y Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga**

93. Precisaron que en el proceso administrativo se encuentran los documentos sustento de las motivaciones para la expedición del acto administrativo demandado y que demuestran que los hechos que fundamentaron la decisión eran ciertos y estaban debidamente explicados.

94. Aseguraron que no se aportaron pruebas para demostrar que el partido Creemos no tenía vocación de permanencia o para afirmar que no adhirieron a las candidaturas que fueron el sustento de la decisión atacada.

95. Expusieron que no es cierto que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 y el artículo 108 de la Constitución Política hayan sido interpretados de forma errónea por parte del Consejo Nacional Electoral y, por el contrario, se constató que las normas en las que se fundamentó la Resolución 2239 de 2023 fueron analizadas de manera amplia, con el objeto de facilitar el otorgamiento de la personería jurídica, porque se cumplían todos los requisitos establecidos en la ley.

96. Aclararon que el demandante no logró desvirtuar la vocación de permanencia del partido Creemos, cuya participación en política como grupo significativo de ciudadanos se remonta al año 1999, es decir, que cuenta con una trayectoria larga en las contiendas electorales del país.

97. Sostuvieron que la ley permite que los grupos significativos de ciudadanos que hayan postulado o adherido a candidatos soliciten la correspondiente personería jurídica como partido o movimiento político.

98. Después de analizar las normas y citar jurisprudencia de esta sección<sup>5</sup> sobre la adhesión, concluyeron que los grupos significativos de ciudadanos pueden adherirse sin restricción a candidatos de otros movimientos y que Creemos tenía plena capacidad para hacer uso de esa figura, tal y como se realizó con las candidaturas de los congresistas Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de julio de 2016, expediente: 05001-23-33-000-2015-02451-01, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 3 de febrero de 2022, expediente: 47-001-2333-000-2020-0008-01, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio.



99. Señalaron que el artículo 108 de la Constitución exige la participación en las elecciones, pero esto no significa que no puede realizarse a través de la figura de la adhesión, puesto que la norma debe interpretarse de manera amplia y, por tanto, cuando el grupo significativo de ciudadanos Creemos adhirió a las candidaturas de los señores Holguín, Espinal y Garcés, avalados por el Centro Democrático, y superaron el umbral del 3% de la votación válidamente emitida en el territorio nacional, lo procedente era reconocer la personería jurídica a este.

100. Advirtieron que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

### **8.3. Demandante**

101. El señor Luis Humberto Guidales García se pronunció en los siguientes términos:

102. Aclaró que, de acuerdo con los elementos de prueba aportados al expediente, se evidenció que el Consejo Nacional Electoral concedió un trato de organización política a un grupo significativo de ciudadanos y al mismo tiempo motivó su acción basándose en una supuesta omisión legislativa respecto de los requisitos para utilizar la figura de la adhesión, puesto que dicha figura es exclusiva para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

103. Añadió que la ley de participación ciudadana no prevé la formación de grupos significativos de ciudadanos para respaldar listas de candidatos que ya pertenecían a otra organización política.

104. Sostuvo que en el expediente no se encuentra evidencia de que, antes de la creación del partido político Creemos en enero de 2023, se haya constituido un grupo significativo de ciudadanos para postular candidatos al Congreso de la República para el periodo 2022-2026, ni tampoco que dichos candidatos hayan obtenido los votos necesarios para el reconocimiento de la personería jurídica.

105. Precisó que el Consejo Nacional Electoral, en un intento por justificar su decisión, pretende hacer incurrir en error a la Sección Quinta del Consejo de Estado insinuando que el partido poseía estatutos y una plataforma programática desde hace más de 20 años.

106. Indicó que, en relación con la aplicación del Acuerdo de Paz, no está demostrado en el expediente que al partido Creemos se le haya impedido o limitado su constitución como organización política en el pasado, o que pertenecieran a una minoría, fueran víctimas de la violencia o sus integrantes sean exmilitantes de las FARC.



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

## 9. Concepto del Ministerio Público

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

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

108. 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 Administrativo<sup>6</sup> y en el artículo 13-1 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento del Consejo de Estado<sup>7</sup>.

### 2. Acto demandado

109. En ejercicio del medio de control de nulidad, la parte actora demandó la Resolución 2239 del 23 de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, «Por medio de la cual se RECONOCE personería jurídica al partido “Creemos”, dentro del expediente de radicado No. CNE-E-DG-2023-002019».

### 3. Problema jurídico

110. A partir de la fijación del litigio determinada mediante auto del 15 de diciembre de 2023, corresponde a esta corporación resolver: i) si el acto demandado es nulo por falsedad en los motivos e infringir las normas en que debía fundarse; ii) si se acreditó por parte del grupo significativo de ciudadanos Creemos el requisito previsto en el artículo 108 de la Constitución Política para el otorgamiento de la personería jurídica; iii) si el Consejo Nacional Electoral podía acudir al principio de buena fe, para aplicar lo contemplado en el Acuerdo Final

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...) Sección Quinta

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



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

#### 4. Análisis de las censuras

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

##### 4.1. Falsa motivación

112. En relación con la causal de nulidad de falsa motivación<sup>8</sup>, contenida en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la Sala ha considerado<sup>9</sup> 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.

113. En la sentencia del 8 de octubre de 2014<sup>10</sup>, sustento de varios pronunciamientos posteriores<sup>11</sup>, sobre el alcance de dicha causal se indicó:

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, m[a]s 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).

<sup>8</sup> 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, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>9</sup> *Ibidem*, en cita que se hace de: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N°. 11001-03-28-000-2015-00016-00, con ponencia de la magistrada 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).

<sup>10</sup> Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>11</sup> 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, magistrada ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



114. Igualmente, la Sección Quinta<sup>12</sup> 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.

115. En este caso, la parte actora afirmó que el acto demandado incurrió en falsa motivación bajo los siguientes argumentos:

#### **4.1. Creemos no tenía vocación de permanencia para participar más allá de las elecciones para elegir al presidente de la República para el periodo 2022-2026**

116. El demandante afirmó que el grupo significativo de ciudadanos Creemos participó en las elecciones para elegir presidente de la república en el año 2022 y no para el Congreso de la República.

117. La Constitución Política de Colombia garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar organizaciones y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos<sup>13</sup>.

118. Es del caso precisar que tanto la Corte Constitucional<sup>14</sup> como esta Sección<sup>15</sup> han considerado que los grupos significativos de ciudadanos no tienen vocación de permanencia, puesto que son una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante y su propósito central, cuando se constituyen para inscribir candidatos, no es participar en la contienda electoral de manea continua, sino de manera particular, de acuerdo con las disposiciones que regulan su conformación y la inscripción de sus candidatos.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radiación número: 11001-03-28-000-2015-00005-00. Con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio. Demandado Consejo Nacional Electoral.

<sup>13</sup> Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. (...)

<sup>14</sup> Sentencia C-089 de 1994, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>15</sup> Providencia del 17 de junio de 2021, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez dentro del expediente 13001233300020200001801.



119. Igualmente, el ordenamiento jurídico les ha reconocido atribuciones adicionales, como conformarse para promover el voto en blanco o mecanismos de participación ciudadana, organizarse y solicitar su registro como agrupaciones políticas sin personería jurídica, actuar en bancada cuando obtienen curules en corporaciones públicas y enviar ternas para proveer las faltas absolutas de sus candidatos elegidos en cargos uninominales.

120. En relación con la naturaleza de los grupos significativos, la Corte Constitucional, en la sentencia C-089 de 1994, consideró:

La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la tipología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. **El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas.**

Entre estos dos extremos del espectro se encuentran los movimientos políticos, las organizaciones y los movimientos sociales. Un movimiento, de tipo social o político, es una empresa colectiva encaminada a establecer un nuevo orden dentro de la práctica social o a mantenerlo. El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren



importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son , pero su evolución puede derivar en un movimiento político.

El Constituyente, sin embargo, no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. **La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tomada en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.** (Negrillas fuera del texto).

121. Si bien, la Ley 130 de 1994, por la cual se dictó el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, no efectúa una definición de los grupos significativos de ciudadanos, de la cita antes transcrita, se puede concluir que son manifestaciones de la ciudadanía en respuesta a circunstancias y factores determinadas que recogen la voluntad de un número representativo, con los cuales se busca proteger el derecho de participación, «incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia».

122. De lo dispuesto en el artículo 9 de la norma mencionada, se puede inferir que estas agrupaciones se conforman a partir de la recolección de firmas necesarias para, entre otras razones, poder presentar candidatos a las elecciones. La norma en cita, textualmente, establece:

**ARTÍCULO 9o. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS.** Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

**Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.**



Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior. (Negrillas fuera de texto).

123. Por su parte, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 señaló que «los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como [el] de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo».

124. La Corte Constitucional<sup>16</sup>, al analizar la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos y procesos electorales, explicó que el artículo transcrito no es desproporcionado o irrazonable, toda vez que se trata de requisitos orientados a revestir de seriedad la inscripción de listas y candidatos apoyados por los grupos, lo que genera confianza en los electores y, reemplaza el aval.

125. Expresamente indicó:

**El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular**, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.



garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza. (Negrillas fuera del texto).

126. Esta Sala Electoral<sup>17</sup> ha indicado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y de la interpretación que de esta norma hizo la Corte Constitucional, antes citada, la inscripción de candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos es un proceso que comprende el respaldo popular, que se acredita con la recolección de firmas, el registro del comité promotor y la póliza de garantía, entre otros, para materializarse.

127. Ahora bien, precisado lo anterior, se tiene que, en el caso concreto, en la Resolución 2239 del 23 de marzo de 2023 se realizó un recuento de las participaciones que ha tenido en diferentes contiendas electorales el señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga y la agrupación política Creemos y de esto concluyó:

[...] Esta Corporación vislumbra la gran trayectoria política que ha tenido la agrupación política “Creemos” en nuestro país, participando en diferentes contiendas no solo de manera directa e independiente, sino también, de manera indirecta y bajo la modalidad de adhesión a candidaturas avaladas por distintas agrupaciones políticas, que los ha llevado a obtener representación en escaños importantes de diferentes Corporaciones Públicas y también en distintos cargos uninominales.

128. Para arribar a esta afirmación, precisó que el señor Federico Gutiérrez Zuluaga participó en el año 1999 en las elecciones de los Consejos Municipales de Juventud y que, posteriormente, participó en las elecciones al Concejo Municipal de Medellín para los periodos 2004-2007 y 2008-2011. Asimismo, se indicó que se presentó, en representación de la agrupación política Creemos, a la contienda electoral para la elección del alcalde de Medellín para el periodo 2016-2020.

129. Se señaló que, para el año 2014, la agrupación política Creemos adhirió a diferentes candidaturas del Centro Democrático, dentro de las cuales se encuentra la del señor Federico Eduardo Hoyos Salazar, representante a la Cámara para el periodo 2014-2018 y que, para el año 2019, adhirió a la candidatura del señor Simón Molina Gómez para el Concejo Municipal de Medellín.

130. Adicionalmente, se afirmó que esta agrupación política participó en las elecciones al Congreso de la República para los periodos 2018-2022 y 2022-

<sup>17</sup> Sentencia del 16 de marzo de 2017, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, dentro del expediente 13001-23-33-000-2016-00112-01.



2026, con ocasión de la adhesión que realizó a las candidaturas de los señores Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure.

131. De los documentos aportados al expediente administrativo, se pudo constatar que el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 519 del 20 de abril de 2015, decidió sobre la solicitud de registro del logo, símbolo o emblema del grupo significativo de ciudadanos Creemos para inscribir al señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato a la Alcaldía de Medellín para las elecciones del 25 de octubre de esa anualidad.

132. Posteriormente, la autoridad administrativa expidió la Resolución 6348 del 1.º de octubre de 2021, con la cual se registró el logo símbolo del grupo significativo de ciudadanos denominado Creemos Colombia, que promovía la inscripción de la candidatura a la Presidencia de la República del señor Federico Gutiérrez Zuluaga para participar en las elecciones del 29 de mayo de 2022.

133. Igualmente, se verificó que el acta de constitución del partido político Creemos se realizó el 11 de enero de 2023.

134. De acuerdo con lo expuesto, para la Sala es claro que, para la elección del alcalde de Medellín en el año 2015, se creó un grupo significativo de ciudadanos denominado Creemos con un logo determinado, para reunir los apoyos necesarios para inscribir la candidatura del señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga. Posteriormente, para la elección del presidente de la república periodo 2022-2026, se constituyó otro grupo significativo de ciudadanos denominado Creemos Colombia, con una imagen diferente, y también para inscribir como candidato al señor Gutiérrez Zuluaga. Por tanto, si bien el objetivo originario era reunir apoyos para inscribir las respectivas candidaturas, cada grupo significativo de ciudadanos era diferente e independiente, puesto que se constituyeron para cargos y en tiempos diferentes.

135. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concluye que el grupo significativo Creemos Colombia no tenía vocación de permanencia ni fue conformado para participar en otras contiendas electorales diferentes a las que le dio origen, esto es, la candidatura del señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga para la Presidencia de la República periodo 2022-2026.

136. En virtud de lo anterior, para la Sala, el Consejo Nacional Electoral incurrió en una falsedad al sustentar su decisión en que las agrupaciones políticas Creemos y Creemos Colombia cuentan con una amplia trayectoria en la política del país, puesto que este no es un factor contemplado a nivel constitucional o legal para definir la personería jurídica y, especialmente, porque esos grupos significativos de ciudadanos se constituyeron para participar en las elecciones a la Alcaldía de Medellín y a la Presidencia de la República y no tenían como



finalidad la participación en las elecciones para el Congreso de la República, toda vez que no inscribieron un comité, recolectaron firmas, suscribieron una póliza de seriedad ni presentaron lista de candidatos para dicha contienda.

137. En consecuencia, la Sala concluye que sí se incurrió en una falsa motivación, al considerar que se debía reconocer la personería jurídica del partido Creemos en atención a su participación en diferentes certámenes electorales a través de los grupos significativos de ciudadanos Creemos y Creemos Colombia, puesto que los mismos se crearon de manera independiente para inscribir al señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato a la Alcaldía de Medellín y a la Presidencia de la República, pero no para las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022.

**4.1.2. Presunta vulneración del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, puesto que la adhesión aplica exclusivamente para partidos con personería jurídica y Creemos como grupo significativo de ciudadanos no recolectó apoyos para inscribir candidatos para el Congreso de la República.**

138. Los cargos enunciados serán estudiados de manera conjunta, puesto que están íntimamente relacionados.

139. El demandante alegó que la Resolución 2239 de 2023 incurrió en falsa motivación, porque la decisión de reconocer personería jurídica al partido Creemos se basó en la presunta obtención de los votos necesarios para el efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política, pese a que el grupo significativo no recolectó apoyos para inscribir candidatos a la elección del Congreso de la República para el periodo 2022-2026.

140. También sostuvo que el Consejo Nacional Electoral motivó falsamente el acto demandando, toda vez que la figura de la adhesión, consagrada en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, aplica únicamente para partidos o movimientos políticos con personería jurídica y a favor de candidatos que pertenecen a su coalición.

141. Explicó que el legislador no permitió que los grupos significativos de ciudadanos pudieran inscribir candidatos sin antes haber recolectado los apoyos necesarios y mucho menos puedan adherirse a otras candidaturas para las cuales no ha realizado el trámite de recolección de firmas.

142. Precisó que la afinidad ideológica con los candidatos del Centro Democrático no desvirtúa que estos se encuentran avalados por este y que los apoyos recolectados por el grupo significativo de ciudadanos Creemos fueron para la inscripción del señor Federico Andrés Gutiérrez como candidato a la Presidencia de la República y no para inscribir candidatos al Congreso.



143. Para resolver los argumentos expuestos se tendrá en cuenta lo siguiente:

144. El acto demandado explicó que la agrupación política Creemos participó en la contienda electoral para la elección del presidente de la república y obtuvo cinco millones sesenta y nueve mil quinientos veintiséis (5.069.526) votos. Además, señaló que, para la elección al Congreso de la República 2022-2026, adhirió a las candidaturas de los señores Paola Holguín, Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure avaladas por el Centro Democrático, quienes fueron elegidos congresistas.

145. Al expediente administrativo se aportó una certificación expedida por la directora nacional y el secretario general del partido Centro Democrático, documento en el cual se indicó que el movimiento político Crecemos, al no tener personería jurídica y al no presentar listas al Congreso de la República en las elecciones realizadas el 11 de marzo de 2018 y 13 de marzo de 2022, apoyó y adhirió las candidaturas de los señores Paola Holguín Moreno y Juan Fernando Espinal Ramírez, por ser a fin a su ideología y principios.

146. Igualmente, el señor Christian Garcés Aljure, en su calidad de representante a la Cámara, allegó un documento en el que manifestó que para los periodos 2018-2022 y 2022-2026 el grupo significativo Creemos Colombia respaldó su candidatura en razón a las afinidades ideológicas que comparte.

147. En virtud de lo expuesto, entonces, el Consejo Nacional Electoral consideró:

i) Bajo la figura de «Adhesión», se encuentra probado el apoyo realizado por la agrupación política «Creemos» a Congresistas electos en el año 2022, que fueron inscritos mediante listas del Partido Centro Democrático.

ii) Que la agrupación política «Creemos», se encuentra actualmente representado en el [C]ongreso por los ciudadanos: Paola Holguín, en su calidad de Senadora de la República; y los señores Juan Fernando Espinal Ramírez y Christian Garcés Aljure, en su calidad de Representantes a la Cámara.

(...)

En conclusión ser[í]a incomprensible no reconocer el derecho a la personería jurídica del partido político «Creemos» que se adhirió a distintas candidaturas electas al Congreso de la República, que fueron inscritas por las listas del Partido Centro Democrático, pues como se ratificó en el desarrollo y análisis de la solicitud, se pudo evidenciar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108 Constitucional, al participar en la contienda Nacional al Congreso de la Rep[ú]blica y así mismo la superación del 3% de los votos válidos, con una votación obtenida por parte del Partido Dentro Democrático de UN MILLON NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCO (1.949.905) votos al Senado de la Republica; CUATROSCIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTI OCHO (424.828) votos a la Cámara de Representantes por el departamento de Antioquia; y CIENTO VEINTITRES MILQUINIENTOS CUATRO



(123.504) votos a la Cámara de Representantes por el departamento del Valle del Cauca.

148. De lo transcrito se evidencia que el sustento para el reconocimiento de la personería jurídica del partido Creemos se basó, entre otras cosas, en la adhesión que el grupo significativo de ciudadanos denominado Creemos Colombia hizo a las candidaturas de unos candidatos que fueron elegidos congresistas.

149. Frente a la figura de la adhesión el Consejo de Estado, en providencia del 27 de octubre de 2021<sup>18</sup>, indicó:

(...) el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 simplemente indica que los candidatos de coalición, es decir, respecto de los que fueron inscritos en nombre de una colectividad, en asocio con otras agrupaciones políticas, luego de cumplir las exigencias constitucional y legalmente establecidas, también serán los candidatos de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participaron en la coalición, decidan apoyar o adherirse a éstos.

132. Es decir, del tenor de la norma estatutaria, se puede colegir que **la adhesión se presenta durante la campaña electoral pero con posterioridad a una candidatura formalizada, y se materializa con el hecho de que un partido o movimiento político manifieste su apoyo a un candidato de otra colectividad para un cargo de elección popular en el que no tiene aspirante propio**, sin que se establezca que tal declaración debe ser por escrito o de manera verbal, que requiera la aceptación por la colectividad de origen y/o la coalición del aspirante inscrito, y muchos menos presentada, revisada y/o aceptada para su validez ante las autoridades electorales.

133. A juicio de la Sala, **la ausencia de regulación en materia de adhesión obedece no a una omisión legislativa, sino a que hace parte del margen de autonomía con el que gozan las colectividades políticas, y por ende, a la alternativa que tienen durante la campaña electoral de apoyar o no determinada candidatura (dentro de los límites legalmente establecidos, verbigracia no incurrir en la prohibición de doble militancia), de establecer de qué forma procederán frente a las contiendas que se llevan a cabo para los cargos de elección popular en el país, sin que se exija a las agrupaciones involucradas el cumplimiento de alguna carga administrativa ante las autoridades electorales y mucho menos alguna validación de estas.**

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

150. En atención a lo anterior, la Sala considera que la adhesión es válida para demostrar apoyo a determinada candidatura dentro de los procesos electorales

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 76001-23-33000-2020-00002-02, demandado: Jhon Jairo Santamaría Perdomo – alcalde de Yumbo periodo 2020-2023, magistrada ponente Rocío Araújo Oñate.



y para acreditar ante el electorado la afinidad de ideologías entre partidos y movimientos políticos; esta se presenta durante la campaña electoral, pero con posterioridad a la formalización de la inscripción y no tiene mayores ritualidades.

151. Del aparte transcrito se puede afirmar que esta Corporación en la providencia mencionada se refirió a la figura de la adhesión respecto de partidos y movimientos políticos, en el contexto de candidatos a cargos uninominales; sin embargo, en este estudio no se incluyeron a los grupos significativos de ciudadanos.

152. En este contexto, le corresponde a esta Sala determinar si los grupos significativos de ciudadanos se pueden o no adherir a campañas de otros candidatos.

153. Para hacer el estudio correspondiente, es necesario volver en la distinción de la noción de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos. Al respecto, esta Corporación ha considerado que estos se diferencian en los fines en que se fundamentan, los cuales son disímiles.

154. La Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>19</sup> ha precisado que:

[...] en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones, en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural.

155. Igualmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-490 del 23 de junio de 2011<sup>20</sup>, precisó que las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político, puesto que su propósito central no es la participación en las contiendas electorales de manera continua, sino obtener un resultado concreto y se incluyeron con el fin de proteger el derecho a la participación en política, pese a carecer de una clara organización que asegure su institucionalidad y permanencia.

156. En atención a esta diferencia, la Sala ha dicho en varias oportunidades que como los grupos significativos de ciudadanos tienen una finalidad coyuntural, no tienen vocación de permanencia.

<sup>19</sup> Sentencia del 1.º de septiembre de 2016, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, expediente 05001-23-33-000-2015-02379-02.

<sup>20</sup> Con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.



157. Esta Sala no desconoce que el legislador pretendió conceder algunas facultades a los grupos significativos de ciudadanos, pero no todos los derechos con los que cuentan los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

158. Esto se puede constatar en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, norma que textualmente establece:

ARTÍCULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.

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

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, **a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.** (Negritas fuera del texto).

159. En atención a la norma en cita, es claro que los grupos significativos de ciudadanos contarán con los mismos derechos y obligaciones que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica una vez adquieran ese atributo, de manera que, si bien antes se le reconocen algunos derechos para permitir su participación en las contiendas electorales, de estas agrupaciones no se puede predicar la aplicación de todas las prerrogativas, como si contaran con esta cualidad.

160. Al respecto, esta Sección ha dicho «de la lectura del articulado de la mencionada ley estatutaria que, cuando ha sido voluntad del legislador conceder facultades a los grupos significativos de ciudadanos, **lo hace de manera**



**expresa**»<sup>21</sup>, tal como se evidencia del artículo 5 de la Ley 1475 de 2011, en el que se indica que pueden acceder a mecanismos como la consulta, entre otros.

161. Se precisa que, de la sentencia del 21 de julio de 2016 de esta Sección, se puede constatar que se hace un análisis de las figuras de la coalición y la fusión y, frente a la adhesión, se menciona de forma tangencial que el artículo 5 de la Ley 1475 de 2011 confiere a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de hacer coaliciones con otros partidos y «adherir o apoyar candidatos». Sin embargo, del contenido de esa norma, en concordancia con el artículo 29 del mismo cuerpo normativo, es claro que esa atribución no está reconocida por la ley a las colectividades de esa naturaleza.

162. El artículo 5 mencionado, establece:

**ARTÍCULO 5o. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.**

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral. (Negrillas fuera de texto).

163. Es pertinente reiterar que, tal y como se indicó por esta Sala en la providencia del 21 de julio de 2016 mencionada, las limitaciones que tienen los grupos significativos de ciudadanos se deben a que no cuentan con vocación de permanencia, en contraste con lo que es propio de los partidos políticos.

<sup>21</sup> Sentencia del 21 de julio de 2016, con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, dentro del expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01.



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

165. La norma en cita textualmente consagra:

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

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

174. En atención a todo lo expuesto, en el caso en estudio, tal y como se indicó en los antecedentes administrativos, Creemos Colombia solo recibió el apoyo de la ciudadanía para inscribir al señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato para la Presidencia de la República para el periodo 2022-2026, en la contienda electoral que se realizaría en mayo de 2022, después de las elecciones al Congreso.

175. Además de lo anterior, en el proceso no está acreditado que el grupo significativo creado para apoyar la candidatura del señor Gutiérrez Zuluaga a la Presidencia de la República haya recogido apoyos para presentar candidatos a la contienda electoral del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022.

176. En consecuencia, no era posible reconocer la personería jurídica del partido Creemos y afirmar que los requisitos establecidos en la Constitución Política se encontraban acreditados con ocasión de la adhesión que realizó a los candidatos Holguín Moreno, Espinal Ramírez y Garcés Aljure y la votación que obtuvo el señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga en la contienda electoral para la Presidencia de la República, puesto que el artículo 108 constitucional, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, es claro en indicar que para acceder a ese beneficio debe inscribir candidatos o listas para la elección del Congreso de la República y obtener una votación no inferior al tres por ciento (3 %) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en el mismo certamen electoral.



177. En atención a lo anterior, para la Sala el Consejo Nacional Electoral incurrió en falsa motivación al indicar que era procedente reconocer la personería jurídica al partido Creemos, en virtud de la adhesión que realizó el grupo significativo de ciudadanos a la candidatura para el Congreso de la República de los señores Holguín Moreno, Espinal Ramírez y Garcés Aljure, puesto que los grupos significativos no pueden hacer uso de dicha figura y menos aún bajo esta se puede dar por acreditado el cumplimiento para adquirir la personería, razón por la que este cargo está llamado a prosperar.

#### 4.1.3. Análisis del artículo 3 de la Ley 1475 de 2011

178. Para Creemos y el señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, permite que los grupos significativos de ciudadanos, que hayan postulado candidatos, soliciten la correspondiente personería jurídica como partidos o movimientos políticos, con lo que los argumentos expuestos en la demanda son contrarios a la ley.

179. El artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, establece:

ARTÍCULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.

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

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento. (Negrillas fuera de texto).



180. El artículo 108 de la Constitución Política y la norma estatutaria antes transcrita, consagran los requisitos para que un grupo significativo de ciudadanos se convierta en un partido político y acceda al reconocimiento de la personería jurídica.

181. Para ello, deberá inscribir lista de candidatos para el Congreso de la República y obtener una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en esa contienda, en Senado o Cámara.

182. Como ya se señaló, el Consejo Nacional Electoral concedió el beneficio de la personería jurídica al partido Creemos, en atención a que el grupo significativo de ciudadanos conformado para la inscripción del señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato a la Presidencia de la República obtuvo una votación significativa y, además, participó en las contiendas electorales del Congreso de la República, a través de la adhesión a la candidatura de tres candidatos avalados por el Centro Democrático.

183. En virtud de lo expuesto, para la Sala es evidente que la autoridad administrativa incurrió en una falsa motivación al momento de reconocer la personería jurídica al partido Creemos, porque este no cumplió con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley. Es decir, no inscribió candidatos o listas de candidatos para la contienda electoral para el Congreso de la República y no obtuvo más del 3% de los votos válidos emitidos en dicha elección. Además, como quedó dicho con antelación, la figura de la adhesión no está consagrada para los grupos significativos de ciudadanos.

184. Por tanto, afirmar que el acto administrativo está acorde a la ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, no es de recibo.

#### **4.2. Vulneración de los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política por parte del grupo significativo de ciudadanos Creemos**

185. El demandante indicó que el grupo significativo de ciudadanos Creemos no inscribió candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes para el periodo 2022-2026 y, por tanto, no se le pueden atribuir los votos de otras organizaciones políticas para el cumplimiento del requisito del artículo 108 de la Constitución Política, que otorga dicho beneficio a aquellos que obtengan una votación de mínimo el 3% de los votos emitidos válidamente en esa elección.

186. El artículo 108 de la Constitución Política establece:



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

187. Como ya se ha advertido en esta providencia, esta norma constitucional es clara en establecer que los grupos significativos de ciudadanos adquirirán su personería jurídica si inscriben candidatos o listas para el Congreso de la República y consiguen 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.

188. Tal como se ha dicho de manera insistente, en este caso, el grupo significativo de ciudadanos Creemos no inscribió candidatos para las elecciones del Congreso de la República y, por tanto, en esa elección no obtuvo ninguna votación.

189. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral le otorgó la personería jurídica bajo el argumento de que su participación en esa contienda electoral se presentó a través de la figura de la adhesión a otros candidatos del Centro Democrático que fueron elegidos y que los votos obtenidos por Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga como candidato a la Presidencia de la República fueron cinco millones sesenta y nueve mil quinientos veintiséis (5.069.526) votos.

190. En atención a lo anterior, para la Sala existe un desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política, toda vez que no se cumplieron los requisitos necesarios para que el grupo significativo de ciudadanos pudiera ser beneficiario de la personería jurídica, ya que no inscribió



candidatos para la elección de Senado de la República o Cámara de Representantes y no obtuvo votación en esa contienda, por tanto, no podía organizarse como partido político y solicitar la personería jurídica.

191. En virtud de lo expuesto, la Sección considera que el cargo propuesto está llamado a prosperar, porque con la expedición de la Resolución 2239 de 2023 se desconocieron los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política.

**4.3. Para el reconocimiento de la personería jurídica del partido Creemos, 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**

192. El Consejo Nacional Electoral, en el acto administrativo demandado, indicó que las normas constitucionales y de la ley estatutaria debían interpretarse a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, puesto que en este se establecieron principios superiores para promover el acceso al sistema político y así garantizar el principio democrático y la participación.

193. Para entender la aplicación de las directrices del acuerdo al caso en estudio, es necesario tener en cuenta:

194. 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 gobierno<sup>22</sup>.

195. 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 reglado 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.

---

<sup>22</sup> 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.



#### **4.3.1. Régimen ordinario de la personería jurídica de los partidos políticos**

196. El artículo 108 de la Constitución Política contiene la regla general para la obtención y conservación de la personería jurídica y establece que se reconocerá la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando estos obtengan una votación no inferior a al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones del Congreso de la República.

197. Esta norma no tenía esta redacción originalmente, sino que 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 electorales<sup>23</sup>.

198. Al revisar la norma constitucional mencionada, para la Sala es claro que, para adquirir la personería jurídica de un partido o movimiento político, por vía ordinaria, este debe conformarse como grupo significativo, inscribir una lista de candidatos para el Congreso de la República y obtener como mínimo el 3% de los votos válidos a nivel nacional en esas elecciones.

199. 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 dirección<sup>24</sup>.

#### **4.3.2. Reglas especiales**

200. La dinámica del país ha generado una serie de reglas especiales para la adquisición, conservación, pérdida e, incluso, restitución de la personería jurídica, entre las que se encuentran el Acuerdo de Paz, los casos de violencia y persecución política, la escisión de los partidos y estatuto de la oposición.

##### **4.3.2.1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**

201. 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

<sup>23</sup> Este análisis se realizó en la sentencia del 16 de septiembre de 2021, dentro del expediente 11001032400020110022100.

<sup>24</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 y en concordancia con el artículo 3 de la Ley 130 de 1994, que sigue vigente en lo que aplica.



que se dispuso, entre otras cosas, que era necesaria 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.

202. 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, las 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.

203. 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.

204. Específicamente el acuerdo en mención explicó<sup>25</sup>:

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:

- 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.

<sup>25</sup> 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>



- 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. (...)

205. 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.

206. 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.

207. 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. Con esta norma, específicamente, se 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.

208. 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.

(...). (Negritas fuera de texto).

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

210. En la Resolución 2239 de 2023, el Consejo Nacional Electoral explica que esa entidad debe aplicar las garantías políticas y la apertura democrática que consagra el acuerdo de paz, para así contribuir a la modernización de la organización y del régimen electoral, situación que se favorece con una mayor participación de la ciudadanía, a través del reconocimiento de nuevas agrupaciones políticas que se apartan de los partidos tradicionales, los cuales, para algunos, no reflejan sus verdaderos intereses y necesidades.

211. Resaltó que para lograr esos objetivos el Consejo Nacional Electoral, como garante del ejercicio democrático, debía establecer mecanismos idóneos para crear las condiciones y las garantías para facilitar la participación y el ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política.

212. Por lo expuesto concluyó:

En este sentido, es necesario que esta Corporación como órgano de cierre electoral en sede administrativa, asuma y acoja los principios de interpretación obligatorios que emana el Acuerdo Final Para la Paz, pues su carácter y ubicación en la jerarquía del ordenamiento jurídico lo impone; en pocas palabras, en aplicación de lo anterior, es deber del Consejo Nacional Electoral: i) remover los obstáculos y hacer los cambios institucionales para que las colectividades políticas obtengan y conserven su personería jurídica y, ii) facilitar a los movimientos y organizaciones con vocación política su tránsito a constituirse como partido o movimiento político.

213. La Sala considera que estas afirmaciones son contrarias a las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017<sup>26</sup>, que textualmente indicó:

---

<sup>26</sup> Sentencia del 11 de octubre de 2017 con ponencia del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.



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.

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

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

215. Por tanto, si bien el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 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 ha sido modificada y no se puede, bajo el velo de la buena fe, derogarla.

216. En consecuencia, para la Sala el acto administrativo demandado no podía sustentar su decisión del reconocimiento de la personería jurídica al partido Creemos 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.



#### 4.3.2.2. Estatuto de la oposición

217. La Corte Constitucional amplió la norma de los requisitos de la personería jurídica con el fin de llenar un vacío evidenciado con la Ley 1909 de 2018, en atención a la creación de una curul en el Senado y la Cámara de Representantes para los candidatos que obtengan la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales.

218. En la sentencia SU-316 del 16 de septiembre de 2021<sup>27</sup>, la Corte Constitucional consideró que para el reconocimiento de la personería jurídica a movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos se debe verificar que (i) el umbral a superar es de 3% de los votos emitidos válidamente en las elecciones de presidente y vicepresidente de la república y (ii) al menos uno de los candidatos de la fórmula deberá aceptar su curul en el Congreso de la República y declararse en oposición.

219. Al revisar el acto administrativo demandado, se constató que el Consejo Nacional Electoral explicó que la agrupación política Creemos participó en la coalición «Equipo Colombia», la cual presentó como candidato a la Presidencia de la República al señor Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga y logró la tercera votación más alta de la contienda con cinco millones sesenta y nueve mil quinientos veintiséis (5.069.526) votos.

220. De esta y otras participaciones en la contienda electoral, directa o indirectamente, la entidad demandada encontró demostrada la gran trayectoria política que ha tenido la agrupación política.

221. Para la Sala, la votación obtenida por el señor Gutiérrez Zuluaga, avalado por el grupo significativo Creemos y en representación de la coalición «Equipo Colombia», no podía tenerse en cuenta para otorgar la personería jurídica al partido homónimo porque las subreglas de la Corte Constitucional se refieren a la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales, lo cual no aplica para el caso en estudio porque, como ya se precisó, obtuvieron el tercer lugar en esta contienda.

222. 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 Creemos con base en la votación de esta en las elecciones presidenciales.

223. Por todo lo expuesto, la Sala concluye que la Resolución 2239 del 23 de marzo de 2023 es nula ya que se expidió bajo argumentos contrarios a la verdad,

<sup>27</sup> Con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo.



esto es, incurrió en falsa motivación y en contradicción con las disposiciones contenidas en los artículos 108 de la Constitución Política y 29 de la Ley 1475 de 2011.

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

224. En varias providencias de esta corporación se 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.

225. 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.

226. Por tanto, teniendo en cuenta que se declarará la nulidad de la Resolución 2239 de 2023 proferida por el Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se le reconoció personería jurídica al partido Creemos, para la Sala es necesario advertir que esta colectividad utilizó este beneficio para ejercer los derechos que de este se derivan, entre otros, inscribir candidatos para las elecciones territoriales de octubre de 2023.

227. Por tanto, es necesario que se protejan los actos que de esto 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.

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 2239 del 23 de marzo de 2023, por medio de la cual se reconoció la personería jurídica al partido Creemos y ordenó su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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



Demandante: Luis Humberto Guidales García  
Demandado: Consejo Nacional Electoral  
Rad: 11001-03-28-000-2023-00059-00

**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  
Con aclaración de voto

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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