



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00 (principal)
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00
Demandantes: GERMÁN ALBERTO SÁNCHEZ ARREGOCÉS
DIEGO ANDRÉS PINILLA DURÁN
JUAN MANUEL URUETA ROJAS
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Temas: Efectos *inter comunis* de la sentencia de unificación 257 de 2021 de la Corte Constitucional. Relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia sistemática contra miembros de agrupación política y la cancelación de la personería jurídica. Inaplicación de los efectos de la prohibición de doble militancia. Alcance jurídico de los acuerdos de paz.

SENTENCIA

La Sala dicta sentencia dentro del presente proceso en el que se pretende la nulidad de la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral restituyó la personería jurídica del partido político Nueva Fuerza Democrática.

1. ANTECEDENTES

1.1 Las demandas y sus trámites

1.1.1 Expediente 2023-00028-00

El señor Germán Alberto Sánchez Arregocés, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA, presentó libelo¹ en contra del Consejo Nacional Electoral para que se declare la nulidad del siguiente aparte, contenido en la Resolución 1549 de 2023:

ARTÍCULO SEXTO: OTORGAR a todos los simpatizantes y antiguos militantes de la Nueva Fuerza Democrática que deseen y se encuentren actualmente afiliados y afiliadas a otras agrupaciones políticas, el término de treinta (30) días

¹ Demanda radicada el 28 de abril de 2023.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución para que presenten la correspondiente renuncia a esas colectividades y tramiten la reincorporación ante el partido político Nueva Fuerza Democrática, con arreglo a sus estatutos internos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que se incorporen a la Nueva Fuerza Democrática dentro del plazo indicado en este artículo, no incurrirán en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1475 de 2011.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que tramiten la reincorporación ante la Nueva Fuerza Democrática, pero hubiesen sido elegidos en corporaciones públicas o cargos uninominales en representación de otras organizaciones políticas, no perderán la dignidad que ocupan.

1.1.2 Los hechos

La parte actora indicó que el 18 de enero de 2023, el expresidente de la República Andrés Pastrana Arango solicitó ante el CNE, la restitución de la personería jurídica del partido político Nueva Fuerza Democrática y, dos meses después, es decir, el 1º de marzo de dicha anualidad, el organismo electoral expidió la Resolución 1549, accediendo a la petición.

1.1.3 Normas violadas y concepto de la violación

El demandante invocó como normas transgredidas los artículos 4, 107, 122, 123, 152 y 265 de la Constitución Política, así como el 2º de la Ley 1475 de 2011. El concepto de la violación lo estructuró en dos argumentos, a saber:

El **primero** lo denominó: «Existencia de una oposición entre la disposición administrativa y la norma constitucional que transgrede el principio consagrado en el artículo 4º constitucional –en armonía con los artículos² 107 y 152 superiores– según el cual la Constitución es norma de normas³».

Para la parte actora, el acto acusado se encuentra incurso en la causal genérica de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, referente a la infracción de las normas en que debía fundarse, comoquiera que ninguna actuación administrativa puede ir en contra de lo establecido por los preceptos superiores, en virtud del principio de jerarquía que ha propugnado la Corte Constitucional⁴. Por lo anterior, considera que todo el ordenamiento inferior debe estar en armonía con lo dispuesto por la carta magna.

Conforme al anterior razonamiento, la parte actora recordó que el CNE, al expedir la Resolución 1549 de 2023, creó un eximente para la doble militancia, lo cual, resulta contrario a los parámetros normativos fijados, pues el artículo 107 superior estableció esta prohibición y el 152 *ib* asignó al legislador estatutario la

² Refirió jurisprudencia de la Corte Constitucional: Sentencias C–303 de 2010 y C–490 de 2011 ambas del MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Cita con errores ortográficos.

⁴ Citó: Corte Constitucional, sentencia C – 054 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

competencia para regular esta materia, y el 2º de la Ley 1475 de 2011, la desarrolló.

Por otra parte, en el **segundo** argumento, el accionante indicó que la resolución censurada fue expedida sin **competencia funcional**, por cuanto el CNE reguló el régimen de las organizaciones políticas, estando sometida dicha materia a reserva estatutaria.

Para razonar sobre lo anterior, el demandante indicó que los servidores públicos solo pueden cumplir las funciones que les asigna el ordenamiento jurídico, en específico, dijo que el CNE no tiene expresamente asignada la atribución para reglamentar la figura de la doble militancia y, al haberlo hecho, vía resolución administrativa, tal dispositivo fue más allá de las materias que el constituyente determinó para este órgano.

Finalmente, manifestó que al realizar una lectura estricta del numeral 6 del artículo 265 superior, si bien se le atribuyó al CNE la facultad para reconocer la personería jurídica a las organizaciones políticas, tal función no podía extenderse para reglamentar los siguientes temas: **i)** evadir los efectos de la doble militancia, **ii)** eludir las consecuencias de esta, y **iii)** evitar la responsabilidad de quienes incurren en dicha prohibición.

1.1.4 Admisión de la demanda

Mediante auto del 24 de julio de 2023⁵, el despacho admitió la demanda y el mismo día⁶, se resolvió tramitar, estudiar y decidir sin vocación de urgencia, la medida cautelar solicitada por la parte actora, esto es, bajo los supuestos y el procedimiento aplicable a la suspensión provisional ordinaria, cuyo trámite está contemplado en el artículo 233 del CPACA.

En consecuencia, se dispuso que previamente a decidir sobre la solicitud en comento, se corriera el traslado respectivo a los sujetos procesales, para que se pronunciaran sobre ella.

1.1.5 Acumulación de procesos

A través de auto del 28 de septiembre de 2023⁷, el magistrado ponente ordenó decretar la acumulación de los procesos de nulidad con radicados 11001-03-28-000-2023-00028-00, 11001-03-28-000-2023-00034-00 y 11001-03-28-000-2023-00040-00.

⁵ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 6.

⁶ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 7.

⁷ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 42. En dicha providencia se ordenó tener como expediente principal el radicado 2023-00034-00, se reconoció personería adjetiva y se admitieron dos coadyuvantes y un impugnador.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1.1.6 Auto que resuelve medidas cautelares

Mediante providencia del 12 de octubre de 2023⁸, la Sala negó la suspensión provisional⁹ en contra del art. 6, párrafos 1º y 2º de la Resolución 1549 de 2023. En síntesis, la Sala comprendió que frente al primer inciso del artículo sexto era procedente declarar la carencia actual de objeto, pues el término de los treinta días concedidos por la autoridad electoral ya se habían materializado.

De otro lado, en lo concerniente a los párrafos primero y segundo del referido artículo 6º, la Corporación optó por diferir su estudio a la sentencia, en consideración a que, al analizarse los parámetros jurisprudenciales presentados por los sujetos procesales (SU – 257 de 2021 y C – 027 de 2018¹⁰), era procedente agotar todas y cada una de las etapas que guían el proceso de nulidad.

1.1.7 Contestación de la demanda

1.1.7.1 Consejo Nacional Electoral

El 1 de septiembre de 2023¹¹ la autoridad administrativa se opuso a las pretensiones de la demanda indicando lo siguiente:

En primer lugar, aseveró que la resolución controvertida fue proferida, no solo en virtud de las competencias constitucionales otorgadas al CNE, sino también por la aplicación de los razonamientos vertidos en la sentencia SU – 257 de 2021 de la Corte Constitucional.

Insistió en que los efectos *inter comunis* de la mentada providencia de unificación permitían inaplicar, de manera excepcional y transitoria, la prohibición de la doble militancia, pues al momento en que se solicitó tal reconocimiento, corrían las etapas del calendario electoral para la elección de autoridades locales.

Para justificar los anteriores argumentos, el ente electoral comentó que las decisiones de unificación son vinculantes y obligatorias, pues con base en estas se salvaguarda la supremacía e integridad de la Constitución Política, se otorga seguridad jurídica, protege la confianza legítima sobre las actuaciones de las autoridades y se garantiza la igualdad de trato entre los ciudadanos.

Por otra parte, recordó que existe el deber de aplicar el precedente administrativo (artículo 10 del CPACA), cuando existan casos con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, lo que impone actuar en igual sentido a aquel en el que se restituyó personería jurídica del Nuevo Liberalismo.

⁸ Sistema de Gestión Judicial - SAMAI. Historial de actuaciones. Anotación 48.

⁹ Diego Andrés Pinilla Durán, radicado 2023-00034-00 y Germán Alberto Sánchez Arregocés, radicado 2023-00028-00.

¹⁰ En esta providencia se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2017, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

¹¹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAI. Historial de actuaciones. Anotación 24 y 25.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Con base en todo lo dicho, finalizó su oposición aduciendo que:

[C]on el debido sustento jurídico y probatorio, de manera excepcional y transitoria [se] inapli[caron] normas constitucionales y legales con el fin de salvaguardar derechos constitucional y convencionalmente protegidos relacionados con la participación política.

Así, atendiendo los medios de prueba allegados al proceso, con fundamento en la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la autoridad electoral restableció la personería de la Nueva Fuerza Democrática y adoptó las medidas necesarias para hacer efectiva esta decisión conforme a las órdenes dadas en la Sentencia SU-257 de 2021.

1.1.7.2 Partido Político Nueva Fuerza Democrática

Para contrarrestar los argumentos del libelo, la colectividad a través de apoderado judicial, en primer lugar, manifestó que la simple nulidad no es la acción procedente, habida cuenta de que el argumento central de la demanda recayó sobre el artículo 6 de la Resolución 1549 de 2023, disposición que aludió a una situación concreta, la cual está enfocada a un grupo específico de individuos, denominados simpatizantes y antiguos militantes de la Nueva Fuerza Democrática.

Por lo anterior, y de conformidad con los artículos 67 y 75 del CPACA, consideró que la autoridad electoral, al notificar a la nueva organización política del contenido de la resolución y permitir la interposición de un recurso de reposición, materializó el carácter particular del acto, lo cual deviene en la improcedencia de la nulidad simple propuesta por el actor.

Como segundo argumento de defensa, adujo que el acto administrativo no se expidió con infracción normativa, pues la resolución enjuiciada tiene una base jurisprudencial sólida, derivada de la sentencia SU – 257 de 2021, así como un respaldo constitucional, convencional¹² y legal, que refuerzan la validez de las disposiciones demandadas.

En tercer lugar, aseveró que el artículo 6 de la Resolución 1549 de 2023 no vulneró los artículos 107 de la Constitución Política ni el 2º de la Ley 1475 de 2011, debido a que:

- 1) El acto administrativo no autorizó la doble militancia, al contrario, reguló una situación excepcional, como lo fue la restauración de la personería jurídica del partido político.
- 2) El artículo demandado se debe entender como una medida de protección de los derechos fundamentales, condicionada por plazos y requisitos temporales, que permitieron la reincorporación de quienes apoyaban con anterioridad a la organización política.
- 3) Al tener, un parámetro sustancial, el cual recayó sobre aquellos militantes y antiguos fundadores, como un límite temporal, determinado por los 30

¹² No precisó con exactitud cuáles decisiones o normas internacionales eran aplicables al caso.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

días para la reincorporación, tal medida no fue absoluta, y con ello, no se vulneró el marco normativo superior; al contrario, lo protegió.

- 4) La autoridad electoral le otorgó una interpretación extensiva al parágrafo del artículo 2^o¹³ de la Ley 1475 de 2011, toda vez que los antiguos seguidores del partido político se vieron obligados a unirse a otros, cuando la personería jurídica se canceló.
- 5) La disposición de no incurrir en doble militancia se debe entender como una garantía de aplicación a los casos de restauración legal de tal atributo.

Como cuarto argumento, insistió en que la Resolución 1549 de 2023 protegió los derechos fundamentales de los antiguos afiliados, a quienes, con ocasión de la violencia política, se les arrebató la posibilidad de participar libremente. En tal sentido, consideró que la inaplicación temporal de la doble militancia para el caso concreto resulta acorde con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por lo anterior, adujo que la demanda pretende impedir el retorno de sus afiliados, y aplicar las consecuencias nocivas de la doble militancia, con lo que, nuevamente se victimiza a los antiguos militantes en relación con sus derechos políticos, los cuales fueron salvaguardados, tanto por los razonamientos de la sentencia SU – 257 de 2021, como por los tratados internacionales¹⁴.

En quinto lugar, insistió en que el demandante desconoce los efectos *inter comunis* que estableció la citada sentencia de unificación, los cuales, se aplicaron para obtener la «reparación de los derechos fundamentales», debido a que la organización política enfrentó una severa violencia política.

Finalmente, destacó la importancia de este precedente de unificación jurisprudencial, en materias como la protección de la pluralidad política, las garantías otorgadas a los ciudadanos y la salvaguarda de los principios de igualdad y buena fe, toda vez que el contexto de protección otorgado al partido Nuevo Liberalismo se asemeja al de la Nueva Fuerza Democrática.

1.2.1 Expediente 2023-00034-00

El ciudadano Diego Andrés Pinilla Durán interpuso demanda de simple nulidad en contra del artículo 6, párrafos 1 y 2, de la Resolución 1549 de 2023, relacionado con la prohibición de la doble militancia¹⁵, para tales efectos, justificó en hechos similares a la anterior demanda su reparo a dichos preceptos.

¹³ Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

¹⁴ Sin precisar a cuáles se refería.

¹⁵ Se radicó el 26 de mayo de 2023.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1.2.2 Normas violadas y concepto de la violación

Invocó los artículos 4, 107 y 152 superiores¹⁶ y el 2º de la Ley 1475 de 2011.

Aseveró que estas normas fueron transgredidas por el CNE, debido a que los artículos 40 numeral 3º y 107 constitucionales, permiten constituir partidos y movimientos políticos sin restricción alguna; sin embargo, tales disposiciones encuentran un límite en los Actos Legislativos 01 de 2003 y de 2009, los cuales, de manera expresa, prohibieron a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de una organización con estas características.

Para justificar lo anterior, manifestó que las citadas reformas constitucionales deben entenderse de la siguiente manera: i) la Ley 1437 de 2011 en el artículo 275, numeral 8 introdujo como causal de nulidad electoral esta conducta, ii) el legislador desde el año 2003 fortaleció las colectividades y, iii) el marco de funcionamiento de las organizaciones políticas, del cual hace parte el régimen de bancadas, se ve robustecido y con ello también, la disciplina partidista.

Recordó lo dicho por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁷, para destacar que quien sea miembro de una corporación pública y decida presentarse por un partido distinto al que lo avaló, debe renunciar a la curul doce meses antes a la fecha de inscripción y, que de no hacerlo, materializa la prohibición de doble militancia que el constituyente determinó para tal fin.

En torno a ello, expresó que la Corte Constitucional en sentencia C – 490 de 2011, declaró exequible la correspondiente disposición de la Ley 1475 de 2011, desde la perspectiva de garantizar la disciplina del miembro de la organización y que los doce meses para renunciar se encuentran ajustados a la Carta Magna.

Para finalizar su argumentación, insistió en que, a través del artículo 6 y los parágrafos 1 y 2 de la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, se derogó la institución de la doble militancia, con lo cual se contravienen precisos parámetros constitucionales y estatutarios.

1.2.4 Admisión de la demanda

Mediante auto del 16 de junio de 2023¹⁸, el despacho admitió la demanda y el mismo día¹⁹, corrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional. Al respecto y tal como se refirió en líneas precedentes, una vez acumulados los procesos, se negó la solicitud por las razones expuestas anteriormente.

¹⁶ Refirió jurisprudencia de la Corte Constitucional: Sentencia C – 303 de 2010 y C – 490 de 2011, ambas del MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Así mismo, del Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado 05001-23-33-000-2015-02592-01 del 6 de octubre de 2016. MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁷ Citó providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 23 de octubre de 2013, radicado 41001-23-31-000-2012-00052-01 MP. Susana Buitrago Valencia.

¹⁸ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 13.

¹⁹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 14.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1.2.5 Contestación de la demanda

1.2.5.1 Consejo Nacional Electoral

El 3 de agosto de 2023²⁰ la autoridad administrativa se opuso a las pretensiones de la demanda, reiterando los argumentos vertidos en la contestación del radicado 2023-00028-00.

1.2.5.2 Partido Político Nueva Fuerza Democrática

El representante legal de la organización política, expuso similares argumentos de defensa a los planteados en el radicado 2023-00028-00 y propuso que, de accederse a lo pretendido por la parte actora, se violaría el estatuto de la oposición, el cual está consagrado en el artículo 112 superior y la Ley 1909 de 2018 debido a que la colectividad Nueva Fuerza Democrática ya definió su posición²¹ política ante el gobierno nacional.

1.3.1 Expediente 2023-00040-00

El señor Juan Manuel Urueta Rojas presentó demanda de nulidad²² en la cual, solicitó:

PRIMERA: Que [se] declare la nulidad de la Resolución No. 1549 de marzo 01 de 2023 del Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se RESUELVE la solicitud de restitución de la personería jurídica del partido político NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA, dentro del expediente identificado con radicado No. CNE-E-2023-001129. SE[G]UNDA: Que como consecuencia de la declaratoria anterior, ordene la cancelación de la personería jurídica del partido político NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA.

1.3.2 Hechos

El demandante señaló que mediante la sentencia SU – 257 de 2021, se amparó el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos del Nuevo Liberalismo, debido a que sus militantes fueron objeto de severas persecuciones, y algunos otros, asesinados por defender sus ideas políticas.

Aclaró que las condiciones que afectaron al Nuevo Liberalismo se caracterizaron por la comisión de delitos graves y el despliegue de un ataque sistemático y coordinado por agentes del Estado, narcotraficantes y grupos paramilitares, que quedaron demostrados en sentencias de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

²⁰ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 29.

²¹ Comentó que a través de la «Resolución no. 4255 de 2023 (07 de junio) Por medio de la cual se ordena inscribir en el registro único de partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas la declaración política en sentido de oposición, emitida por el partido político nueva fuerza democrática, frente al Gobierno del Presidente de la República, Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego.»

²² Se radicó el 21 de junio de 2023.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Manifestó que el Consejo Nacional Electoral, al proferir la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, confundió los supuestos fácticos que se dieron con el Nuevo Liberalismo e insistió en que la Nueva Fuerza Democrática no cesó su actividad política con ocasión de ese tipo de violencia, pues estas agrupaciones no se encontraban en una misma situación, razón por la cual, no se le podían extender los efectos *inter comunis* de la sentencia de la Corte Constitucional.

De igual modo, advirtió que la autoridad demandada no valoró probatoriamente los hechos indicados en la solicitud de restitución de la personería jurídica y desconoció que el señor Andrés Pastrana Arango pudo alcanzar la Presidencia de la República entre 1998 a 2002, así como que el partido Nueva Fuerza Democrática, en las elecciones legislativas del 2002, obtuvo una curul en el Senado y en la Cámara de Representantes, situaciones políticas que no son asimilables a las vividas por el Nuevo Liberalismo, pues a este último se le impidió llegar a esas dignidades, precisamente por las circunstancias de violencia que lo rodearon.

1.3.3 Normas violadas y concepto de la violación

El demandante indicó que con el acto cuestionado se transgredieron los artículos 108 de la Constitución, 3º de la Ley 130 de 1994, 3º de la Ley 1475 de 2011 y 137 de la Ley 1437 del mismo año. Al efecto, hizo referencia al régimen de los partidos políticos, los acuerdos de paz, la participación democrática y la sentencia de unificación 257 de 2021, para considerar que se configuraban las siguientes causales de nulidad.

1.3.3.1 Infracción de las normas en que debía fundarse

En relación con este cargo, precisó que se violó el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos al haberse restituido la personería jurídica, toda vez de que este reconocimiento no encuadra dentro de los lineamientos previstos en la sentencia SU – 257 de 2021, razón por la cual la solicitud debía haber quedado sometida al régimen común de los artículos 108 de la Constitución, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011.

Así las cosas, consideró que la desaparición del partido Nueva Fuerza Democrática no se dio por la violencia sistemática que sí padeció el Nuevo Liberalismo; al contrario, cesó por cuanto no se presentaron candidatos en las elecciones de Congreso de la República del año 2006, con lo cual, la regla del umbral de los sufragios válidos o la existencia de por lo menos cincuenta mil firmas, vigente para esa época, no se cumplió.

Insistió en que no son equiparables los supuestos vividos por los militantes del partido Nuevo Liberalismo, con los presuntamente padecidos por los seguidores de la Nueva Fuerza Democrática pues no hay medio de convicción que demuestre que padeció violencia de tal potencialidad, que impidiera la participación en términos de igualdad y libertad.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1.3.3.2 Falsa motivación

La parte actora indicó que la resolución demandada no tiene relación entre los supuestos de hecho y de derecho que dispuso la sentencia de unificación 257 de 2021, pues el Consejo Nacional Electoral malinterpretó los efectos *inter comunis* dados por la Corte Constitucional, debido a que las condiciones de violencia aludidas no fueron de cualquier tipo, sino que se trató de actos con especiales características²³ que difieren a los vividos por los líderes y militantes de la Nueva Fuerza Democrática.

En este punto, insistió en que el acto acusado no tiene una relación ni valoración probatoria concordante entre lo dispuesto por la Corte Constitucional y la situación de hecho indicada por los integrantes del partido de la NFD.

En ese orden de ideas, aseguró que al restituirse la personería jurídica con fundamento en la «supuesta similitud» de lo ocurrido con ambos partidos, el CNE expidió el acto demandado con falsa motivación.

1.3.3.3 Incompetencia temporal del Consejo Nacional Electoral

Aseguró que la autoridad demandada carecía de dicha atribución para restituir la personería jurídica cuestionada, toda vez que los efectos *inter comunis* de la sentencia SU – 257 de 2021 fueron limitados únicamente a las elecciones de congreso del año 2022 y para las peticiones hechas dentro de los diez²⁴ días siguientes a la notificación de dicha providencia.

Para tal fin, puso de presente que la solicitud de restitución de tal estatus se presentó en el año 2023 y, para ese momento, el Consejo Nacional Electoral no tenía la facultad de extender los efectos del fallo de unificación, debido a que después de las elecciones del 2022, por mandato de la sentencia de unificación, todas las peticiones de reconocimiento a los partidos políticos debían seguir el régimen ordinario dispuesto para tal fin.

1.3.3.4 Expedición en forma irregular

Finalmente, el demandante afirmó que al no haberse seguido el procedimiento establecido por el artículo 108 de la Constitución Política y los presupuestos para otorgar personería jurídica de la Ley 130 de 1994, se vulneraron las etapas y derroteros que estas normas establecieron para tal fin.

²³ Terroristas, sistemáticas y dirigida al exterminio de su grupo dirigente.

²⁴ El párrafo 417 de la sentencia de unificación dispuso: «Esta Sentencia producirá efectos *inter comunis*, para aquellos Partidos, Movimientos políticos o terceros que hubieren estado o estén en similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo (...). Para tal efecto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, el Consejo Nacional Electoral además de reconocer la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, deberá también reconocerla a los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta misma providencia. Frente a los partidos y movimientos que acrediten los elementos para ser beneficiarios de la presente sentencia, el Consejo Nacional Electoral recibirá las solicitudes como “aceptaciones” y procederá a decidir de fondo.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1.3.4 Admisión de la demanda

Mediante auto del 27 de junio de 2023²⁵, el despacho sustanciador admitió la demanda y ordenó las notificaciones de ley.

1.3.5 Contestación de la demanda

1.3.5.1 Consejo Nacional Electoral

La entidad se opuso a las pretensiones formuladas, con base en los siguientes argumentos:

Aseveró que la sentencia SU – 257 de 2021, al establecer los efectos *inter comunis*, supuso que aquellas agrupaciones políticas que vieron limitada su actividad proselitista podían beneficiarse de tales efectos jurídicos, cuando sus condiciones hayan sido «iguales o similares» a los vividos por el NL.

Manifestó que la Resolución 1549 de 2023 fue proferida en el marco de las competencias constitucionales que tiene el CNE, así como en aplicación de la referida sentencia de unificación. En ese orden de ideas, los razonamientos vertidos en tal providencia establecieron la existencia de una antinomia entre los artículos 40 y 107 superior, con el 108, lo que condujo a que esta última norma fuera flexibilizada, para no afectar otros valores o principios que la carta protege.

Insistió en que el precedente de la Corte Constitucional habilitó a la autoridad electoral para que, conforme a las pruebas aportadas y practicadas, se inaplicaran, de manera transitoria y excepcional normas constitucionales y legales, para salvaguardar derechos convencionales²⁶ a favor del partido resurgido.

Adujo que en el reconocimiento de esta personería se aplicó una interpretación proporcional a los hechos padecidos por los miembros del partido; luego, no era procedente negar tal solicitud por cuenta del límite temporal que predica el demandante, comoquiera que «la agrupación política cumplía con el requisito principal de la sentencia, esto es, la acreditación de hechos de intimidación y violencia ajenos a la voluntad de las directivas del partido que hubieran afectado su actividad política a partir de 1988».

Para la organización electoral, el acto administrativo censurado no es nulo, debido a que se basó en los derechos y principios orientadores, establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, con lo cual: **i)** ciertos requisitos cuantitativos para el reconocimiento de personerías se interpretaron flexiblemente para no afectar la representación de las minorías y, **ii)** se removieron los obstáculos vigentes en las

²⁵ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 6.

²⁶ No precisó a qué tipo de decisiones o normas convencionales debe acudir.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

normas del sistema electoral, que limitaban la materialización del derecho a constituir partidos y movimientos políticos.

Contraargumentó el dicho de la parte actora y recordó que la no inscripción de candidatos por parte de la agrupación Nueva Fuerza Democrática se debió a la imposibilidad de hacerlo por cuenta de la violencia que padeció el país y a la huida del líder de la organización, Andrés Pastrana Arango y del representante legal de la colectividad, Camilo Gómez Álzate.

Para fortalecer este punto, trajo a discusión que en el expediente está demostrada una activa vida política desde 1991 hasta el 2002 por parte de esta agrupación, así como una plataforma ideológica que luchó contra el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, lo que llevó a que se documentaran más de 90 atentados contra la vida del citado expresidente de la República, como también amenazas al último vocero legal de la colectividad.

Relató²⁷ que el asesinato perpetrado el 5 de septiembre de 2001, del congresista Jairo Enrique Rojas Pulido²⁸ fue originado por su actividad política a favor de una paz negociada en Colombia, tema que encabezó la colectividad de la Nueva Fuerza Democrática, a través de su máximo dirigente.

Finalmente, la entidad se opuso a la configuración de una causal de incompetencia temporal, frente a lo cual afirmó:

Entre los requisitos ineludibles exigidos por la Corte Constitucional no se encuentra el límite temporal que afirma el demandante, pues esto supondría un tratamiento desigual e injustificado cuando la agrupación efectivamente solicitante padeció circunstancias de intimidación y violencia. Al igual que en el caso resuelto por la Corte, en la actualidad está en curso el calendario electoral, esta vez para la elección de autoridades locales, de manera que la Sala Plena de esta autoridad electoral encontró justificado para proteger los derechos políticos de los antiguos miembros del partido ordenar el restablecimiento de la personería jurídica y adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión.

1.4 Auto que dispuso el trámite de sentencia anticipada

En providencia del 15 de febrero de 2024²⁹, el despacho conductor del proceso, ordenó dar aplicación al trámite de sentencia anticipada, conforme a lo dispuesto en el artículo 182A numeral 1, literal c) del CPACA, norma adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Así mismo, incorporó algunos medios de convicción, decretó de oficio pruebas de naturaleza documental³⁰ y fijó el litigio en los siguientes términos:

²⁷ Refirió del expediente administrativo número 1 la existencia de unos testimonios rendidos por el señor Gustavo Jaramillo, exsecretario de seguridad de la Presidencia de la República y Pablo Alberto González Gómez, exdirector operativo del DAS.

²⁸ Representante a la Cámara por Cundinamarca en representación del Partido Conservador Colombiano. Referido en la Gaceta 512 del 10 de octubre de 2001 en el homenaje póstumo por su asesinato.

²⁹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 55.

³⁰ a) Requerir al representante legal del partido político Nueva Fuerza Democrática para que informe y allegue las pruebas (...) b) Requerir al fiscal general de la Nación certificación de los procesos penales iniciados, cuyas víctimas presuntamente (...) c) Requerir a la Unidad Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación o quien hizo o haga sus veces, para que informe el contexto de violencia, los móviles y los fenómenos delictuales que desde el año 1991 hasta el 2006 presuntamente afectaron los derechos y las garantías fundamentales de los siguientes miembros del partido político



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Determinar si la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, infringió los artículos 107, 152 constitucional y 2º de la Ley 1475 de 2011, al haberse presuntamente regulado la prohibición de la doble militancia en el acto acusado, y desconoció los artículos 108 superior y 3 de la Ley 130 de 1994, relacionados con los requisitos y el trámite para el reconocimiento de personerías jurídicas a los partidos políticos. De otra parte, se resolverá si el CNE carecía de competencia temporal para expedir la referida resolución, ya que solo podía reconocer personería jurídica en la fecha que estableció la sentencia SU – 257 de 2021, esto es, **i)** para las elecciones de Congreso de la República de marzo de 2022, y **ii)** para las peticiones hechas dentro de los diez días siguientes a la notificación de dicha providencia. Así mismo, se establecerá si funcionalmente podía la autoridad electoral regular la prohibición de doble militancia. Finalmente, se analizará si hubo falsa motivación al haberse aplicado improcedentemente la referida providencia de unificación y valorado erradamente las pruebas aportadas y, si el acto administrativo se expidió en forma irregular, por cuanto la restitución de la personería jurídica desconoció las exigencias legales.

1.5 Alegatos de conclusión³¹

1.5.1. El partido político Nueva Fuerza Democrática - NFD

La colectividad insistió en los mismos argumentos de defensa.

1.5.2. El demandante radicado (2023-00040-00)

La parte actora reiteró los razonamientos de sus pretensiones.

1.6 Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011³², concordante con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 –Reglamento interno de la corporación–.

Nueva Fuerza Democrática: (...) d) Requerir a las Jefaturas de Inteligencia y Contrainteligencia, o a quien haga sus veces, del Comando General de las Fuerzas Militares, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea y de la Policía Nacional certificación en la que se indique: La existencia de amenazas, riesgos y hechos delictivos perpetuados presuntamente, desde el año 1991 hasta el 2006, en contra de los ciudadanos: (...).

³¹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 107.

³² 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.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

2.2 Cuestión previa

Antes de abordar los puntos neurálgicos del presente asunto, conviene recordar que contrario a lo manifestado por la agrupación Nueva Fuerza Democrática, es procedente el estudio de la presente causa, a través del medio de control de nulidad, a la luz del numeral 3 del artículo 137³³ del CPACA.

Para la Sala, no es de recibo que el colectivo político alegue que la vía idónea era la nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto si bien el argumento central de las dos demandas (2023-00034-00 y 2023-00028-00), recayó sobre el artículo 6 de la Resolución 1549 de 2023, que alude al grupo específico de individuos, denominados simpatizantes y antiguos militantes de la NFD, lo cierto es que esta Sala electoral, en ocasiones anteriores, ha abordado y resuelto las censuras en simple nulidad contra la legalidad de actos que declararon la pérdida de personería jurídica de una organización política³⁴.

En tal medida, el Consejo de Estado ha comprendido que estos debates tienen incidencia sobre el interés general, que trasciende los beneficios del partido y adquieren la condición de actos con impacto social y político³⁵.

2.3. Problemas jurídicos

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la fijación del litigio efectuada en auto del 15 de febrero de 2024, corresponde a esta judicatura resolver los siguientes asuntos:

a) Desconocimiento de normas superiores

Corresponde a la Sala determinar si la Resolución 1549 del 1° de marzo de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral, infringió los artículos 108 superior y 3 de la Ley 130 de 1994, relacionados con los requisitos y el trámite para el reconocimiento de personerías jurídicas a los partidos políticos, comoquiera que se utilizaron inapropiadamente los razonamientos de la sentencia de unificación³⁶.

³³ ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. (...) Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: (...) 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Susana Buitrago Valencia. Sentencia del 4 de julio de 2013. Rad 11001-03-28-000-2010-00027-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 8 de febrero de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00021-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Omar Joaquín Barreto Suárez. Sentencia del 18 de abril de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00059-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Gloria María Gómez Montoya. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00038-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 7 de marzo de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00046-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Gloria María Gómez Montoya. Sentencia del 16 de mayo de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00060-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Omar Joaquín Barreto Suárez. Sentencia del 18 de abril de 2024. Rad 11001-03-28-000-2023-00058-00.

³⁵ *Ibidem*. Pág. 335. «En este sentido, y como lo hace ahora expresamente la misma Ley 1437 en el inciso 4.º de su artículo 137, la jurisprudencia ha permitido la instauración de la demanda por terceros y no por el particular directamente afectado por el acto administrativo particular, cuando no se busque, ni de la sentencia se origine, ningún restablecimiento automático; cuando se trate de recuperar bienes de uso público; cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico, o cuando la ley lo consagre expresamente. Acción que puede ejercerse en cualquier tiempo, como lo consagra el artículo 164, literal a, del numeral 1 del CPACA.»

³⁶ Demanda 2023-00040-00.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Así mismo, conforme a las pretensiones de los libelistas³⁷, establecer si se vulneraron los artículos 107, 152 constitucional y 2º de la Ley 1475 de 2011, al haberse presuntamente regulado la prohibición de la doble militancia en el acto acusado, siendo dicha materia reserva del constituyente y el legislador.

b) Falta de competencia del CNE

Como lo refirieron los sujetos procesales, debe resolverse si la autoridad electoral tenía o no competencia **temporal** para expedir el acto enjuiciado, en consideración a que presuntamente, el CNE solo podía reconocer personería jurídica en la data que estableció la sentencia SU – 257 de 2021, esto es, **i)** para las elecciones de Congreso de la República de marzo de 2022, y **ii)** para las peticiones hechas dentro de los diez días siguientes a la notificación de esta.

Así mismo, se analizará si hubo una falta de competencia **funcional** de la autoridad electoral para reglamentar la prohibición de la doble militancia, debido a que a través de su interpretación, se flexibilizaron los efectos de esta conducta; lo cual, solo podía ser realizada por el legislador a través de una ley estatutaria.

c) Falsa motivación

La Sala debe analizar si el acto administrativo que restituyó la personería jurídica a la agrupación Nueva Fuerza Democrática se soportó con indebida valoración de las pruebas aportadas al expediente administrativo, (supuesto material o fáctico) y, sobre un errado estudio tanto: (i) de las normas constitucionales – Artículo 108 constitucional y legales – Ley 130 de 1994 – como (ii) del alcance de la sentencia de unificación SU – 257 de 2021 y del acuerdo de paz (supuesto jurídico normativo y jurisprudencial).

d) Expedición en forma Irregular

Se debe establecer si fueron desconocidos los artículos 108 superior y 3º de la Ley 130 de 1994, al haberse restituido la personería jurídica, desconociéndose los requisitos que debía cumplir la referida agrupación política.

2.3.1. Esquema de resolución del *sub examine*

Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Corporación abordará los siguientes bloques temáticos generales:

(i) Contenido y alcance de la sentencia de unificación 257 de 2021 proferida por la Corte Constitucional **(ii)** naturaleza jurídica y límites del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, para luego estudiar el **(iii)**, marco normativo y jurisprudencial de la doble militancia y **(iv)**, la situación acaecida por la colectividad, Nueva

³⁷ Demandas 2023-00028-00 y Demanda 2023-00034-00.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Fuerza Democrática en el *sub judice*, a partir de las censuras de la violación y el acervo probatorio.

2.3 Contenido y alcance de la sentencia de unificación³⁸ 257 de 2021³⁹ proferida por la Corte Constitucional

La Corporación recuerda que la Corte Constitucional, en la decisión en comento, tuteló el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos y dejó sin efectos, no solo la sentencia proferida por esta Sección, fechada el 16 de mayo de 2019⁴⁰, en el expediente 2018-00022-00⁴¹, sino que también, expulsó del ordenamiento jurídico las Resoluciones 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019, dictadas por el Consejo Nacional Electoral, relacionadas con el no reconocimiento de la personería jurídica al partido Nuevo Liberalismo.

El Tribunal Constitucional ilustró diversos aspectos de la teoría de los derechos fundamentales, las antinomias constitucionales que pueden darse a partir de una lectura literal de los textos superiores, la definición de principios y axiomas transversales al derecho electoral y explicó, las garantías a favor de los colectivos que pretenden acceder al poder, entre otros asuntos de gran relevancia para la participación democrática.

La guardiana de la carta, cuestionó la interpretación que desarrolló esta Sala y que se adoptó en el referido asunto, para indicar que se desconocieron los principios, los derechos y el concepto del Estado Social y Democrático de Derecho, en los que se fundamentó el régimen de los partidos y movimientos políticos, contenidos en el ordenamiento superior, (artículos 40. 3 y 107), en especial, en cuanto al reconocimiento, pérdida y restitución de la personería jurídica.

Ante esta situación, el llamado que hizo el juez constitucional a esta judicatura, fue advertir el desconocimiento directo de la Constitución Política, habida cuenta de que la interpretación literal adoptada sobre el artículo 108 superior condujo a una violación de la norma superior.

³⁸ Expediente que puede ser consultado en el link: <https://acortar.link/MrOazT>

³⁹ La decisión fue objeto de seguimiento a través del Auto 2691 proferido el 1º de noviembre de 2023, en el que se ordenó, entre otras cosas, que el Consejo Nacional Electoral dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esa providencia, expidiera los actos administrativos para dar cumplimiento a la Sentencia SU – 257 de 2021, en lo relacionado con la financiación al partido Nuevo Liberalismo.

⁴⁰ En síntesis la providencia, analizó la relación entre la postura del Partido Nuevo Liberalismo frente a la extradición de narcotraficantes y la solicitud de cancelación de la personería por parte de Luis Carlos Galán Sarmiento pues, aunque se probó que los jefes del narcotráfico ejercieron violencia contra el Director de dicho colectivo y contra otros miembros destacados de esa colectividad, también se acreditó que la reunificación con el Partido Liberal fue un acto voluntario. En lo relacionado con los vicios invalidantes, la sentencia descartó su configuración. Primero, descartó la aplicación directa del Acuerdo Final para efectos de reconocer la personería jurídica al Nuevo Liberalismo. Segundo se argumentó las diferencias entre el caso que se analizó y las circunstancias de la Unión Patriótica, desde la perspectiva de la aplicación del precedente como una expresión de la igualdad. Finalmente, se reiteró que el NL se constituyó como un partido independiente del Liberal, pero que posteriormente decidió reintegrarse – como expresión pura y simple de la voluntad –, por cuenta de un Acuerdo que aquél celebró con este último, según da cuenta el Acta del Congreso Nacional celebrada en noviembre de 1988.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Demandante: José Encarnación Corredor Núñez y otros. Demandado: Consejo Nacional Electoral.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Según dijo la Corte, este método de interpretación utilizado por la Sala no era el procedente, en consideración a que el análisis debió partir de dos elementos: (i) el contexto y (ii) el sentido finalístico de las normas constitucionales.

La Corte Constitucional al profundizar sobre estos aspectos, afirmó que la labor de interpretación de las normas que hacen los operadores judiciales impedía aplicar exegéticamente el artículo 108 y, en este sentido, indicó:

391. (...) la violencia ejercida contra sus líderes no cesó después de que canceló voluntariamente la personería jurídica y, por el contrario, se incrementó, a tal punto que su máximo líder fue asesinado el 18 de agosto de 1989 y ese hecho debidamente probado judicialmente fue calificado como un delito de lesa humanidad, lo que le impidió al Nuevo Liberalismo continuar su actividad política al interior del Partido Liberal o más adelante volver a contar con la opción de recuperar la personería jurídica, si era como lo es, su voluntad política.

El citado tribunal, para poder llegar a esas conclusiones, analizó variados aspectos, entre ellos: **i)** el reconocimiento de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo, **ii)** el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, **iii)** la tensión entre normas⁴² constitucionales, **iv)** la valoración de las pruebas de las circunstancias ajenas a la voluntad del Nuevo Liberalismo, **v)** el derecho a fundar organizaciones políticas y, **vi)** el papel de estos colectivos en la sociedad.

A partir de lo esbozado, consideró que el **contexto**⁴³ de violencia sufrido por la agrupación política y el razonamiento **finalístico** de las normas estudiadas, llevaban a una conclusión diferente a la esbozada por esta Sección, lo que implicaba proteger los derechos derivados de los artículos 1º, 3º, 40 concordantes con el 107 de la carta magna a favor del Nuevo Liberalismo.

Con base en esto, el tribunal constitucional comprendió frente a estos dos elementos, lo siguiente:

392. (...) según dan cuenta los medios de prueba que obran en este proceso y que constituyen verdades judiciales que están en las sentencias o en las declaraciones debidamente practicadas y que no fueron debidamente analizados en la providencia objeto de examen -, el Nuevo Liberalismo (...) no tuv[er] opción distinta que abandonar el país para garantizar su vida e integridad personal, suspender la actividad política y retomarla más adelante mediante la creación de otros movimientos o solicitar su afiliación a otros partidos en los cuales se aceptara su participación. (...) para lograr el umbral al que hace referencia el artículo 108 constitucional, porque debido a circunstancias ajenas a su voluntad, el proyecto político, incluida la idea de conformación del Partido, se truncó (...) entre ellos sus ideas y programas, siguieron afectados por la violación sistemática de sus derechos políticos hasta casi desaparecer del escenario político.

En esencia lo que resalta esta Sala de aquel precedente, es que la Corte protegió

⁴² Artículos 40.3, 107 con el 108 de la Constitución Política.

⁴³ Sobre este punto el auto de seguimiento 2691 de noviembre de 2023, la Corte llamó la atención a fin de que la aplicación de los efectos *inter comunis*, requiere de pruebas que demuestren la relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia que hubieren podido sufrir y la afectación al derecho fundamental a la participación política del partido y sus miembros.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

los derechos fundamentales de los tutelantes⁴⁴, por cuanto fueron demostrados hechos de intimidación que terminaron por afectar, no solo las garantías que tenían los líderes de dicha organización política, sino también el desarrollo armónico del sistema que regula la participación electoral, el desenvolvimiento de los partidos y la protección de la democracia.

En este orden de ideas, entendió el tribunal constitucional que esos hechos, atentatorios de la vida, la libertad, la seguridad, el libre ejercicio de la participación política, entre otros bienes protegidos, tuvieron una serie de condiciones que afectaron abruptamente el derecho a elegir y ser elegido.

Por lo anterior, la Corte insistió en que las autoridades electorales no pueden aplicar la regla del umbral de manera exegética, cuando por situaciones ajenas a la voluntad de las organizaciones políticas, se afecta gravemente el derecho a la participación política, en lo que se refiere a las posibilidades de fundar, constituir y mantener agrupaciones de este tipo.

Así lo hizo saber la providencia, en comentario:

362. Colombia es básicamente una democracia fundada en un sistema de partidos y movimientos políticos y un sistema electoral que incluye los derechos de la oposición, en el cual los ciudadanos participan para elegir a sus gobernantes a través de elecciones populares. Estas en un sistema democrático, para que puedan ser entendidas como tales, tienen que ser libres, lo cual significa que (...) no sean manipuladas por la violencia que es el más grave de los atentados contra la condición libre que deben tener las elecciones. Pero cuando para desarrollar un proyecto político se tienen que estar venciendo situaciones de violencia muy fuertes, muy graves, que se materializan en atentados que inclusive llegan a ser calificados como crímenes de lesa humanidad, difícilmente podemos hablar de un sistema democrático en el cual las elecciones sean libres.

(...)

No es aplicable el umbral para la obtención y cancelación de la personería jurídica en los casos en que **se configuren circunstancias graves, extraordinarias y ajenas** a la voluntad de un partido o movimiento político **y que, además, lo pongan en una posición de desigualdad respecto de otros partidos y le impidan contar con respaldo popular.**⁴⁵ (Negrilla fuera de texto)

Derivado de lo anterior, es perfectamente comprensible entender que si se demuestran esos contextos de grave violencia que imposibilitan la participación y, sobre estos, se aplica una hermenéutica garantista de la normativa que le rige, se debe concluir que existen unos ciudadanos perjudicados, a quienes se les debe reparar, a través de la aplicación de las decisiones judiciales.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional dijo:

⁴⁴ Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez.

⁴⁵ Concordante con los párrafos 277, 286 y 294, en los que se insistió que el precedente de apoyo interpretativo que profirió la Sección Quinta del Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica y que analizó la legalidad de unos actos por la no obtención del umbral como causal de la cancelación de la personería jurídica de ese Partido, por haber enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le impidieron participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral, servía como parámetro hermenéutico en la sistematización de las normas constitucionales



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

398. Por eso, como atrás se indicó, este caso no se encuadra en el desconocimiento del precedente, sino en la violación directa de la Constitución para garantizar la interpretación sistemática de las normas que protegen a las personas que en últimas fueron víctimas de las conductas⁴⁶ cometidas contra los dirigentes del Nuevo Liberalismo y que fueron calificados por la autoridades como delitos de lesa humanidad, en particular sus derechos constitucionales a fundar, organizar y mantener partidos y movimientos políticos sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas y, a la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, lo cual incluye el derecho a recobrar su personería jurídica, por lo cual una forma de reparación consiste en devolvérsela y el derecho de sus fundadores y dirigentes de la época que en que existió y que fueron elegidos en representación del Partido y hoy están en otras agrupaciones políticas a que retornen al Partido y en él puedan continuar ejerciendo sus derechos políticos.

(...)

410. Así mismo, en la medida en que esta Sentencia se profiere y se notifica en el momento en que ya está en curso el calendario electoral para las elecciones congresales de marzo de 2022, quedarán exceptuados de la obligación de haber renunciado a la curul que actualmente ocupan en representación de otros Partidos, al menos con 12 meses antes del primer día de inscripción, quienes fueron sus fundadores, integrantes de sus cuerpos directivos o elegidos a corporaciones públicas como candidatos de ese Partido entre 1980 y 1988 y quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el Partido Nuevo Liberalismo (esta última acreditada por el Consejo Nacional del Nuevo Liberalismo) y ahora aspiren a ser elegidos en representación de ese Partido en las elecciones a celebrarse en 2022.

A partir de lo analizado por el tribunal constitucional, la Sala electoral comprende lo siguiente:

La Corte dejó sentada una regla jurisprudencial para las autoridades, en lo que tiene que ver con la garantía y protección del derecho a fundar y mantener organizaciones políticas, con lo cual, es el juez quien debe interpretar las reglas constitucionales existentes aplicando un criterio finalístico sobre estas, sin afectar valores o principios que la misma Constitución Política protege y garantiza.

Con base en dicha pauta, si se presentan escenarios de violencia grave, extraordinaria e incluso catalogada como de lesa humanidad, que impidan la participación de los colectivos en los certámenes, de cara a mantener su personería jurídica, los preceptos que dan forma al Estado Social y de Derecho deben ser tenidos en cuenta para restituir la personería jurídica que soliciten las organizaciones políticas, con todos los efectos que se deriven.

Dicho tribunal frente a esto dijo lo siguiente:

417. Esta Sentencia producirá efectos *inter comunis*, para aquellos partidos, movimientos políticos o terceros que hubieren estado o estén en similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo según los hechos de violencia **iguales o parecidos** a los que fueron analizados en esta providencia **y que afectaron su permanencia en las contiendas electorales** a partir de 1988, para que puedan

⁴⁶ Referidas a los actos de terrorismo y homicidio contra dirigentes y militantes de la citada agrupación política.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

hacer parte de la apertura democrática en las próximas elecciones de 2022.
(Negrilla fuera de texto)

La Sala Electoral entiende que la Corte introdujo una serie de características excepcionales a esa clase de violencia. Sumado a esto y, con apoyo de su antecedente interpretativo análogo⁴⁷, comprende que aquellos actos terroristas que pueden ser semejantes, pueden condicionar la posibilidad de participar en política en condiciones de igualdad o libertad. Por ello, las afectaciones que se presenten a una causa judicial o administrativa se deben valorar en su contexto, con las pruebas aportadas al plenario, analizando cuál fue el impacto sobre el ejercicio de los derechos y las garantías fundamentales relacionadas con la participación democrática.

En definitiva, las expresiones «iguales o parecidos» significan que pueden tener similares características; es decir, que pudieron haber existido algunos hechos de violencia graves catalogados de lesa humanidad, sin que ello excluya que otras afectaciones severas, dirigidas contra los derechos y garantías fundamentales de estos, también pudieron haber lacerado las garantías que permitan realizar un proyecto político.

Eso explica, por qué dicho tribunal tuvo en cuenta el contexto y el sentido finalístico en su análisis hermenéutico, pues no cualquier tipo de violencia altera las condiciones para desarrollar el principio democrático, por ende, impone necesariamente conocer si existió una causa poderosa de impedimento para participar en el certamen y mantener tal estatus jurídico como colectividad.

En tal sentido, esta Sala comprende que a partir de las pruebas obrantes en el expediente, el juzgador podrá en uso de su autonomía y, a partir de la sana crítica, concluir si los actos violentos afectaron o no esas prerrogativas fundamentales, para considerar si estos son parecidos, afines o similares a los que sufrió el Nuevo Liberalismo, como también a los que sufrió la Unión Patriótica⁴⁸ y, si tales situaciones tuvieron conexidad para que la agrupación perdiera la personería.

La Sección relleva tales aspectos, pues si bien, la sentencia SU – 257 de 2021⁴⁹ es ilustrativa para entender la apertura del sistema democrático, al comprobarse un tipo de violencia que laceró enérgicamente el funcionamiento de los partidos políticos y, en general, de la participación política, no es menos cierto que en cada caso, el juzgador, debe valorar el contexto que le presentan los sujetos procesales para así comprender si esas afectaciones tuvieron la virtualidad de restringir los derechos políticos y fueron generadoras de la desaparición de tal atributo.

⁴⁷ Caso Unión Patriótica zanjado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Susana Buitrago Valencia. Sentencia del 4 de julio de 2013. Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00.

⁴⁸ Entendiendo que la Corte Constitucional en la sentencia SU – 257 de 2021, afirmó que el fallo de la Unión Patriótica, servía como precedente de apoyo interpretativo.

⁴⁹ Para esta corporación judicial, los casos de la Unión Patriótica y del Nuevo Liberalismo, demuestran, por ejemplo, que los razonamientos se construyeron a partir de las consideraciones de los contextos de violencia.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

En línea con lo anteriormente expuesto, la citada providencia de unificación, fue objeto de seguimiento a través del auto 2691⁵⁰ del 1º de noviembre de 2023, y allí, aparte de llamar la atención al CNE, para que diera aplicación a los efectos *inter comunis* de la decisión, insistió en que para otorgar los privilegios de tal regla jurisprudencial, esta debía soportarse en pruebas que demostraran una **relación directa y efectiva** entre los hechos de violencia que hubieren podido sufrir los partidos y movimientos políticos y la afectación al derecho fundamental a la participación de estos y sus miembros.

En otras palabras, el juez constitucional entendió que las autoridades, para reconocer los efectos *inter comunis*, debían valorar esa conexión intrínseca en la que se canceló la personería jurídica y los hechos de violencia, pues de no hacerlo, se desconocería el propio texto de la decisión de unificación:

Lo anterior se ve retratado en el párrafo 92 del citado auto, en el que se lee:

En el caso *sub examine*, la Sentencia SU-257 de 2021 decretó medidas de amparo de los derechos fundamentales del partido Nuevo Liberalismo y sus integrantes, y dispuso que esa decisión tendría efectos *inter comunis* para las elecciones de 2022, frente a aquellos Partidos que hubieran estado en las mismas o similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo expresamente analizadas en esta providencia. La determinación del alcance de esta decisión para otros partidos corresponde única y exclusivamente al Consejo Nacional Electoral, **el cual debe valorar de forma cuidadosa** si, en efecto, en cada caso el solicitante de la extensión del amparo, sufrió hechos violentos que **eliminaron de forma directa y efectiva** su capacidad para ejercer el derecho a la participación política.

De lo anterior se colige, que para la Corte, las agresiones graves contra la colectividad y/o sus miembros deben analizarse desde un contexto sistemático y dentro de una conexidad directa y efectiva entre la violencia y la afectación de los derechos políticos, pues no puede ser una aplicación automática de los efectos *inter comunis*, como lo recalcó en el aparte 93 *ib*, al indicar que debe corresponder a los siguientes derroteros:

[A] análisis cuidadoso de las **condiciones de tiempo, modo y lugar que rodearon el ejercicio político y la pérdida de la personería jurídica** de los partidos solicitantes, en particular para establecer con certeza si existe una **relación de causalidad directa y efectiva** entre los hechos de violencia que hubieren podido sufrir y la afectación al derecho fundamental a la participación política del partido y sus miembros. La extensión automática de los efectos de la sentencia de unificación sin tal análisis cuidadoso, no correspondería al cumplimiento de una decisión judicial y **por lo tanto utilizar los efectos *inter comunis* para otorgar personerías jurídicas más allá de lo señalado en dicha providencia no encaja en los supuestos de hecho y de derecho** señalados en la Sentencia SU 257 de 2021.

Por lo anterior, la Corte advirtió⁵¹ al operador jurídico que, en el despliegue de su

⁵⁰ Se ordenó, entre otras cosas, que el Consejo Nacional Electoral dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esa providencia, expidiera los actos administrativos para dar cumplimiento en lo relacionado con la financiación al partido Nuevo Liberalismo.

⁵¹ Precísese que fue la misma decisión de unificación 257 de 2021 quien insistió en que, «redefinir los requisitos para su constitución, sin perjuicio de exigir los demás que sean razonables con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

competencia para el juzgamiento del caso en concreto, fuera meticoloso en constatar si existía una relación de causalidad entre el momento en que se pierde la personería jurídica y el hecho de violencia que se le presenta, para de ahí derivar todas las prerrogativas que surgen de la restitución de este atributo.

El tribunal constitucional resaltó que la decisión de unificación⁵²:

[B]eneficia única y exclusivamente al Partido Nuevo Liberalismo, en tanto el análisis fáctico de las condiciones que rodearon la pérdida de su personería jurídica y que justifican el amparo de sus derechos, así como la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas a su favor por parte de la Sala Plena se restringe exclusivamente a ese Partido.

En otras palabras, la Corte alertó que la entrega de tal reconocimiento debe cumplir con altos estándares de reflexión jurídica, los cuales al ser contrastados fáctica y probatoriamente con lo acontecido por el colectivo político solicitante, no desatendieran esa causalidad directa y efectiva, pues de hacerlo, se desestimaría materialmente los parámetros de la propia decisión judicial.

Corolario de lo dicho, para esta Sala Electoral, los presupuestos que fijó el tribunal constitucional marcaron unos límites respecto a cómo las autoridades administrativas, en especial el CNE, deben actuar de cara al reconocimiento de la personería y, con ello, por una parte, evitar la vulneración del procedimiento en los que se soporta no solo la obtención ordinaria de este atributo y, por otra, que en aquellos casos especiales en que es procedente la restitución, se respeten los condicionamientos que la citada sentencia estableció y el marco constitucional y legal que subyace al régimen de los partidos políticos.

Dicho lo anterior, es procedente abordar un segundo punto temático de trascendental entendimiento para asumir el estudio de la situación judicializada, esto es lo atinente al Acuerdo Final de Paz, comoquiera que constituyó uno de los soportes argumentativos del CNE al expedir el acto demandado.

2.5 Naturaleza jurídica y límites del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF)

Los delegados del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, decidieron en el año 2012 iniciar diálogos con el ánimo de poner fin al conflicto interno armado colombiano. Como resultado de estos acercamientos se suscribió el AF, firmado el 24 de agosto de 2016, que recogió 6 ejes temáticos distribuidos entre: i) reforma rural agraria, ii) participación política, iii) fin del conflicto, iv) narcotráfico, v) víctimas y, vi) la implementación, verificación y refrendación.

partidos y movimientos políticos.». De igual modo, en el párrafo 215 se afirmó la relación de causalidad entre la violencia ejercida el NL y la imposibilidad de participar en las contiendas electorales en igualdad de condiciones.

⁵² Recuérdese que la Sentencia SU – 257 de 2021 estableció esta relación directa «debido a los hechos de violencia que ocurrieron con posterioridad a la cancelación de la personería jurídica, entre ellos, los hechos de violencia del mismo partido al que se reintegró el Nuevo Liberalismo conforme fueron investigados y sus responsables juzgados por las autoridades competentes - según dan cuenta los medios de prueba que obran en este proceso y que constituyen verdades judiciales».



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Posterior a ello, el gobierno sometió a consideración popular⁵³ la aprobación de dichos acuerdos, a través de la realización de un plebiscito que se celebró el 2 de octubre de 2016 y cuya votación mayoritaria se decantó por el «NO». Conforme con lo sucedido, el presidente de la República renegoció varios aspectos del AF y suscribió el 24 de noviembre de 2016 un nuevo Acuerdo Final en Bogotá. Ese mismo día, el Gobierno Nacional radicó dicho instrumento en el legislativo como vía de refrendación normativa. Posteriormente, en los días 29 y 30 de noviembre de 2016 se aprobó tal documento.

A partir de lo anterior, el sistema normativo fue modificado en su integridad a través de los Actos Legislativos 01 de 2016⁵⁴, 01⁵⁵ y 03⁵⁶ de 2017 y 02 de 2021⁵⁷, los cuales, dieron génesis y estructura a los acuerdos, para así posibilitar las políticas, instituciones y metas de los citados compromisos en la búsqueda de una paz negociada, normas que a su vez, fueron desarrolladas por diversas leyes⁵⁸ y varios decretos⁵⁹.

En el desarrollo de estas normas que dieron soporte al AF, han sido proferidas decisiones judiciales en las que se ha insistido que el contenido de este acuerdo en materia de participación política no modificó las reglas normativas sobre la personería jurídica de las colectividades. Esta hermenéutica adoptada por la Sección Electoral⁶⁰ también ha sido utilizada por la Corte Constitucional⁶¹ y, allí se ha insistido en que tal documento no puede ser leído en forma insular, como

⁵³ La pregunta que se formuló fue: ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

⁵⁴ Se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del AF.

⁵⁵ Se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Resáltese por ejemplo, el artículo transitorio 20, sobre participación en política

⁵⁶ Se reguló parcialmente el componente de reincorporación política del AF. Allí se afirmó que, el partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos.

⁵⁷ Creó 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030.

⁵⁸ Leyes 1779 de 2016 y 1922 de 2018. En la primera, se modificó el artículo 8° de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. En la segunda, se adoptaron las reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

⁵⁹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normaspaz.php>

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia del 16 de septiembre de 2021, radicación: 11001-03-24-000-2011-00221-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Nubia Margoth Peña Garzón (E), auto del 23 de agosto de 2019, radicación: 11001-03-24-000-2019-00212-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 14 de marzo de 2019, radicación: 11001-03-28-000-2018-00114-00.

⁶¹ Corte Constitucional sentencias: C – 699/16, MP. María Victoria Calle Correa, consideró exequible el procedimiento especial para la implementación y desarrollo normativo del AF, C – 379/16 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, afirmó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que reguló el plebiscito para la refrendación del AF, C – 253/17 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, estableció la constitucionalidad del Decreto Ley 248 de 2017, C – 224/17 MP. Alberto Rojas Ríos, estudió la constitucionalidad del Decreto Ley 154 de 2017, C – 167/17 MP. Aquiles Arrieta Gómez, examinó algunos artículos de la Ley 1779 de 2016, C – 470/17 MP. Cristina Pardo Schlesinger, razonó sobre la constitucionalidad del Decreto 888 de 2017, C – 554/17 MP. Carlos Bernal Pulido, revisó la constitucionalidad del Decreto 897 de 2017, C – 541/17 MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo entendió como constitucional el Decreto Ley 891 de 2017, C – 570/17 MP. Alejandro Linares Cantillo, declaró exequible el artículo 5 del AL 01 de 2016, C – 590/19 MP. Antonio José Lizarazo Ocampo, es inexecutable el artículo 7° de la Ley 1922 de 2018, C – 674/17 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, encuentra ajustado a la constitución el Acto Legislativo 01 de 2017.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

tampoco puede afectar las precisas competencias que han sido estatuidas desde 1991. Así se ha dicho:

[E]l Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, (...) 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.

[...] la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. (...) Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico [...].

[...] El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. [...].

Delimitado lo anterior, al examinarse el texto literal del AF, al cual acudió el CNE para derivar el sustento jurídico del otorgamiento del estatus político a la colectividad de la Nueva Fuerza Democrática, la Sala encuentra lo siguiente:

En dicho acuerdo de voluntades se estableció que resultaba procedente otorgar la personería jurídica al movimiento que reemplazaría al antiguo grupo armado «FARC – EP», y que hoy se denomina «COMUNES⁶²», a fin de garantizar su participación en la política con el otorgamiento de dos curules en las cámaras legislativas y permitir la dejación de la lucha armada.

Por supuesto que, tal reconocimiento se dio a partir de que el Congreso de la República, en uso de las facultades que le confirió el procedimiento legislativo especial para la paz, expidiera el Acto Legislativo 03 de 2017, que reguló parcialmente el contenido de la reincorporación política por medio de dos artículos transitorios (1 y 2) y, con fundamento en ello, debe insistirse, solo y exclusivamente en dichas disposiciones constitucionales, el CNE se vio habilitado para reconocer esa situación al partido.

Finalmente, al examinar el AF se observa que se relacionaron dos puntos discutidos y aprobados por los firmantes en los que se reforzaron las ideas dirigidas a la ampliación de la democracia. En el primero, se encuentra el numeral 2 denominado «Participación política: Apertura democrática para construir la paz»; en el segundo, se encuentra el ítem 3, denominado «Reincorporación de las FARC a la vida civil – en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses».

En su integridad, estos acápites están dirigidos a que el gobierno nacional, dentro de sus competencias, promueva los cambios estructurales en la administración

⁶² Resolución 2691 de 2017 que reconoció personería jurídica y ordenó el registro del acta de constitución, su plataforma ideológica, el Código de Ética, sus estatutos y el logo.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

central y en el marco de la colaboración armónica con las otras entidades territoriales.

Bajo tal análisis, una vez aclarados y estudiados los alcances jurídicos que componen el citado acuerdo, la Sala prosigue con la metodología propuesta.

2.5.1. Armonización de la sentencia de unificación, el AF y el segundo eje temático (marco normativo y jurisprudencial de la doble militancia)

Antes de entrar en el siguiente punto propuesto en la metodología de análisis, la Sala considera oportuno realizar algunas explicaciones que permitan conectar de manera razonable, lo hilvanado en precedencia y lo relacionado con el marco que subyace a la conducta prohibitiva.

En **primer lugar**, se tiene que la sentencia SU – 257 de 2021 y el auto de seguimiento 2691 de 2023 no estudiaron en forma concreta la prohibición de la conducta establecida en los artículos 107 superior y 2º de la Ley 1475 de 2011. Con todo, una vez se revisa el contenido de las providencias judiciales, sí se observa que la citada institución jurídica fue comprendida en dos bloques a saber:

i) concibió el derecho a reagruparse, es decir a quienes sufrieron hechos violentos, como los vividos por el NL, la garantía constitucional de retornar a sus agrupaciones políticas sin padecer las sanciones que la Constitución Política y la ley disponen, cuando los que quieren conformar el grupo exterminado, militan en otros colectivos y, **ii)** las normas sobre el derecho a fundar partidos y movimientos deben estudiarse de manera armónica con las de obtención de la personería jurídica de los partidos políticos, lo que implica tener en cuenta todos los efectos que de ello se deriva.

A partir de estos dos derroteros, la Sala entiende como **segundo punto** de análisis que, cuando se presentan hechos realmente excepcionales y ajenos a la voluntad de los militantes, correlativamente a que se afecta el derecho a participar libremente, surge el derecho a reagruparse⁶³ y con ello, a que las autoridades del Estado garanticen los derechos políticos en su sentido bifronte (constituir y formar parte de los colectivos políticos) y la (libertad de afiliarse a ellos o de retirarse).

Bajo dicha tesitura, es que la Corte Constitucional edifica la idea de que una democracia militante necesita partidos; sin embargo, advierte que dicha actividad no es posible materializarla, desatendiendo los cambios que trajeron consigo las reformas políticas de los años 2003 y 2009, pues con base en estas modificaciones constitucionales, se fortaleció la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, así como también se fijó el establecimiento de sanciones severas a los actos de indisciplina.

⁶³ Párrafos 215, 352, 363, 364, 372, 374 numeral 4, 380 y 397 de la Sentencia de Unificación 257 de 2021.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

A partir de lo dicho, la Corte condensó dichos argumentos en el siguiente párrafo:

410. Así mismo, en la medida en que esta Sentencia se profiere y se notifica en el momento en que ya está en curso el calendario electoral para las elecciones congresales de marzo de 2022, quedarán exceptuados de la obligación de haber renunciado a la curul que actualmente ocupan en representación de otros Partidos, al menos con 12 meses antes del primer día de inscripción, quienes fueron sus fundadores, integrantes de sus cuerpos directivos o elegidos a corporaciones públicas como candidatos de ese Partido entre 1980 y 1988 y quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el Partido Nuevo Liberalismo (esta última acreditada por el Consejo Nacional del Nuevo Liberalismo) y ahora aspiren a ser elegidos en representación de ese Partido en las elecciones a celebrarse en 2022.

En **tercer momento**, la Sala debe manifestar que los Acuerdos de Paz, como se dijo en precedencia, no modificaron las normas constitucionales y legales que guían el régimen de los partidos políticos y, con ello debe decirse, tampoco desvirtuaron los alcances que tiene la prohibición de la doble militancia.

Al leerse integralmente los preceptos de dicho documento, se tiene que su enfoque fue dirigido a la promoción del pluralismo político⁶⁴, la representatividad en el sistema de partidos y la consecución de manera gradual de la ampliación y profundización de la democracia; con todo, como bien se dijo en acápites antecedentes, el gobierno nacional promocionaría, a través de los procedimientos constitucionales y legales para reformar las leyes y la Constitución Política, la remoción de obstáculos y los cambios para que los partidos y movimientos políticos, obtengan y conserven la personería jurídica, con todos los efectos que de ella se deriven (doble militancia).

En **cuarto lugar**, la Corte Constitucional determinó que una de las formas de reparación para aquel colectivo que padeció violencia grave y perdió la personería jurídica por tal evento, era permitir la reagrupación del colectivo y en torno a ello, sus militantes podían retornar sin incurrir en sanción alguna, así se dijo:

398. Por eso, como atrás se indicó, este caso no se encuadra en el desconocimiento del precedente, sino en la violación directa de la Constitución para garantizar la interpretación sistemática de las normas que protegen a las personas que en últimas fueron víctimas de las conductas⁶⁵ cometidas contra los dirigentes del Nuevo Liberalismo y que fueron calificados por la autoridades como delitos de lesa humanidad, en particular sus derechos constitucionales a fundar, organizar y mantener partidos y movimientos políticos sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas y, a la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, lo cual incluye el derecho a recobrar su personería jurídica, por lo cual una forma de **reparación** consiste en devolvérsela y el derecho de sus fundadores y dirigentes de la época en que existió y que fueron elegidos en **representación del Partido y hoy están en otras agrupaciones políticas a que retornen al Partido y en él puedan continuar ejerciendo sus derechos políticos.**

⁶⁴ Punto 2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional, y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. 2.3.1 promoción del pluralismo político. 2.3.1.1. «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».

⁶⁵ Referidas a los actos de terrorismo y homicidio contra dirigentes y militantes de la citada agrupación política.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Este razonamiento, fue anudado a otro precepto de la decisión de unificación, y lo circunscribió a un parámetro temporal en los siguientes términos:

407. (...) con fundamento en los hechos probados (...) a manera de **reparación** en los términos señalados en esta parte motiva, ordenará al Consejo Nacional Electoral reconocer, **dentro de los diez días** siguientes a la notificación de esta providencia, la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo de conformidad con los documentos que reposan en el Archivo del Consejo Nacional Electoral.
(...)

Para tal efecto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, el Consejo Nacional Electoral además de reconocer la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, deberá también reconocerla a los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta misma providencia. Frente a los partidos y movimientos que acrediten los elementos para ser beneficiarios de la presente sentencia, el Consejo Nacional Electoral recibirá las solicitudes como “aceptaciones” y procederá a decidir de fondo.

(...)

CUARTO. - ORDENAR al Consejo Nacional Electoral que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta Sentencia, reconozca la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo.

Conforme a lo anterior, esta Sala comprende que los alcances que le dio este tribunal a la restitución y a su posterior reagrupación, como forma de reparación de aquellos colectivos que padecieron grave violencia que le llevaron a perder su personería jurídica, en un periodo de tiempo, son los siguientes:

a) Los diez días que estableció la Corte, no previeron una consecuencia negativa frente a aquellas solicitudes de reconocimiento hechas por organizaciones políticas que, en forma posterior a esta fecha, realizaran ante el CNE.

b) Esa data se circunscribió exclusivamente para que «oficiosamente» la autoridad electoral aplicara, si a bien lo tuviera, los efectos *inter comunis*, sin que eso excluyera las «solicitudes de parte» que hicieran los ciudadanos como voceros de los colectivos políticos que podrían beneficiarse de tales efectos.

c) El derecho a constituir partidos políticos se extiende a mantener la personería jurídica, el cual no puede verse limitado por el plazo de 10 días, pues una de las garantías que tuvo en cuenta la Corte Constitucional fue precisamente resarcir las prerrogativas violadas de aquellos integrantes del colectivo que, con ocasión de la grave violencia padecida y su conexidad con la pérdida de tal reconocimiento jurídico, afectaron la libertad para fundar y mantener la estructura que tenían los colectivos políticos.

d) Negar tal petición por cuenta del límite temporal, equivaldría a dar prevalencia a las formas sobre el fondo, pues si el colectivo solicitante cumple con el requisito principal de la sentencia; esto es, la acreditación de hechos de violencia grave y ajenos a la voluntad del partido que hubieran afectado su actividad política, la autoridad electoral se ve compelida a restituir tal atributo.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Armonizados estos dos ejes temáticos, es procedente auscultar el siguiente tópico de análisis propuesto en la metodología que fijó la Sala.

2.6 Marco normativo y jurisprudencial de la doble militancia

Frente a esta restricción, que se da en el desarrollo de la participación en política, la Carta Magna estableció la siguiente estructura normativa:

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, movimientos políticos o la Organización Electoral deberán llevar el registro de los militantes y afiliados de cada partido o movimiento político; los cuales sólo podrán renunciar seis (6) meses después de afiliarse al partido o movimiento político.

(...)

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul y al partido o movimiento político al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

Conforme a lo anterior, el legislador reprodujo esta prohibición constitucional, en el artículo segundo de la Ley 1475 de 2011, así como también precisó en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011 que los actos de elección o de nombramiento son nulos, cuando el candidato incurra en doble militancia política.

La Corte Constitucional en múltiples sentencias⁶⁶, en especial la C – 490 de 2011⁶⁷, sobre la figura en comento, manifestó lo siguiente:

Es la prohibición de la doble militancia política, una limitación de raigambre constitucional al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o al cargo de elección popular.

En un pronunciamiento de tutela⁶⁸ que fue dirigido en contra de una providencia proferida por esta Sección Electoral, el Tribunal Constitucional dijo:

En este punto, también es pertinente establecer que, en las reformas constitucionales del artículo 107 superior, no se evidencia la intención del Legislador de excluir alguna situación de la prohibición general de doble militancia. Además, es claro que (...) la Carta Política no la contempla y de

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencias C – 303 de 2010 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SU – 273 de 2022, MP. Hernán Correa Cardozo.

⁶⁷ Corte Constitucional, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia SU – 209 de 2021. Acción de tutela instaurada por Ángela María Robledo Gómez contra la Sección Quinta del Consejo de Estado. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

conformidad con las reglas generales de interpretación no es viable hacer excepciones donde la Constitución no lo ha previsto.

Frente a las excepciones de tal prohibición, el legislador se encargó de delimitar en la citada norma estatutaria que los miembros de las agrupaciones políticas que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en la ley, podrán inscribirse por un partido distinto con personería jurídica, sin tener reproche jurídico por ello.

Así mismo, la alta corporación constitucional respaldó la hermenéutica adoptada por este juzgador electoral respecto de la doble militancia, en los siguientes términos⁶⁹:

134. [C]omo se expuso con anterioridad, existen decisiones judiciales, incluso anteriores a la elección del actor, que permiten rastrear el criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado respecto de la aplicación de la prohibición de doble militancia a todas las agrupaciones, sin distinción alguna, que presenten candidaturas con fines de representación política.

Finalmente, como bien se dijo en precedencia, en la sentencia de unificación SU – 257 de 2021, la Corte manifestó que las prohibiciones que contempló la Constitución Política en el artículo 107, relacionadas con la doble militancia, no pueden ser interpretadas en forma literal, comoquiera que para este tribunal una forma de reparación, frente a los padecimientos por la violencia vividas por diferentes colectividades, consiste en devolverles la personería jurídica y permitir que sus diversos miembros **retornen** al partido, para continuar ejerciendo sus derechos políticos sin sanción alguna, si y solo si, se demuestran realmente hechos graves que afectaron en forma directa la pérdida de tal atributo.

Con lo anterior, ese tribunal afirmó que los afiliados si bien quedaban exceptuados de la obligación de haber renunciado a la curul que ocupaban en representación de otros partidos, al menos doce meses (**párrafo 410** de la sentencia SU – 257 de 2021) antes del primer día de inscripción; no es menos cierto, que anudó tal situación a la plena existencia de elementos fácticos y probatorios, que den plena convicción de los hechos de violencia grave como generadores directos de la pérdida de la personería jurídica (relación directa).

De esta manera, las «medidas reparadoras» concedidas a ese partido se extendieron a todos los efectos y prerrogativas que se derivan del reconocimiento de la personería jurídica, entre ellos, su derecho a **recomponerse** legítimamente, comoquiera que la restitución de ese atributo jurídico, por sí solo, no restablece, de manera cierta y real, el derecho a la participación si no goza de las demás garantías materiales para su subsistencia y el ejercicio de la acción política.

Lo anterior, en palabras de la Corte, se determinó por la necesidad de dar garantías al Partido Nuevo Liberalismo, que se tradujera en verdaderas «acciones

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia T – 263 de 2022. Acción de tutela interpuesta por Nemesio Raúl Roys Garzón contra la Sección Quinta del Consejo de Estado. MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

afirmativas» que efectivamente le llevaran a ser reparado, para así lograr el disfrute de sus derechos políticos y permitirles a los afiliados ejercer sus derechos fundamentales a (constituir, fundar, organizar y desarrollar partidos políticos, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas).

Como corolario de lo anterior, la Corte precisó que la orden adoptada se condicionaba a la demostración de la existencia de una «relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia y la afectación al derecho fundamental a la participación política del partido y sus miembros.».

Dicho lo anterior, las anteriores consideraciones serán insumo importante para resolver el caso presentado ante este estrado judicial.

2.7 La situación acaecida por la colectividad, Nueva Fuerza Democrática en el caso concreto, a partir de las censuras de la violación y el acervo probatorio.

La Corporación resolverá el presente asunto tomando en cuenta las reflexiones vertidas en los acápites anteriores, de cara a establecer la legalidad del acto enjuiciado; así mismo, valorará las pruebas adosadas para determinar si se dio cumplimiento a los razonamientos de la sentencia de unificación y su auto de seguimiento, los cuales deben ser atendidos por esta Sección.

A partir de ello, metodológicamente se estudiará, inicialmente, las censuras expuestas en el radicado 2023-00040-00, para determinar si la resolución proferida por el CNE incurrió en las causales de nulidad alegadas.

2.7.1 Infracción de las normas en que debía fundarse

En relación con este cargo, la parte actora precisó que se violó el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos al haberse restituido la personería jurídica, toda vez que este reconocimiento no encuadra dentro de los lineamientos previstos en la sentencia SU – 257 de 2021, razón por la cual la solicitud debía haber quedado sometida al régimen común de los artículos 108 de la Constitución, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011.

En síntesis, dijo que la desaparición de NFD no se dio por la violencia sistemática que sí padeció el NL; al contrario, su estatus jurídico fue cancelado por cuanto esa agrupación no presentó candidatos en las elecciones de Congreso de la República del año 2006, con lo cual, la regla del umbral de los sufragios válidos o la existencia de por lo menos cincuenta mil firmas, no se cumplió.

La Sección observa que el accionante en sus manifestaciones, también cuestionó que tal reconocimiento de personería jurídica, no encuadraba dentro de los lineamientos previstos (supuestos fácticos y jurídicos) que dio la sentencia SU – 257 de 2021 de la Corte Constitucional, y por ello era necesario aplicar la regla ordinaria que rige el sistema de partidos políticos.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Así las cosas, la corporación analizará jurídica y probatoriamente si, en efecto, los razonamientos vertidos en la sentencia de unificación eran o no aplicables y, en consecuencia si el otorgamiento de la personería jurídica era improcedente.

2.7.1.1 Pruebas que obran en el plenario

Para establecer si la NFD padeció o no eventos de violencia sistemática y grave en el desarrollo de sus actividades políticas y, si estos tuvieron una relación de causalidad directa⁷⁰ y efectiva⁷¹ al derecho fundamental a la participación del partido y de sus miembros, con lo cual, se exceptuaba la aplicación de los artículos 108 de la Constitución, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011, la Sala valorará bajo la sana crítica⁷² los elementos probatorios allegados con la demanda y las contestaciones, así como las decretadas de oficio por el despacho sustanciador, para derivar si los razonamientos vertidos en la decisión de unificación son aplicables.

Cabe precisar que el Consejo Nacional Electoral allegó los antecedentes administrativos que llevaron a la expedición del citado acto, los cuales al ser revisados⁷³, demuestran que el partido Nueva Fuerza Democrática obtuvo apoyo del electorado desde 1990, cuando esta agrupación fue fundada por el señor Andrés Pastrana Arango. En efecto, consiguió las siguientes curules en el Senado de la República en las elecciones de 1991, así:

Corporación	Elegido
Senado	Efraín José Cepeda Sarabia
	Eduardo Pizano de Narváez
	Gustavo Galvis Hernández
	Clara Sanín de Aldana
	Andrés Pastrana Arango
	Jaime Eduardo Ruíz
	Claudia Blum de Barbieri
	Jorge Hernández Restrepo

En el certamen para Congreso de la República de 1994, la NFD confirmó su presencia, mediante la obtención de los siguientes escaños:

Corporación	Elegido
Senado	Efraín José Cepeda Sarabia
	Eduardo Pizano de Narváez
	Claudia Blum de Barbieri
	Jorge Hernández Restrepo

⁷⁰ Concepto que encuentra asidero en la Sentencia SU – 257 de 2021, cuando se afirmó: «se dejó de valorar la situación fáctica que se tornó extrema, al límite, después de la cancelación de la personería jurídica, derivada del atentado y posterior asesinato de su máximo líder y la definición y alcance del magnicidio como un crimen de lesa humanidad.»

⁷¹ Precísese que la Sentencia SU – 257 de 2021 estableció esta relación directa «debido a los hechos de violencia que ocurrieron con posterioridad a la cancelación de la personería jurídica, entre ellos, los hechos de violencia del mismo partido al que se reintegró el Nuevo Liberalismo conforme fueron investigados y sus responsables juzgados por las autoridades competentes - según dan cuenta los medios de prueba que obran en este proceso y que constituyen verdades judiciales».

⁷² Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente 27946. MP María Elena Giraldo Gómez. «Entre las reglas probatorias que rigen el proceso judicial en el tema de la apreciación, impera en su generalidad, salvo contadas excepciones, el sistema de la sana crítica en el cual el juez goza de cierta libertad a la hora de apreciar el mérito probatorio de los medios de convicción no debiendo sujetarse como en el sistema de la tarifa legal a reglas abstractas preestablecida e indicadoras de la conclusión a la que se debe arribar, en presencia o en ausencia de determinada prueba.» Corte Constitucional SU -132 de 2002 MP Álvaro Tafur Galvis. «Cabe recordar que la valoración probatoria efectuada por la autoridad judicial, prima la autonomía e independencia del juez que la realiza, lo que se rechaza de la misma es el posible exceso en que se pueda llegar a incurrir, por un ejercicio arbitrario de esa discrecionalidad.»

⁷³ Páginas 196 a 248 de la carpeta número 1 del expediente administrativo aportado por el CNE.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Con base en lo anterior, en 1996, el CNE le otorgó personería jurídica⁷⁴, convirtiéndose así en partido político, lo cual se materializó a través de la Resolución 101 del 28 de agosto de dicho año.

A partir de este reconocimiento, en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, celebradas en 1998, el señor Andrés Pastrana Arango aglutinó una serie de fuerzas políticas⁷⁵ para hacerse con el primer cargo de la Nación, para el periodo 1998-2002. Posteriormente, en el certamen electoral de 2002, este colectivo inscribió listas a la Cámara y el Senado de la República, que le permitieron mantener su proyecto político⁷⁶, al lograr dos escaños en el legislativo para el periodo 2002-2006.

Conforme a lo aportado en el expediente, la NFD **no inscribió candidatos** para las justas electorales de marzo de 2006, que abarcarían el periodo constitucional 2006-2010. Esa es la razón por la cual el CNE canceló la personería jurídica de la NFD, a través de la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, por medio de la cual se declaró la vigencia de dicho atributo a los partidos y movimientos políticos, conforme a los resultados de las elecciones legislativas de ese año.

El citado acto administrativo⁷⁷ determinó lo siguiente:

Que por solicitud de la Corporación, el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió certificación en la que relaciona los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente que no inscribieron listas de candidatos al Congreso de la República (Senado y Cámara) en las elecciones celebradas el 12 de marzo de 2006, la cual fue confrontada con los resultados de las elecciones, verificando que los siguientes partidos o movimientos políticos no inscribieron listas: (...)

5. MOVIMIENTO NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA

Que en tal virtud, los partidos y movimientos políticos en mención no pudieron obtener el mínimo requerido en el artículo 108 de la Constitución Política, en los términos en que fue modificado por el A.L. 01 de 2003, motivo por el cual se estructura el presupuesto para la pérdida de la personería jurídica.

(...)

Artículo Quinto: DECLARAR la pérdida de la personería jurídica a partir del 20 de julio de 2006, de los siguientes partidos y movimientos políticos que no inscribieron listas de candidatos al Congreso de la República, periodo constitucional 2006-2010, en las elecciones realizadas el 12 de marzo de 2006: (...)

5. MOVIMIENTO NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA.

⁷⁴ Página 21 del expediente administrativo número 2.

⁷⁵ En la elección a la Presidencia de la República del año 1998, Andrés Pastrana Arango fue avalado por la coalición «Gran Alianza por el Cambio», integrada por la Nueva Fuerza Democrática, el Movimiento 98 y el Partido Conservador. Esta candidatura también fue apoyada por distintas facciones de esta última agrupación como el «Alvarismo» y el «Pastranismo» representadas en el Movimiento Nacional Conservador, la Fuerza Progresista, el Movimiento de Salvación Nacional, Vamos Colombia y Conservatismo Independiente, entre otros.

⁷⁶ Página 16 del expediente administrativo número 1. Elegido el señor Efraín Cepeda Sanabria como senador por la NFD y el representante a la cámara, señor Telésforo Pedraza Ortega.

⁷⁷ Página 39 del expediente administrativo número 2.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

La Sala, al observar la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, no advierte que en las motivaciones de tal acto se explicara por qué la NFD se abstuvo de inscribir listas al Congreso de la República. Con todo, los líderes más visibles aseveraron, en el trámite administrativo de restitución de la personería que cursó ante el CNE y también en el vocativo de la referencia ante esta corporación que, tal determinación se dio por los actos de violencia, dirigidos en contra de los militantes, líderes, candidatos, elegidos y simpatizantes.

Para esta judicatura, es relevante entender a profundidad si en realidad la no inscripción de listas para el certamen de 2006, estuvo relacionada directamente por actos de agresión o violencia en contra de sus seguidores y protagonistas.

Para llegar a una respuesta objetiva, la Sala tomará en cuenta, los conceptos de «contexto de violencia grave» y «causalidad directa y efectiva» a los cuales hizo alusión la Corte Constitucional y, conforme a los planteamientos de violación realizados por la parte actora y las pruebas recaudadas, se podrá determinar la existencia o no de actos que afectaron los derechos a la participación política.

Sobre esta base, el acto administrativo que hoy se demanda tuvo por demostrado que la Nueva Fuerza Democrática sufrió similares actos de violencia a los padecidos por el Nuevo Liberalismo. Expresamente, el acto indicó lo siguiente:

[M]ediante correo electrónico del 23 de febrero de 2023, la Dirección Seccional Antioquia de la Fiscalía General de la Nación remitió copia de las consultas en el Sistema de Información Judicial de la Fiscalía (Ley 600) –SIJUF– referentes a denuncias o procesos relacionados con atentados perpetrados contra la vida e integridad del ciudadano Andrés Pastrana Arango, entre los años 1988 y 2006, y delitos cometidos en contra del ciudadano Gerardo Cañas Jiménez.

(...)

De conformidad con las pruebas⁷⁸ que obran en el expediente, (...) para la Sala es claro que la no inscripción de candidatos no fue consecuencia de una decisión libre y voluntaria de las directivas de la colectividad, sino que obedeció a la imposibilidad de hacerlo por cuenta del exilio al que se vieron obligados el entonces representante legal del partido, señor Camilo Gómez Álzate, y el líder natural de la organización, señor Andrés Pastrana Arango

De acuerdo con la regla fijada por la Corte Constitucional, esta autoridad está en la obligación de reconocer personería jurídica a las organizaciones políticas que, por cuenta de hechos de violencia [,] iguales o similares a los afrontados por el Nuevo Liberalismo, hayan visto afectada su actividad política. Para la Sala es

78 Documento privado contentivo de la versión del coronel (R) Gustavo Jaramillo, ex director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y ex secretario de seguridad de la Presidencia de la República. 2.2.- Documento privado contentivo de la versión de Pablo Alberto González Gómez, exdirector operativo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). 2.3.- Declaración ante notaría de Gerardo Cañas, ex candidato a la Gobernación de Antioquia por el partido político Nueva Fuerza Democrática. 2.4.- Impresiones, recortes y registros noticiosos de diferentes medios de comunicación. 2.5.- Logotipo del partido político Nueva Fuerza Democrática. 2.6.- Copia de los estatutos vigentes de la agrupación política hasta la pérdida de la personería jurídica. 2.7.- Copia de la plataforma ideológica vigente hasta la pérdida de la personería jurídica. 2.8.- Copia del Código de Ética vigente hasta la pérdida de la personería jurídica. 2.9.- Declaración de parte del señor Andrés Pastrana Arango. 2.10.- Testimonio del señor Camilo Alberto Gómez. 2.11.- Testimonio del señor Germán Jaramillo Piedrahita. 2.12.- Testimonio del señor Pablo Alberto González Gómez. 2.13.- Testimonio del señor Gerardo Cañas Jiménez. 2.14.- Informe de seguridad del 22 de octubre de 2001 de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional sobre probables escenarios de violencia política. 2.15. Documentos relacionados con la existencia del partido Nueva Fuerza Democrática. 2.16. Documentos relacionados con los documentos y logros electorales del partido Nueva Fuerza Democrática durante su existencia. 2.17. Reportes de la Fiscalía General de la Nación.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

claro que la Nueva Fuerza Democrática encaja en ese supuesto de hecho, y, por esta razón, ordenará el restablecimiento de la personería jurídica del partido político.

Concluyó el CNE que:

En relación con el fin de la actividad política de la Nueva Fuerza Democrática, según las versiones de Pastrana Arango y Gómez Álzate, las intimidaciones de parte de grupos armados ilegales continuaron una vez terminado el periodo presidencial, e hicieron imposible continuar con el proyecto político de la organización. Ambos dirigentes se vieron obligados a salir del país ante la situación de seguridad.

Al valorar las pruebas aportadas en el expediente administrativo, como también las que decretó el despacho sustanciador de oficio, no se logra demostrar que Nueva Fuerza Democrática, en realidad, hubiera afrontado situaciones de violencia grave de las cuales, en palabras de la propia Corte Constitucional, se pudiera derivar una relación de causalidad directa y efectiva con la afectación al derecho fundamental a la participación⁷⁹ política, como justificación de la aplicación estricta de las normas que prevén los presupuestos para que la colectividad mantuviera la personería jurídica.

Adicional a lo anterior, la providencia de unificación fue clara en establecer que de aplicarse los efectos *inter comunis*, es necesario analizar las condiciones de tiempo, modo y lugar⁸⁰ para determinar si esa relación en efecto se materializó, de cara a reconocer la restitución de tal estatus jurídico y político.

Para llegar a esta conclusión, en el plenario reposa la respuesta de la directora jurídica de la Fiscalía General de la Nación⁸¹ quien previa consolidación de los insumos de algunas delegadas y seccionales, certificó lo siguiente:

La dirección de asuntos jurídicos (...), requirió a la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada y a la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana⁸² para que se pronunciaran respecto del requerimiento de contexto y violencia fenómenos delictuales relacionadas con el partido político Nueva Fuerza Democrática desde 1991 a 2006, (...):

No se halló registro de informes de contextos relacionados con el partido político Nueva Fuerza Democrática.

⁷⁹ Precítese que fue la misma decisión de unificación 257 de 2021 quien insistió en que, «redefinir los requisitos para su constitución, sin perjuicio de exigir los demás que sean razonables con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos.». De igual modo, en el párrafo 215 se afirmó la relación de causalidad entre la violencia ejercida el NL y la imposibilidad de participar en las contiendas electorales en igualdad de condiciones.

⁸⁰ Párrafo 93 del Auto de Seguimiento 2691 de 2023 La Corte llama la atención de la autoridad electoral a fin de que la aplicación de los efectos *inter comunis* de la Sentencia SU-257 de 2021 no corresponda a una decisión automática, sino al análisis cuidadoso de las condiciones de tiempo, modo y lugar que rodearon el ejercicio político y la pérdida de la personería jurídica de los partidos solicitantes, en particular para establecer con certeza si existe una relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia que hubieren podido sufrir y la afectación al derecho fundamental a la participación política del partido y sus miembros. La extensión automática de los efectos de la sentencia de unificación sin tal análisis cuidadoso, no correspondería al cumplimiento de una decisión judicial y por lo tanto utilizar los efectos *inter comunis* para otorgar personerías jurídicas más allá de lo señalado en dicha providencia no encaja en los supuestos de hecho y de derecho señalados en la Sentencia SU257 de 2021.

⁸¹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 108.

⁸² Misma conclusión a la que llegó la Delegada para las Finanzas Criminales.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Una vez revisad[a]s nuestras bases de datos no se encontró información relacionada.

En consecuencia se informa a su honorable despacho que las dependencias competentes para realizar informes de contexto que son quienes reemplazaron a la Unidad Nacional de Análisis y Contextos⁸³ en la entidad, no cuentan con informes que se relacionen con procesos de investigación judicial del partido político Nuevas Fuerza Democrática y/ o sus miembros. (Resaltado fuera de texto)

Respecto de este primer documento, y tal como se profundizará a lo largo de la presente decisión judicial, se puede advertir que las condiciones en las que el colectivo político se desempeñó a lo largo de una data amplia 1991-2006, lejos de verse afectadas gravosamente, por el contrario, le permitió a través de la presentación de programas y políticas estatales, conseguir varios escaños en el corporativo nacional, así como obtener la máxima investidura de la nación.

También se encuentra respuesta dada por la INTERPOL Colombia^{84,85,86,87} en la que manifestó lo siguiente:

Esta Dirección, siendo administradora de la base de datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO) consolida con registros desde el año 2003, una vez consultada la información por el Área de Investigación Criminológica, se evidenció la siguiente anotación. “(...) se encontró un registro a nombre de Eduardo Pizano de Narváez, identificado con cédula de ciudadanía 3.228.981, el cual aparece como ofendido por el delito de hurto residencias para el año 2005. (...)”

Las condiciones de tiempo, modo y lugar en sentir de esta Sala y que revisó la autoridad electoral, no se encuentran relacionadas con la imposibilidad para participar libremente en las gestas del año 2006, pues conforme se evidencia, no existieron contextos de violencia contra los seguidores y máximos líderes de la agrupación política.

De hecho, si se precisa con mayor exactitud, se tiene que entre los años 1991 y 2006, el colectivo obtuvo las mejores oportunidades de participación, es decir, no solo irrumpió por primer vez al Congreso de la República, sino que también, pudo hacerse con el máximo cargo por votación popular del estado.

Esto es relevante, pues a la luz de lo expuesto por la Corte Constitucional, en las condiciones de tiempo, no se le impidió a la NFD en forma directa ser un actor

⁸³ Misma entidad que fue requerida por la Corte Constitucional en la Sentencia SU – 257 de 2021.

⁸⁴ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 95. Concordante con el criterio orientador (Artículo 35 de la Ley 1621 de 2013) expuesto por el Comando General de las Fuerzas Militares – Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar, quien según expuso: «Efectuada la búsqueda de la base de datos y archivo operacional, este comando **NO** evidencia registros sobre amenazas y acciones terroristas por parte de los grupos armados organizados (GAC) al personal anteriormente relacionado».

⁸⁵ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 63. Concordante con el criterio orientador (Artículo 35 de la Ley 1621 de 2013) expuesto por la Jefatura de Inteligencia Aérea Espacial y Ciberespacial, en el que se expresó: «[E]ste organismo de inteligencia **NO** cuenta con la información solicitada en el asunto de la referencia».

⁸⁶ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 67. Concordante con el criterio orientador (Artículo 35 de la Ley 1621 de 2013) expuesto por la Jefatura de Inteligencia Naval, en el que se expresó: «[D]e manera atenta me permito comunicar que al verificar los archivos de esta Jefatura **NO** se tiene información relacionada sobre el particular».

⁸⁷ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 98.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

relevante dentro de la política nacional. Respecto de las circunstancias de modo y lugar, se observa que su mayor amplitud participativa le llevó a ganar una relevante participación en el congreso y obtener la presidencia de la República.

Precítese que de los medios de convicción que fueron allegados al expediente judicial, se deja en evidencia que respecto de las condiciones de tiempo, modo y lugar, no hay elementos que acrediten la consolidación de eventos gravosos hacia los militantes o máximas figuras de la NFD, pues al contrario del dicho de la autoridad electoral y de los voceros de tal agrupación, desde el año 1991 hasta el 2006, si bien hubo afectaciones generales de orden público en Colombia, puntualmente su situación le llevó a conseguir escaños y cargos de un nivel preponderante en el aparato estatal, sin que se evidencie hasta este punto, que en los eventos, lugares y periodos denunciados por el colectivo, las presuntas acciones criminales hubieren diezmando sus filas, impedido su actividad o socavado sus expectativas de conseguir el poder a través de las vías democráticas.

Como se puede observar, a partir de las pruebas recopiladas de autoridades que tienen injerencia en la seguridad, investigación y determinación de hechos punibles, **no** existieron actos de violencia graves que afectaran a la NFD.

Tal precisión es relevante, comoquiera que fue el CNE quien se soportó, entre otras, en la información que otorgó la Seccional Antioquia de la Fiscalía General de la Nación, para restituir la personería jurídica, pero sin reparar en las precisas determinaciones que guiaron el caso del Nuevo Liberalismo; esto es, **i)** la existencia de una violencia sistemática, **ii)** la evidencia judicial que contextualizó los escenarios de limitación injustificada a la participación y, por supuesto, **iii)** la existencia de un nexo de causalidad entre esos derroteros.

Dentro de la respuesta otorgada por la directora jurídica del ente acusatorio, la cual compiló el insumo entregado por las delegadas para las Violaciones a los Derechos Humanos y Seguridad Territorial, se precisó lo siguiente:

Cuadro Excel con la información correspondiente a las investigaciones que se adelantaron en las Direcciones Seccionales de Cesar, Cali, Nariño, Valle del Cauca y Atlántico en donde se encuentra vinculados como v[í]ctimas algunos de los miembros del partido Nueva Fuerza Democrática entre 1991 y 2006.

(...)

Se informa que la Fiscalía 42 especializada cursa el radicado 11001606606419890007947, en el que se decretó la conexidad procesal por hechos delictivos ocurridos en Bogotá y Medellín atribuidos al extinto cartel de Medellín, correspondiente a 39 hechos delictivos (...) se dispuso la declaratoria de LESA HUMANIDAD e imprescriptibilidad de las acción penal (...9 “Dentro de este proceso de investigación los hechos en los que se (...) registra como víctima a el Doctor ANDRÉS PASTRANA ARANGO corresponden al DELITO DE SECUESTRO de que fuera víctima en hechos ocurridos el **16 de enero de 1988** en la ciudad de Bogotá (...). Finalmente informa que en este proceso “fue vinculado con sentencia condenatoria JHON JAIRO VELASQUEZ VASQUEZ ALIAS POPEYE, condenado a la pena de prisión de 20 años, por los delitos de



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

CONCIERTO PARA DELINQUIR (...) en concurso material heterogéneo con el delito de homicidio agravado (...) SECUESTRO CON FINES TERRORISTAS y otros⁸⁸.

Esta prueba al ser valorada en forma integral con las demás⁸⁹ informaciones⁹⁰, recabadas en el plenario⁹¹, indican la existencia de hechos violentos en contra del máximo líder de la agrupación y de su representante legal; **sin embargo**, conforme a la precisión que hizo el mismo tribunal constitucional, estas no fueron causas determinantes, suficientes y poderosas para que la NFD hubiera perdido la personería jurídica en el año 2006⁹², comoquiera que fue la propia Corte Constitucional quien enfatizó:

[L]a Sentencia SU-257 de 2021 decretó medidas de amparo de los derechos fundamentales del partido Nuevo Liberalismo y sus integrantes, y dispuso que esa decisión tendría efectos *inter comunis* (...). La determinación del alcance de esta decisión para otros partidos (...) debe valorar de forma cuidadosa si, en efecto, en cada caso el solicitante de la extensión del amparo, sufrió hechos violentos que eliminaron de forma directa y efectiva su capacidad para ejercer el derecho a la participación política.

La Corte llama la atención de la autoridad electoral a fin de que la aplicación de los efectos *inter comunis* de la Sentencia SU-257 de 2021 no corresponda a una decisión automática, sino al análisis cuidadoso de las condiciones de tiempo, modo y lugar que rodearon el ejercicio político y la pérdida de la personería jurídica de los partidos solicitantes (...) (Resaltado fuera de texto)

Sobre esta base, la Corte Constitucional fue insistente en que debía acreditarse las condiciones de tiempo, modo y lugar a fin de aplicar los efectos *inter comunis* de tal decisión de unificación; con todo, al valorarse estas primeras pruebas, lo que percibe la Sala es que no se concreta esa relación directa con dichas

⁸⁸ Sic a toda la cita.

⁸⁹ Respuesta de la Oficina de Atención al Usuario de la Fiscalía General de la Nación del 5 de marzo de 2024. Se confirmó por parte del ente acusador procesos judiciales radicados por: Camilo Alberto Gómez Álzate; sin embargo, se trata de delitos cuya presunta comisión aconteció en fechas recientes y las conductas imputadas están relacionados con delitos contra el patrimonio económico. Efraín José Cepeda Sarabia, se informó sobre causas judiciales derivadas de la comisión de delitos por constreñimiento ilegal, calumnia y extorsión de los años 2010 al 2017. Fabio Olmedo Palacio Valencia, formuló denuncia el 3 de marzo de 2006 por hechos relacionados con el delito de terrorismo, sin embargo, conforme al artículo 79 del Código de Procedimiento Penal se archivó por conducta atípica, situación procesal que fue aplicada a la situación de José Alirio Vásquez, por el delito de homicidio. Respecto de Claudia Blum de Barberi, Jorge Hernández Restrepo, Gustavo Galvis Hernández, Pubenza Montoya de Álzate, Isaac Trejos Morales, Aníbal José Ariza Orozco, José Dolores Avendaño Álvarez, Javier Enrique Múnera Oviedo, José del Carmen Niño Velandia, Dora Consuelo Villalobos Burgos, se identificaron procesos relacionados con hurto y estafas, los cuales se encuentran archivados. Respecto de Mauricio Briñez Rodríguez existió una denuncia por el delito de amenazas, empero está finalizada la investigación preliminar. De Elizabeth Ahumada Alvear existe un proceso por el delito de calumnia. De José Alirio Vásquez existe causa judicial por lesiones personales en estado inactivo. Finalmente, no figuraron registros de los siguientes candidatos, militantes y seguidores de Nueva Fuerza Democrática: Telesforo Pedraza Ortega, Clara Sanín De Aldana, Jaime Eduardo Ruíz Llano, Gustavo Galvis Hernández, Humberto González Narváez, Ruby García Tobón, José Filadelfio Monroy Carrillo, Isaac Trejos Morales, José Arbey Toro Agudelo, Elisa Judith Hernández Gamarra, Ligia de Jesús Ricardo Silgado, José Yesid Montes Rojas, Janeth Esther Ali Ibáñez, Pedro Bello Vega, Jairo Moisés Martínez Quiroga, Roberto Robles Ángel, Carlos Puentes Vásquez, Ismael Enrique Cruz Rodríguez, María Guadalupe Chaves Valbuena e Ítalo Hidalgo Guerrero Rojas.

⁹⁰ Expediente administrativo, página 119 a 122, 132 a 135 del expediente número 2.

⁹¹ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 76. Téngase como criterio orientador (Sentencia C – 540 de 2012 MP. Jorge Iván Palacio P. artículo 33 de la Ley 1621 de 2013), la información reportada por el Director de Inteligencia Policial en la que confirmó la existencia de atentados al señor Andrés Pastrana Arango del 23 de mayo de **1998** y del 12 de junio de **1998**, así mismo contra el señor Gerardo de Jesús Cañas candidato a la gobernación de Antioquia por la NFD el 4 de septiembre de **2003** y los dos estudios de nivel de riesgo extraordinario dados a favor de los señores, Camilo Alberto Gómez Álzate de **marzo de 2006** y de Aníbal José Ariza Orozco **de enero de dicho año**. Con todo, la entidad no precisó los hechos sustento y los presupuestos de dicha categoría.

⁹² Resolución 1057 del **13 de julio de 2006**, por medio de la cual se declaró la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, pasadas las elecciones legislativas de ese año.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

condiciones que presuntamente afectaron su libre voluntad de participar en el certamen de marzo de 2006.

En otras palabras, so pretexto de analizar, por ejemplo el delito del secuestro del vocero de la colectividad política y de otros eventos contra sus líderes más representativos, se anudó en forma descontextualizada ese hecho a la cancelación del estatus jurídico de dicha agrupación, lo cual rebasa los precisos términos en que la Corte Constitucional razonó sobre este asunto.

La Sala insiste en que si bien tal hecho delictivo debe ser condenado con la mayor severidad que trae el ordenamiento jurídico, no por ello, puede colegirse que de dicho evento, se deba consecuentemente entender que se canceló la personería de la NFD.

Ahora bien, en el plenario se manifestó que hubo algunos atentados a la vida de los líderes de la NFD en 1988 y 1998 y a un candidato a la gobernación del departamento de Antioquia en 2003; con todo, estos eventos NO fueron situaciones que hubiesen condicionado su presencia en las elecciones de Congreso de la República de 2006, por las siguientes razones:

i) Tales afectaciones⁹³ no configuran un nexo de causalidad que soporten con suficiencia que la cancelación de su atributo jurídico devino de tales actos, ii), nunca quedó acreditado por autoridad judicial que el atentado en la ciudad de Medellín, departamento de Antioquia hubiera sido dirigido a limitar la participación del señor aspirante por parte de la NFD, lo cual como más adelante se profundizará, quedó supeditado a informaciones periodísticas y, iii) la autoridad electoral realizó una extensión automática de los efectos de la sentencia de unificación, desconociendo el análisis cuidadoso, de las condiciones de tiempo, modo y lugar (certamen del 12 de marzo de 2006) y los hechos de violencia acaecidos y probados (1988, 1998 y 2003).

Estas precisiones son relevantes, pues del anexo en formato Excel que allegó, a este proceso, la directora jurídica de la Fiscalía General de la Nación, se evidencia que algunos de los militantes, seguidores y simpatizantes⁹⁴ que se enunciaron en sede administrativa, fueron objeto de conductas violentas, pero como se iteró, corresponden a hechos que no guardan relación directa de cara a la imposibilidad de participar en el certamen de 2006, evento que marca un hito histórico de relevancia para resolver el presente asunto, comoquiera que fue allí donde la NFD

⁹³ Precísese que los demandados (NFD y Consejo Nacional Electoral) allegaron pruebas documentales que indican la existencia de dichos atentados, pero todos con una data anterior y sin conexidad directa respecto del certamen electoral de 2006, fecha en la que la colectividad no inscribió candidatos a elecciones populares y que motivó que se le cancelara su personería jurídica.

⁹⁴ Juan José Naranjo Torres homicidio el 17 de abril de 2014, proceso en estado inactivo. Andrés Pastrana Arango amenazas el 30 de octubre de 2001, proceso en estado inactivo. Otras denuncias por delitos como hurto, abigeato, daño en bien ajeno son de fechas anteriores a marzo de 2006 y no se consideran como graves y extraordinarios. De los radicados 67263, 126763 y 190482 cuyas presuntas víctimas fueron respectivamente los señores, Javier Enrique Munera Oviedo, Andrés Pastrana Arango y Jorge Hernández Restrepo se refirieron a los delitos de hurto, calumnia y lesiones personales, los cuales según indicó el ente acusador: «no refleja[n] que se hubiera iniciado dentro de un contexto de violencia y fenómenos delictuales, relacionados con el partido político Nueva Fuerza Democrática.».



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

no participó y del cual, tanto su representante legal⁹⁵ como su apoderado⁹⁶, insistieron en que fue imposible hacerlo debido a las causas de violencia que llevaron a no inscribir tales aspirantes.

En este punto, como ya se ha insistido, las condiciones de tiempo, modo y lugar de tales eventos que informó el ente acusador, no se corresponden a situaciones que directa y consecencialmente hubiesen enmarcado la pérdida del atributo político y jurídico, pues a la luz de lo dicho por la Corte Constitucional, no se logró estructurar una relación sustancial entre los delitos que allí retrató el ente acusador, la data en que se dieron y en torno a ello se trató de hechos que no condicionaron sustancialmente, la existencia del grupo político.

Con todo, la Sala encuentra bajo la misma valoración probatoria, que del expediente administrativo se encuentran algunas documentales⁹⁷ en las que personas cercanas a los líderes y representantes más visibles de esta agremiación, destacaron lo siguiente:

- i) Germán Gustavo Jaramillo Piedrahita, coronel activo de la Policía Nacional, jefe de seguridad del entonces candidato a la presidencia de la república Andrés Pastrana Arango, afirmó: «Durante la campaña presidencial de 1998 (...) conocí de manera directa las amenazas constantes en contra de su vida. En ese momento fueron más de 15 episodios donde se conoció información sobre posibles atentados».

Una vez asumió la presidencia de la República el citado dirigente, el señor Jaramillo insistió en que durante el periodo gubernamental hubo actos de grave violencia, así: «en mi condición de secretario de seguridad presidencial tuve conocimiento directo por distintas fuentes provenientes de los sistemas de inteligencia de los organismos del estado (sic) y de algunos internacionales acerca de los altos riesgos que corría la vida del presidente Andrés Pastrana Arango» (...) «informaciones provenientes de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, daban cuenta de inminencia de un atentado (...) especialmente en la utilización del helipuerto del Palacio de Nariño durante los últimos 6 meses de su gobierno».

Este ciudadano resaltó que al finalizar dicho periodo constitucional: «(...) después de 2002, mientras el [exp]residente Pastrana vivía en la ciudad de Madrid, España, ante los riesgos de seguridad, las autoridades españolas dispusieron de un equipo de seguridad del Cuerpo Nacional de Policía para brindar protección al señor expresidente Andrés Pastrana Arango.».

⁹⁵ Al allegar las pruebas de oficio, el señor Camilo Gómez manifestó: «En el tejido mismo de la historia política colombiana entre 1991 y 2006, la presencia de la NFD no solo marcó un episodio de participación ciudadana, sino que se erigió como un símbolo de resistencia frente a la violencia y la corrupción.»

⁹⁶ Refirió en forma genérica que «todos los actos de violencia que en las décadas de los 80 y 90s dieron lugar a que partidos y movimientos políticos perdieran su personería jurídica.»

⁹⁷ Páginas 24 a 29 y subsiguientes del expediente administrativo número 1.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

- ii) Pablo Alberto González Gómez, director general de investigaciones del extinto DAS entre los años 1995 al 2002, dijo que «desde el año 1995 hasta el 2000 conocí sobre información de inteligencia provenientes de fuentes humanas sobre el planteamiento de acciones criminales en contra de los miembros del partido político denominado Nueva Fuerza Democrática y su fundador y director».

Así mismo con ocasión del mandato de Andrés Pastrana Arango, aseveró que: «tuve acceso a información de inteligencia proveniente de fuentes humanas y técnicas sobre diversas amenazas y los consecuentes riesgos de seguridad contra [su] vida e integridad».

- iii) Gerardo de Jesús Cañas Jiménez indicó que, «durante el año 2003 participé como candidato a la gobernación de Antioquia⁹⁸ (...) avalado por el movimiento Nueva Fuerza Democrática (...) Que como consta en los archivos de prensa adjuntos el día 04 de septiembre de 2003 en mi sede de campaña para la gobernación de Antioquia, ubicada en el sector Astorga del Barrio El Poblado de la ciudad de Medellín sufrí atentado con carro bomba».

Este testigo, aportó una serie de recortes de prensa con los cuales, ilustró el citado evento violento:



La Sala con lo aportado en el expediente administrativo comprende que la agrupación política solicitante de la personería jurídica, a través de los medios probatorios que tenía a su disposición, se esforzó por demostrar la existencia de un contexto de violencia.

Empero, la Sala comprende que tales hechos, por demás aberrantes⁹⁹, no

⁹⁸ Página 195 del expediente administrativo número 1, obtuvo 49.454 votos.

⁹⁹ Del mismo informe otorgado por la Dirección de Atenciónal usuario de la FGN, se informó de actos de terrorismo sobre el señor Andrés Pastrana Arango, ocurrido en Muz[o], Boyacá, por hechos presentados el **1º de junio de 1999**, se encuentra en etapa de investigación preliminar. Secuestro extorsivo del señor Andrés Pastrana Arango, ocurrido en Pasto, Nariño, por hechos presentados el **26 de noviembre de 2001**, última actuación procesal, remitidos a juzgados especializados el 17 de enero de 2022. Terrorismo en contra del señor Andrés Pastrana Arango, ocurrido por hechos presentados el 29 de octubre de 2001, en etapa de investigación preliminar.

Ley 600 del 2000. Investigación Previa. Artículo 322. Finalidades. En caso de duda sobre la procedencia de la apertura de la instrucción, la investigación previa tendrá como finalidad determinar si ha tenido ocurrencia la conducta que por cualquier medio haya llegado a conocimiento de las autoridades, si está descrita en la ley penal como punible, si se ha actuado al amparo de una causal de ausencia de responsabilidad, si cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

establecen con certeza la existencia de una relación de causalidad directa y efectiva entre estos y la afectación al derecho fundamental a la participación política del partido y sus miembros, pues todos y cada uno de los elementos materiales probatorios, se circunscribieron a épocas anteriores al certamen y al periodo de inscripción de candidatos al Congreso de la República, (12 de marzo de 2006). Incluso, algunos que fueron posteriores, no tuvieron esa conexidad material y jurídica que retrató la corte en la decisión de unificación.

Data que según se ha referido, fue el punto temporal que marcó un antes y un después para la citada agrupación, pues fue en ese momento donde no se inscribieron candidatos, y que de manera reiterada, sus hoy solicitantes insisten en que se debió a hechos de violencia de suma gravedad que le impidieron acreditar a sus aspirantes, para con ello mantener la personería jurídica que hoy pide se deje intacta.

Para la Sala, si bien el atentado ocurrido en inmediaciones del barrio Astorga, de la ciudad de Medellín, aseveran los solicitantes de la restitución de la personería jurídica, fue dirigido en contra la aspiración del señor Gerardo Cañas de los medios de prueba adosados, se desdice tal argumento, a partir de las siguientes consideraciones:

- 1- Conforme a los recortes de prensa se tiene que el aspirante a la gobernación indicó al medio periodístico que: «nunca ha recibido amenazas y que hasta el momento ha podido desarrollar normalmente su campaña. (...) Lo interpreto como un atentado a la democracia (...) y dijo que continuará con su trabajo político.».

Esta aproximación, deja en claro que por más complejo que fue el citado evento violento, el aspirante prosiguió con sus actividades proselitistas, a través de las banderas de la NFD.

- 2- Este informativo, indicó que: «se presume que el atentado era contra dicha campaña (...) Reporte Oficial (...) el funcionario¹⁰⁰ no dio detalles sobre la investigación, pero dijo que los organismos de seguridad tienen indicios confiables sobre los responsables.».

Esto quiere decir, que lejos de tener una verdad procesal confirmada a través de alguna decisión judicial o disposición del ente investigador, el evento terrorista nunca logró demostrar que hubiese sido direccionado hacia dicha aspiración o, que hubiese tenido fines de afectación política hacia los seguidores de la NFD.

- 3- Otro de los recortes que se adosaron al plenario y que guardan coherencia

y para recaudar las pruebas indispensables para lograr la individualización o identificación de los autores o partícipes de la conducta punible. Artículo 323. Reserva de las diligencias. Durante la investigación previa las diligencias son reservadas, pero el defensor del imputado que rindió versión preliminar, tiene derecho a conocerlas y a que se le expidan copias.

¹⁰⁰ Rafael Rincón, director del sistema municipal de prevención y atención de emergencias.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

con ese evento, retrataron lo siguiente:

EXPLOTÓ CARRO BOMBA FRENTE A

SEDE POLÍTICA

Las autoridades trataban ayer de establecer contra quién estaba dirigido el carro bomba que estalló frente a la sede política del candidato conservador a la Gobernación de Antioquia Gerardo Cañas.

Por: REDACCION EL TIEMPO 05 de septiembre 2003 , 12:00

Las autoridades trataban ayer de establecer contra quién estaba dirigido el carro bomba que estalló frente a la sede política del candidato conservador a la Gobernación de Antioquia Gerardo Cañas.

Coche bomba deja dos heridos en Medellín

4 DE SEPTIEMBRE DE 2003

COMPARTIR [Facebook](#) [Twitter](#) [WhatsApp](#) [Correo](#) [comparte](#) [COMENTAR](#)

04 de septiembre 2003

Bogotá. (Notimex).- Al menos dos personas heridas dejó hoy el estallido de un coche bomba en Medellín, frente a la sede política del candidato a la gobernación del departamento colombiano de Antioquia, Gerardo Cañas, informaron las autoridades.

Sin embargo, no es claro si el ataque iba contra Cañas o contra la compañía de software Visual Systems de Colombia, ubicada al lado, pues el cráter dejado por el carro se acerca más al segundo inmueble.

- 4- En estas noticias, como se puede ver, se pusieron de presente las dudas respecto a si dicho atentado fue dirigido exclusivamente a la campaña política del señor Cañas, de hecho, como ya se ha dicho, ese evento trágico por demás, nunca fue tenido en cuenta por la Fiscalía General de la Nación como un episodio que denotara un exterminio, una persecución sistemática o una afectación a él o, derivar que con ocasión de este acontecimiento, los militantes de la NFD fueron afectados en el desarrollo de su actividad política.

A partir de lo anterior, no se observa que ese evento violento hubiese sido un generador potencial y real para evitar que la NFD postulara candidatos en las gestas del año 2006, siendo el certamen de congreso de 2002, el último evento en el que participó el citado colectivo.

Sobre esta base demostrativa, también se encuentran los testimonios rendidos por los señores Andrés Pastrana y Camilo Gómez ante la magistrada sustanciadora del CNE¹⁰¹, en los que se detallan a profundidad los hechos de violencia que padecieron aquellos seguidores, militantes y líderes representativos de la NFD; sin embargo, de estos no se logra precisar, un elemento de conexidad directa entre la falta de inscripción de aspirantes al evento de marzo de 2006 y uno o varios hechos de violencia grave que llevan a entender que hubo un contexto determinante para no haber participado en dicha contienda electoral.

Al respecto, se resalta de la versión del señor expresidente de la República, lo siguiente:

«los datos que se tienen por parte de los organismos de seguridad y quienes llevaban tanto las fuerzas armadas o las fuerzas militares y la policía, se detectaron cerca de 130 atentados contra mi vida en el periodo presidencial de 1998 al 2002, (...).»

¹⁰¹ Páginas 120 a 133, 136 a 138 del expediente número 1.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

«Y de ahí me voy a Madrid, (...) desde el año 2002, posteriormente, usted recuerda magistrada, que se detectó en los correos de Raúl Reyes que había una relación ya FARC-ETA que nunca había existido y digo esto porque el Presidente Aznar siempre preguntaba cuál era la relación, hay relación o no hay relación y nunca tuvimos pruebas ni evidencias.».

«(...) regreso ya a Bogotá, en el 2007 renuncié voluntariamente a la Nueva Fuerza Democrática para unirme al Partido Conservador porque el Partido Conservador, magistrada, posiblemente en las últimas décadas después de todas las aperturas democráticas que ha habido en Colombia no había estado tan fortalecido como en esa época cuando yo dejé la presidencia.».

MAGISTRADA: (...) ¿nos puede expresar los pormenores de la disolución del Partido Nueva Fuerza Democrática y las circunstancias que rodearon la pérdida de su personería?

CONTESTÓ: Primero, la incapacidad de hacer política por los hechos de violencia que ya he narrado y, segundo, buscar fortalecer al Partido Conservador de nuevo, regresar al Partido Conservador para buscar fortalecerlo en las elecciones que se avecinaban después del 2008 (...)

MAGISTRADA: (...) ¿cuáles fueron esas circunstancias de violencia, de amenaza que más pesaron para que el Partido Nueva Fuerza Democrática pudiera mantener su actividad política en Colombia y si existen en sus archivos o evidencias de esas muestras de violencia y de amenazas?

CONTESTÓ: A ver, lo primero el secuestro que, además tengo entendido que es declarado delito de lesa humanidad, (...), todos los archivos de la Policía y de las Fuerzas Armadas porque, como le digo en todos los casos que se presentan, por ejemplo, en 1996 (...) En el año 1998, cuando soy electo presidente de Colombia (...), en aquella oportunidad permanentemente eran los mismos comandantes de las Fuerzas Armadas o de Policía quienes estaban transmitiendo la información porque ellos eran encargados de la seguridad del Presidente, (...) todas las mañanas en mi despacho donde estuviera, le transmitían a uno toda la información del país, (...) de inteligencia, y ahí permanentemente, como le digo, ellos detectaban este tipo de atentados. (...)

MAGISTRADA: (...) luego de la renuncia a la personería jurídica del Partido Nueva Fuerza Democrática, ¿qué paso con sus dirigentes, con sus líderes, con sus directivos más representativos? ¿Pasaron a otras organizaciones políticas, se excluyeron de la política, qué ocurrió con ellos?

CONTESTÓ: De todo lo que usted menciona, unos se fueron a otros partidos, otros se quedaron en la política, otros se retiraron de la política, otros están inactivos en la política, y por eso lo que comentaba, (...) pero ves que uno fue senador de un partido, otro fue senadores de otros, hay alcaldes, mucha gente se retiró, mucha gente, la verdad creo que, claro, es que era muy difícil desarrollar la actividad política.

(...) Pero yo creo que sucedió todo lo que usted hace la mención, todo, o por violencia o por cansancio o por vejez por distintos factores que los tenemos en muchos lugares, es que si usted ve muchos de los de la Nueva Fuerza Democrática fueron ministros del gobierno Santos, los que estuvieron, los ministros del gobierno Uribe, gente muy cercana a todos ellos, ahí estuvieron con nosotros siempre acompañándonos.

Así mismo, está la declaración que quedó sentada en el expediente y que corresponde al dicho del entonces representante legal del partido, Camilo Gómez



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

en el que se reveló lo siguiente:

PREGUNTADO: ¿Cómo describiría el contexto en que se desarrollaba la actividad política en el país durante los años en que la Nueva Fuerza Democrática participó en las distintas elecciones?

CONTESTÓ: Es un contexto muy distinto al actual, pero con agudos similitudes. En el año 91, en la Constituyente se empieza a ver una importante presión de los narcotraficantes por llegar a tener acceso al poder (...) Yo estuve en la alcaldía entre el año 88 y el año 90 y ocupe dos cargos, gerente de empresa de servicios públicos y secretario privado del alcalde y en ambas tuve que ver los desastres del terrorismo en Bogotá (...) Se comprueba judicialmente que en la campaña de Ernesto Samper entran 10 millones de dólares (...) y obviamente son los narcotraficantes tratando de manejar sus negocios desde la política (...) Viene después una etapa muy crítica en el país con cultivos ilícitos en el año 98 (...) esto dispara los hechos de violencia, incluso en mis funciones como comisionado de paz entre el año 2000 y el año 2002 (...) En una campaña que fue muy difícil desde el punto de vista de seguridad, yo como gerente general de la campaña tenía conocimiento de los riesgos y las condiciones difíciles que eso implicaba. Supe de varios intentos que se hicieron en distintos sitios de manifestaciones para atacar contra el candidato y en el gobierno pues conocí mucho más a fondo las circunstancias y las padecí, obviamente porque al tener la postura en contra del narcotráfico, en favor de una posición negociada y en contra de una negociación política (...) Una pequeña muestra puede ser una conversación con Jorge Briceño alias *jojoy* a finales del año 2001 (...) Terminado el Gobierno Pastrana terminé yo de comisionado de paz, (...) recibí una llamada del comisionado de paz de entonces, el doctor Luis Carlos Restrepo, (...) me dice que hay información (...) según las cuales van a cometer un atentado contra un ex comisionado de paz y el único que estaba en el país era yo. Me piden que me vaya y me tengo que ir por tres años a vivir fuera de Colombia (...) El último episodio de esa época, alrededor de 2008, me hace una llamada el presidente de la Corte Suprema de Justicia donde me informa que encontraron una lista de 10 personas en manos de un grupo muy poderoso de narcotraficantes.

PREGUNTADO: (...) los pormenores de la disolución del partido Nueva Fuerza Democrática y las circunstancias para la pérdida de la personería jurídica de este grupo.

CONTESTÓ: Después de la presidencia del doctor Andrés Pastrana el partido Conservador queda con una presencia importante en el Congreso. Se fortalece, y como tal vez pocas veces en la historia, la Nueva Fuerza Democrática también y se empieza a gestar una situación muy similar a la del Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal en cuanto a que se desarrolla una política para la unificación de los partidos para, precisamente, bajo el criterio constitucional de una democracia participativa, tener partidos muy fuertes. Bajo este aspecto ya en las elecciones del año 2006, la Nueva Fuerza Democrática no presenta candidatos, si no me falla la memoria, no presenta candidatos al Congreso me refiero, hay participación de candidatos a gobernaciones y alcaldías y se toma la decisión entonces que, por una parte porque el propio presidente Pastrana, los que estamos con él, yo seguía estando en España por ejemplo con las dificultades de regresar al país por los temas de seguridad, el Presidente Pastrana entraba y salía, venían algunas retaliaciones de grupos paramilitares y consideramos que era muy difícil tener una estructura de partido andando en estas circunstancias y además por lo que mencione de la unificación con el partido Conservador al igual lo que pasó con el partido de Luis Carlos Galán.

PREGUNTADO: ¿Qué tanto incidieron esos hechos de violencia para la disolución del partido?



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

CONTESTÓ: Definitivamente incidieron mucho porque ni el presidente Pastrana que era el líder natural, ni yo que era representante legal podíamos tener mayores actuaciones. A mí me impactaba mucho que cualquier opinión pública que se manifestaba, venía una andanada muy fuerte bien fuera de los grupos de paramilitares que estaban acabando un proceso de paz, bien fuera de las mismas FARC. (...)

PREGUNTADO: De manera concreta usted como dirigente visible de la agrupación Nueva Fuerza Democrática ¿puede relatarnos episodios de violencia dirigidos a usted durante el periodo presidencial o posteriormente a él?

CONTESTÓ: Si, lamentablemente si puedo. Fueron varios. (...) Hace pocos años, una alerta muy seria de inteligencia de la de la oficina inteligencia, por un atentado que estaba planeando el ELN, porque querían generar un alto impacto político y este hacía referencia a personas que no estuvieran en la izquierda pero que tampoco estuvieran en la postura de temas de paz. Fui advertido. Estoy hablando del año 2018.

PREGUNTADO: Luego de la renuncia a la personería jurídica de la agrupación Nueva Fuerza Democrática ¿sabe usted que pasó con sus dirigentes y líderes más representativos y si en la actualidad pertenecen a otras agrupaciones políticas?

CONTESTÓ: Si, algunos están en otras agrupaciones políticas, otros se han retirado de la vida pública, otros han dejado de ejercer la política, pero están en la vida pública. (...)

La Sala insiste, en que la valoración probatoria que hace este juzgador, no desconoce las situaciones de violencia que los citados protagonistas ilustraron con su dicho, pero lo que realmente condiciona a esta corporación judicial son los propios dictados que dejó zanjados la Corte Constitucional, respecto a la necesaria existencia de una clara relación entre el evento violento y la ausencia de participación política en el certamen que le permitía mantener supuestamente la personería jurídica.

En otras palabras, la Corte advirtió con claridad que la autoridad debe revisar cuidadosamente las condiciones de tiempo, modo y lugar por las cuales no pudo un colectivo participar libremente en un certamen, y lo que se ofrece con las testimoniales son los relatos de varios hechos complejos de la vida nacional; sin embargo, del contenido de estos, se evidencian las siguientes características:

i) se trata de hechos anteriores (1988, 1998, 2001) respecto del momento en que se declaró la pérdida de la personería jurídica (2006), ocurrida por la no inscripción de candidatos para las justas electorales de marzo de dicho año, ii) no se logró demostrar que la salida del país del exmandatario nacional concretara los presupuestos para tenerlo como exiliado y, si tal salida del territorio, obedeció intrínsecamente a los ataques y amenazas, de que se aduce, era víctima por parte de grupos al margen de la ley como represalia a su desempeño como presidente de la República y, iii) en el caso del presunto atentado terrorista, ocurrido en vísperas de las elecciones territoriales de 2003 a la gobernación de Antioquia, este no tuvo otros elementos de convicción que persuadieran a la Sala para concluir que a partir de este evento, se impidió la participación política en el certamen de marzo de 2006.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Al respecto, conviene resaltar que el tribunal constitucional insistió en que debía ser un grave ataque sistemático a los militantes, no solo a su máximo exponente, y con base en ello, la Sala entiende con base en las evidencias que dio la Fiscalía General de la Nación sobre estas conductas, lejos de concretar los presupuestos que estableció la alta corte, no tuvieron esa conexión directa y consecuencial con la falta de participación en el 2006.

Sobre esta base, el contexto que presentaron los deponentes en la actuación administrativa no persuade a la Sala para derivar esa suerte de proximidad entre los eventos ocurridos mucho antes del año 2002, fecha esta en la que se inscribió por última vez aspirantes al congreso en representación de la NFD y, la cancelación de la personería jurídica que data del año 2006, pues como se ha visto, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el caso no tuvieron esa proximidad y concomitancia entre la fecha de los eventos violentos y la de la pérdida de tal atributo.

En lo que respecta a las pruebas aportadas¹⁰² por la agrupación Nueva Fuerza Democrática con ocasión del requerimiento que hizo el despacho sustanciador en el auto que acogió al trámite de sentencia anticipada, se resalta¹⁰³ de lo acopiado lo siguiente:

Recortes de prensa de los medios de comunicación, en los que se destacan:

i) «El Tiempo» (la lucha por las gobernaciones) (explotó carro bomba), «El Siglo de Torreón» (Coche Bomba), «Caracol Radio» (Retrato hablado del autor del atentado en Medellín de 2003), «Revista Semana» (explosión carro bomba), «Panamá América» (Carro bomba y atentados en campaña electoral), «MyPlainView» (presuntos atentados), «Noticias Caracol» (Caso Pablo Escobar), «RTVE» (FARC presunta ayuda en 2008 en alianza con la ETA para atentar contra la vida de Pastrana), «EFE» (Presuntas alianzas entre FARC y ETA del 2008), «ABC Internacional» (el abandono de Pastrana de Colombia en 2014).

ii) La portada de un libro de autoría del señor Pastrana y una carta sin fecha en la que se evidencia una misiva de los jefes del cartel de Cali contra él, iii) video en formato mp4 que retrata la liberación del secuestro del señor Andrés Pastrana Arango (1988).

En estas documentales se detallan, entre otros asuntos, la detonación de un carro bomba de 2003 en Antioquia al parecer para atentar contra el señor Gerardo Cañas, aspirante a la gobernación de Antioquia en el año 2003, los presuntos actos de persecución contra él y su familia en su domicilio de España (2003) y, la

¹⁰² Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 63, del 26 de febrero de 2024.

¹⁰³ Se aportaron diversas informaciones otorgadas por las diferentes delegadas de la Fiscalía General de la Nación, las cuales ya fueron analizadas por la Sala, como lo son los procesos referidos al secuestro y presuntos atentados contra la vida del señor Andrés Pastrana Arango y que se encuentran alojados en el expediente administrativo aportado por el CNE. También se encuentran nuevamente las declaraciones juramentadas entregadas por los señores Germán Gustavo Jaramillo, Pablo Alberto González y Gerardo de Jesús Cañas que de igual manera estaban contenidas en el expediente aportado por la autoridad electoral. Finalmente, y sobre la misma base, están aportadas las actas de la audiencia en la que los señores peticionarios y testificantes, rindieron sus declaraciones ante el CNE y que también reposan en el expediente administrativo.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

supuesta salida que haría el señor Pastrana del país por amenazas contra su vida (2014).

Al respecto, la Sala debe recordar que esta Corporación Judicial, frente al valor probatorio de los recortes de prensa derivados de noticias puestas en medios de comunicación, tiene por sentado que:

(...) los¹⁰⁴ reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas y noticias que aparecen en los diversos medios de comunicación tienen valor probatorio si en conjunto con otros medios de prueba permiten determinar o corroborar hechos alegados en el respectivo proceso¹⁰⁵.

Con base en lo anterior, los recortes de prensa al valorarse en conjunto, logran acreditar precisamente el ambiente complejo que se vivió en distintos momentos de la vida nacional, en este caso, desde el año 2003 hasta el 2014, esta última fecha, referida por uno de los documentos aportados por el colectivo político; **sin embargo**, la Sala si bien condena esa situación de constante consternación nacional, no puede derivar *per se*, que para el caso de la NFD esas prerrogativas de la sentencia SU – 257 de 2021 deban cobijar los intereses que busca, vía restitución de la personería jurídica la NFD.

Finalmente, del dossier aportado por la NFD se observa la existencia de un informe del 22 de octubre de 2001, emitido por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional en el que se detalla el nivel de riesgo del señor Camilo Gómez como objetivo militar, por presunto hechos y escaladas violentas en el país.

Al respecto, conviene precisar que para dicha época (2001), infortunadamente la sociedad Colombia tuvo conocimiento de amenazas contra la población civil y varios líderes del país que en este documento se detallan, situación que por demás, es condenada por parte de esta Sección; empero, como se mencionó, tales hechos de cara a la reflexión cuidadosa de las condiciones de tiempo, modo y lugar, no llevan a la plena certeza de que a partir de dicha sindicación como (objetivo militar), se hubiera derivado por sí misma, la imposibilidad para participar en la contienda electoral del año (2006).

Tampoco existe plena convicción, más allá de los testimonios rendidos y las declaraciones surtidas ante el CNE, de que la salida del país del exmandatario nacional hubiera concretado los presupuestos para tenerle como exiliado¹⁰⁶, pues cabe resaltar que su mandato finalizó en agosto de 2002, data en la que aún tenía representación en el Congreso de la República dicho partido, con lo cual, no se logra acreditar que el haber emigrado, hubiese marcado un hito temporal determinante para que se evitara inscribir aspirantes al certamen de 2006 o que

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 5 de noviembre de 2015, Rad. 11001032800020140013000, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, 9 de febrero del 2017, radicación número: 11001-03-15-000-2016-02295-01(AC).

¹⁰⁶ La Sala comprende que la narración hecha por el expresidente, pareciera haberse enmarcado en los presupuestos de la figura jurídica del refugio. Según el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, En Colombia, se considera refugiado a los extranjeros que: • Por temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas no pueda acogerse a la protección de su país.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

esta hubiera tenido la potencialidad de dismantelar a la organización partidista.

Sobre esta base, debe decirse que el partido político se debía a unos intereses y banderas muy marcadas, como lo dijeron sus representantes judiciales y legales en el trámite administrativo como judicial, los cuales no podían quedar desprolijos, so pretexto de que uno de sus líderes saliera del país y, bajo dicha lógica, la salida del territorio de este no debía porque afectar sus cimientos, pues es a partir de esa ideología y programas (Paz, lucha contra el narcotráfico y fortalecimiento de las Fuerza Militares, entre otros), que sus militantes y demás miembros podían seguir defendiéndolas en el escenario democrático.

Los anteriores razonamientos que toma la Sala, para no derivar la consecuencia que defiende el partido político y la autoridad electoral, se ven mayor soportados en la medida que se parte de analizar cuál o cuáles de esos hechos violentos fueron la causa determinante para cancelar el atributo político.

En otros términos, la corporación se pregunta ¿qué evento fue el generador de la cancelación de la personería jurídica? Y con ello ¿cuál fue la causa inmediata y definitiva entre los múltiples episodios que se allegan ante el juez? para entre estos establecer ¿cuál fue el determinante respecto de la cancelación de tal estatus jurídico?

Es por lo anterior que, para la Sección, este caso debe examinarse desde la perspectiva del régimen jurídico de la **causalidad directa y efectiva** que fijó la Corte Constitucional en la multicitada sentencia de unificación, lo cual lleva a establecer que para el otorgamiento o no del citado privilegio político, es necesario identificar si esos actos de amedrentamiento fueron definitivos y concluyentes para imposibilitar su presencia en el certamen de 2006.

Con base en lo disertado, es el juez electoral que en cada caso concreto, apreciará cautelosamente, cuál de las actividades¹⁰⁷ presentadas al estrado fue la que concretó la imposibilidad de participar democráticamente y si esta conllevó a la pérdida de la personería jurídica, en cambio, si el juzgador evidencia que esas actividades no fueron las definitorias, el colectivo debe asumir las consecuencias por no haber presentado aspirantes a las elecciones de Congreso de la República.

Cabe destacar que, si bien, en la acreditación de hechos por parte de la autoridad electoral se consignó que el partido político, sufrió similares actos de violencia a los que padeció en su momento el Nuevo liberalismo, fue la parte actora quien develó para la Sala que ello no constituyó la causa adecuada o eficiente de dicha cancelación de la personería, dado que por la forma, tiempo, modo y lugar de lo acontecido, esas no fueron actividades violentas causantes de dicha imposibilidad.

¹⁰⁷ Entiéndase en aquellos supuestos en que el Consejo Nacional Electoral restituyó u otorgó personería jurídica bajo la tesis de la violencia sistemática.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Con esto, lo que se quiere poner de presente es que la causa generadora de la cancelación no puede recaer en forma etérea o abstracta sobre los múltiples eventos que propusieron la organización política y la autoridad electoral, pues si ello fuera así, se desvirtuaría ese nexo causal que hilvanó la Corte Constitucional en la sentencia de unificación referida y que esta Corporación Judicial teoriza a través de los presentes razonamientos.

Cabe destacar que la aplicación de esta regla hermenéutica, se soporta en las reglas de experiencia que tiene el juez, las cuales guardan armonía con el criterio adoptado por la Corte en relación con esa teoría de la causalidad directa, conforme a la cual, de todos los hechos que anteceden la producción de una presunta cancelación de la personería jurídica por hechos de violencia, sólo tiene relevancia aquel (los) que, según el curso normal de los acontecimientos, ha sido su génesis directa e inmediata.

La elección de esta tesis se ha hecho por considerar inviable el reconocimiento exprés e inmediato de la personería jurídica, con lo cual, una medida plausible que encuentra esta judicatura es evitar caer en el falso raciocinio de que a partir de los numerosos acontecimientos que sufrió el país, se les tenga como hechos determinantes y de gran entidad para haberse cancelado tal atributo, siendo solo el ejercicio ponderado del juez el que lleve a la plena convicción de que solo puede existir correlación con dicha petición, si se logra determinar con claridad cuál o cuáles, de todos ellos, realmente impidieron la participación y postulación de aspirantes y, por consecuencia, mantener la personería jurídica.

La Sala, después de analizar los medios de convicción, concluye que en el caso objeto de estudio, pese a que algunos miembros del partido político, al parecer, fueron objeto de algunos delitos, esa sola situación no tuvo preeminencia jurídica dentro del proceso causal de cancelación de la personería jurídica.

Al respecto, debe recordarse que una de las varias causas eficientes de la restitución de la personería jurídica al NL fue precisamente la existencia de eventos que realmente impidieron la participación de los líderes y militantes en los certámenes venideros, en esencia se opacó a través de la cantidad de hechos violentos hacia los seguidores de esta colectividad, su participación en los eventos venideros, con lo cual su ideología, banderas y proyectos dogmáticos se vieron frustrados, a partir de episodios que como se dijo, fueron determinantes, directos y eficientes para impedir su libre participación.

A juicio de la Sección, no es posible acreditar que la pérdida de la personería jurídica de la NFD se dio por la situación de orden público que padeció el país en forma general y, por esa razón, a través de la libertad de valoración de todas las pruebas aportadas, es a este juzgador quien le asiste la facultad de otorgarles mérito demostrativo y de persuasión a cada una de estas, según la normativa vigente, la aplicación de las reglas de experiencia y de la sana crítica.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Con base en lo anterior, debe insistirse en que el deber de la autoridad electoral, era identificar la causa idónea que llevó a la cancelación de tal atributo; luego, como es lógico el papel del juez de cara al estudio de legalidad del acto administrativo es evitar la extensión de la cadena hechos causales hasta el infinito; es decir, sin límite alguno teniendo por válidas, situaciones que fueron datadas en años pasados y por situaciones ajenas al mantenimiento de esa personería jurídica, las cuales no guardan esa relación que exigió la Corte y que acá se profundiza.

Son por estas poderosas razones que el tribunal constitucional llamó la atención a las autoridades, incluidos los jueces, para que «valorar[an] de forma cuidadosa si, en efecto, en cada caso el solicitante de la extensión del amparo, sufrió hechos violentos que eliminaron de forma directa y efectiva su capacidad para ejercer el derecho a la participación política.». A partir de tales precisiones es que esta Sección encuentra que no es suficiente que uno o varios eventos violentos se hayan sumado, sino que sean determinantes y adecuados para causar la afectación a la participación política que conllevaría a la pérdida de tal estatus.

Sobre este punto, debe decirse que pueden ser muchos los antecedentes y condiciones que confluyen a la producción de un resultado, pero a la luz de lo expuesto por la Corte Constitucional, solo tiene la categoría de causa, aquél que de acuerdo con las reglas de la experiencia¹⁰⁸ sea el «adecuado», el más idóneo para llevar a la cancelación de la personería jurídica de la agrupación política.

En efecto, como se ha podido ver en el análisis que ha hecho la Sala, se observa que incluso la propia Fiscalía General de la Nación, a través del informe que remitió a esta corporación judicial, consideró que no hubo conductas en contra de los militantes y seguidores de la NFD y que no se trató de hechos sistemáticos de grave violencia contra ellos; es decir, no se probó esa relación de causalidad directa con la cancelación de la personería.

Por ello, se reitera, no todas las circunstancias que anteceden a la cesación de dichos efectos jurídicos – políticos son causas directas del mismo, pues de entenderlo así, se caería en un sinsentido y en un error con profundas repercusiones sobre la calidad de la democracia, otorgarle igual importancia a cada hecho, siendo lo relevante identificar cuáles situaciones fueron la causa principal y eficiente de la pérdida del citado atributo.

Pensarlo en forma contraria, abriría un contexto no acorde con los lineamientos vistos y es pretender que la ausencia de participación de la NFD en el certamen legislativo de 2006, se dio por la sumatoria de todos los antecedentes fácticos narrados desde 1988, lo que generaría, en últimas un retorno infinito a hechos sin concatenación directa con la pérdida del atributo y desconociendo que esa relación de causa a efecto, según las voces de la propia guardiana de la constitución, no simplemente devienen desde una causalidad fáctica sino que

¹⁰⁸ Las reglas de la vida, el sentido común, la lógica de lo razonable.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

viene esencialmente de una causalidad jurídica excepcional que fue abierta por la Corte Constitucional en su fallo de unificación.

Con base en lo anterior, la corporación judicial concluye a partir de los documentos atrás mencionados que el contexto en el que perdió la personería jurídica la agrupación política, NO se avienen a los precisos requisitos que la SU 257 de 2021 fijó para la restitución de este atributo.

Esta determinación hermenéutica, surge como un mandato que impone a la Sala Electoral interpretar armónicamente sus propias determinaciones, precisamente para no apartarse de los razonamientos esbozados en la providencia de unificación y su auto de seguimiento, pues en últimas estas decisiones establecieron desde un principio caros mandatos a las autoridades para «valorar de forma cuidadosa si, en efecto, en cada caso el solicitante de la extensión del amparo, sufrió hechos violentos que eliminaron de forma directa y efectiva su capacidad para ejercer el derecho a la participación política.».

Conclusión de este cargo:

Dicho todo lo anterior, la resolución enjuiciada debe ser declarada nula, comoquiera que no se demostró que los supuestos condicionales de la sentencia de unificación fueran aplicables a la NFD y, por ende, para el sujeto político, le asistía la obligación de allanarse a los contenidos normativos¹⁰⁹ mencionados en dicha época, esto es: i) probar su existencia con no menos de 50. 000 firmas o, ii) haber obtenido en la elección anterior la misma cantidad de votos (cincuenta mil) o, iii) haber conseguido representación en el Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, y al acreditarse que el acto enjuiciado vulneró normas superiores, lo procedente sería no entrar a estudiar los demás reparos propuestos por la parte actora; empero, a favor de las garantías de acceso a la administración de justicia y justicia rogada que rige al contencioso de nulidad, la Sala analizará cada uno de los vicios para comprender si la autoridad electoral materializó otros de los vicios enrostrados contra el acto enjuiciado.

2.7.2 Falsa motivación

El Consejo de Estado respecto a este vicio de legalidad de los actos administrativos ha dicho lo siguiente:

[P]ara que este vicio de la estructura interna del acto prospere, es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.¹¹⁰

¹⁰⁹ Artículos 108 superior, 3 de la leyes 130 de 1994, 3 de la 1475 de 2011.

¹¹⁰ Consejo de Estado. Sección Cuarta, Sentencia de 26 de julio de 2017, Radicado No. 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). M.P. Milton Chávez García.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Conforme a lo anterior, la Sala advierte la configuración de esta causal de nulidad, en tanto, en el acto cuestionado, los hechos acaecidos y los fundamentos fácticos y jurídicos expresados, no están en armonía con la realidad y no fueron probados fehacientemente en el trámite administrativo.

Lo anterior se concluye, comoquiera que la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, justificó que tanto el contexto padecido por las figuras más representativas de NFD, como la interpretación finalística que exigió la Corte Constitucional de los artículos 108, en clave con las garantías establecidas por el 40.3 y 107, posibilitaban la hermenéutica adoptada por ese tribunal, siendo como ya se dijo en el acápite precedente, impropio pues del sustrato fáctico, probatorio y jurídico no se advirtió que dichos privilegios otorgados por la guardiana de la constitución al NL, debían ser *mutatis mutandi* aplicados a la NFD.

Sobre esta base, las motivaciones que tuvo el Consejo Nacional Electoral para aplicar los efectos *inter comunis* al supuesto de hecho presentado por la agrupación política, eran improcedentes, si se tiene en cuenta que se desconoció la precisión hermenéutica que dejó clara la Corte Constitucional en el presente.

De igual modo, y tal como se desarrolló en el punto 2.5 de la presente providencia, los postulados del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, NO debían ser utilizados para de ahí, extender efectos jurídicos a la situación de la NFD, pues se insiste, tales programas o políticas del gobierno de turno, no tienen fuerza normativa *per se*.

Así las cosas, se impone en igual sentido, encontrar de recibo esta censura propuesta por la parte actora, en consideración a que se logró demostrar en la presente causa judicial que los hechos que la autoridad electoral tuvo en cuenta como motivos determinantes para restituir la personería jurídica al citado colectivo, no estuvieron debidamente analizados dentro de la actuación.

2.7.3 Expedición Irregular

La parte actora frente a este reparo únicamente¹¹¹ se refirió a que «la resolución fue expedida “en forma irregular” en cuanto no se siguió el procedimiento administrativo especial para el otorgamiento de personería jurídica, al emplear el Consejo Nacional Electoral el procedimiento previsto en la Sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, inaplicable al caso, y no el ordinario o común que regula la Constitución en su artículo 108 y la Ley 130 de 1994».

Ante lo dicho, lo primero que pone de presente la Sala es la definición que de este vicio ha dado la jurisprudencia contenciosa:

La expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo, es decir, cuando la actuación administrativa se realiza con

¹¹¹ En la demanda con radicado 2023-00040-00, acápite G - Otras Infracciones y H - Conclusiones, se refirió, sin justificar con suficiencia la expedición en forma irregular del acto que reconoció personería jurídica



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

anomalías en el trámite de expedición del mismo, en otras palabras cuando se cuestiona la forma en la que se profirió el respectivo acto. En suma, la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de formación del acto¹¹².

Conforme a lo dicho por el accionante, esta Sección no ve procedente declarar su configuración, comoquiera que: i) su réplica más que cuestionar el procedimiento, se centró en controvertir la errónea utilización de los preceptos de la sentencia de unificación, ii) no se evidencia que existe una adecuada carga argumentativa sobre este vicio y, iii) la autoridad electoral al haber dado un enfoque normativo diferente a las normas sustanciales, siendo errada tal hermenéutica, consolida, como ya se dijo, la vulneración de normas superiores más que la expedición irregular.

2.7.4 Falta de competencia temporal del Consejo Nacional Electoral

El accionante argumentó que, la aplicación de los efectos *inter comunis* de la decisión de unificación se limitó a las elecciones de 2022 y para las peticiones radicadas dentro de los diez días siguientes a la notificación de la sentencia, de conformidad con los numerales cuarto y séptimo del resolutivo de dicha providencia.

Con base en ello, comentó que la solicitud presentada por la NFD para pedir la restitución de la personería jurídica data de enero del año 2023, superando así el certamen de congreso y el término previamente aludido. Por tal motivo, el CNE carecía en ese momento de atribuciones por razón del tiempo y al no haberlo hecho en esa data, vició su decisión.

La Sala no accederá a este cargo, comoquiera que el solicitante no soportó con una carga suficiente por qué dicha decisión de la autoridad electoral estaba viciada.

Con todo debe decirse lo siguiente:

- a) Los diez días que estableció la Corte no previeron una consecuencia prescriptiva frente a aquellas solicitudes de reconocimiento para las organizaciones políticas que, posterior a esta fecha, realizaran la solicitud que beneficiara su situación jurídica.
- b) Esa data se circunscribió exclusivamente para que «oficiosamente» la autoridad electoral aplicara, si a bien lo tuviera, los efectos *inter comunis*, sin que eso excluyera las «solicitudes de parte» que hicieran los ciudadanos como voceros de los colectivos políticos que podrían beneficiarse de tales efectos.
- c) El derecho a constituir partidos políticos se extiende a mantener la personería jurídica, el cual no puede verse limitado por el plazo de 10 días, pues una de las

¹¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 3 de agosto de 2015. Rad. 11001-03-28-000-2014-00128-00.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

garantías que tuvo en cuenta la Corte Constitucional fue precisamente resarcir las prerrogativas violadas de aquellos integrantes del colectivo que con ocasión de la grave violencia padecida y su conexidad con la pérdida de tal reconocimiento jurídico, afectaron la libertad para fundar y mantener la estructura que tenían los colectivos políticos.

d) Negar tal petición por cuenta del límite temporal, equivaldría a dar prevalencia a las formas sobre el fondo, pues si el colectivo solicitante cumple con el requisito principal de la sentencia, esto es, la acreditación de hechos de violencia grave y ajenos a la voluntad del partido que hubieran afectado causalmente su actividad política, la autoridad electoral se ve compelida a restituir tal atributo.

e) El certamen electoral de congreso de 2022, marcó un hito para la Corte Constitucional de cara a la situación jurídica que vivió el restituido Nuevo Liberalismo, sin que ello implique que las solicitudes presentadas con posterioridad a dicho evento inhiban a la autoridad electoral de realizar los estudios respectivos a fin de conceder los efectos *inter comunis* dispuestos en la providencia.

f) Las precisiones que dejó sentada la Corte Constitucional respecto a las elecciones de marzo de 2022, no implican que la máxima autoridad electoral quede contenida para estudiar las peticiones posteriores que se enmarcaron en los presupuestos sustanciales que el citado tribunal determinó, pues dicha decisión de unificación se otorgó a fin de «garantizar condiciones de igualdad frente a los demás partidos»; luego no se puede admitir una interpretación que tome en cuenta ese propósito, para cerrar la puerta a otras solicitudes que pretendan los colectivos a quienes se les canceló su personería jurídica en el pasado y que se encuentren en los precisos términos en que se dictó dicha providencia y conforme a los razonamientos de la presente decisión contenciosa.

g) La competencia establecida en la Constitución Política y la ley a favor del CNE, no tiene ningún límite temporal para el despliegue de dicha función; luego, se sigue, dicha autoridad tiene competencia *in tempore* para estudiar y acceder en cualquier tiempo a las solicitudes que se le presenten, siempre y cuando, cumplan con las exigencias jurisprudenciales para el reconocimiento excepcional de la personería jurídica.

Dicho lo anterior, no se accederá al cargo propuesto.

2.8 De los cargos formulados como nulidad parcial del artículo 6º parágrafos, 1º y 2º de la Resolución 1549 de 2023, relacionados con la prohibición de la doble militancia.

Una vez resueltos los cargos de la demanda del expediente 2023-00040-00, la Sección abordará lo propuesto en los (radicados 2023-00028-00 y 2023-00034-00), para determinar si el artículo 6, parágrafos 1º y 2º de la Resolución 1549 del



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

1º de marzo de 2023 vulneraron el ordenamiento jurídico superior¹¹³ y si se expidió sin competencia funcional¹¹⁴.

2.8.1 Infracción de los artículos 4, 107 y 152¹¹⁵ de la Constitución Política y 2º de la Ley 1475 de 2011 –prohibición de la doble militancia–.

Como se expuso en la metodología de la presente decisión y tal como lo dispone la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria en la que la Carta Magna prevalece sobre las disposiciones que la ley establezca, y conforme a ello, la norma superior tiene por sentido que el ejercicio del derecho fundamental a conformar partidos políticos, consagrado en los artículos 40, numeral 3 y 107 constitucionales, está determinado por una serie de condiciones normativas, que propenden por mantener un sistema coherente de cara a la real participación en democracia.

Aun cuando lo anterior es claro, la Corte Constitucional como garante de los preceptos que componen el texto superior, ha desarrollado a través de su jurisprudencia una serie de razonamientos que, como en el caso del Nuevo Liberalismo, llevó a interpretar las reglas dispuestas en el artículo 108 para concluir que estas reñían con las disposiciones del 40.3 y el 107 superiores.

Con base en ello, la posición vigente de este tribunal es que si la autoridad judicial, advierte una antinomia entre principios y reglas, debe aplicar una hermenéutica que sea favorable a las primeras como protección del derecho político y así expandir la democracia a favor de este último.

Al acudirse a la sentencia SU – 257 de 2021, y tal como se dejó dicho en precedencia, al no existir una relación de causalidad directa y efectiva entre los hechos de violencia grave y sistemática que hubieren podido sufrir los miembros de la NFD, y la afectación al derecho fundamental a la participación política; debe decirse que, todos aquellos privilegios que devienen de dicha restitución no serán aplicables.

Con base en lo anterior, la Corte ordenó como una forma de reparación a favor de una colectividad política que demuestra no solo el padecimiento grave y sistemático de violencia, sino también la existencia de ese vínculo inescindible entre la cancelación de la personería jurídica y tales eventos de zozobra, la posibilidad de recomponer sus filas sin que existan sanciones como las derivadas de la aplicación de la doble militancia.

Frente a esto, la Corte razonó de la siguiente manera:

215. (...) la persecución con la misma finalidad de eliminar a sus demás líderes por parte de organizaciones delincuenciales que, en su momento, le resultaba

¹¹³ Indicó la infracción del artículo 4º constitucional en armonía con los artículos 107 y 152 superiores y el 2 de la Ley 1475 de 2011 sobre la prohibición de la doble militancia.

¹¹⁴ Según esto, el CNE incurrió en un exceso de sus funciones, al haber regulado el régimen de las organizaciones políticas, estando sometida dicha materia a reserva estatutaria.

¹¹⁵ Atendiendo a que según los demandantes, el legislador estatutario es la única autoridad que puede regular la materia.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

imposible controlar al Estado, modificó la situación de que gozaban sus dirigentes frente a las demás organizaciones políticas (...) Por lo tanto, a quienes sufrieron los hechos antes señalados les asiste **el derecho a reagruparse** (...).

398. (...) para garantizar la interpretación sistemática de las normas que protegen a las personas que en últimas fueron víctimas de las conductas cometidas (...) incluye el derecho a **recobrar su personería jurídica, por lo cual una forma de reparación consiste en devolvérsela** y el derecho de sus fundadores y dirigentes de la época que en que existió y que fueron elegidos en representación del Partido y hoy están en otras agrupaciones políticas a que **retornen al Partido y en él puedan continuar ejerciendo sus derechos políticos**.

399. **Este caso obliga a plantear la necesidad de desbloquear la democracia** porque las barreras existentes como las que son objeto de análisis impiden el desarrollo e implementación del principio pluralista que **facilite la democracia militante** y que afecta tanto a las nuevas organizaciones políticas como a sectores o tendencias de los propios partidos y movimientos políticos, **porque obtenida su personería jurídica, dada la rigidez de las reglas constitucionales y legales, ésta se pierde o se debe cancelar**, (...).

410. Así mismo, en la medida en que esta Sentencia se profiere y se notifica en el momento en que ya está en curso el calendario electoral para las elecciones congresariales de marzo de 2022, **quedarán exceptuados de la obligación de haber renunciado a la curul que actualmente ocupan en representación de otros Partidos, al menos con 12 meses antes del primer día de inscripción**, quienes fueron sus fundadores, integrantes de sus cuerpos directivos o elegidos a corporaciones públicas como candidatos de ese Partido entre 1980 y 1988 y quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el Partido Nuevo Liberalismo (esta última acreditada por el Consejo Nacional del Nuevo Liberalismo) y ahora aspiren a ser elegidos en representación de ese Partido en las elecciones a celebrarse en 2022. (Negrilla fuera de texto).

A partir de estos razonamientos, que poco fueron profundizados por la autoridad electoral, la Resolución 1549 de 2023 estableció como garantía a favor del citado colectivo lo siguiente:

ARTÍCULO SEXTO: OTORGAR a todos los simpatizantes y antiguos militantes de la Nueva Fuerza Democrática que deseen y se encuentren actualmente afiliados y afiliadas a otras agrupaciones políticas, el término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, para que presenten la correspondiente renuncia a esas colectividades y tramiten la reincorporación ante el partido político Nueva Fuerza Democrática, con arreglo a sus estatutos internos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que se reincorporen a la Nueva Fuerza Democrática dentro del plazo indicado en este artículo, no incurrirán en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1475 de 2011.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que tramiten la reincorporación ante la Nueva Fuerza Democrática, pero hubiesen sido elegidos en corporaciones públicas o cargos uninominales en representación de otras organizaciones políticas, no perderán la dignidad que ocupan.

Esta disposición fue objeto de dos pronunciamientos por parte del Consejo Nacional Electoral, el primero, a través de la Resolución 2776 del 12 de abril de



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

2023 en la que se aclaró¹¹⁶ e interpretó lo relativo a la doble militancia. La segunda decisión administrativa se encuentra consignada en el acto administrativo 4258 del 7 de junio de 2023¹¹⁷.

En concreto, el precepto demandado quedó redactado bajo el siguiente tenor:

ARTÍCULO SEXTO: OTORGAR a todos los simpatizantes y antiguos militantes (entiéndase quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021. Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin), de la Nueva Fuerza Democrática que deseen y se encuentren actualmente afiliados y afiliadas a otras agrupaciones políticas, el término de treinta (30) días hábiles¹¹⁸, contados a partir de la notificación de esta resolución, para que presenten la correspondiente renuncia a esas colectividades y tramiten la reincorporación ante el partido político Nueva Fuerza Democrática, con arreglo a sus estatutos internos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas (fundadores del partido Nueva Fuerza Democrática, los integrantes de sus cuerpos directivos, los que hayan sido elegidos a corporaciones públicas como candidatos de la colectividad entre 1991 y 2006, y los “simpatizantes y antiguos militantes” (entiéndase por estos “quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021). Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin), que se reincorporen a la Nueva Fuerza Democrática dentro del plazo indicado en este artículo, no incurrirán en la prohibición de doble militancia prevista en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1475 de 2011.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que tramiten la reincorporación ante la Nueva Fuerza Democrática, pero hubiesen sido elegidos en corporaciones públicas o cargos uninominales en representación de otras organizaciones políticas, no perderán la dignidad que ocupan.

Conforme a lo anterior, la Sala Electoral comprende que al no haberse demostrado esa relación de causalidad, la extensión automática de los efectos de

¹¹⁶ **ARTÍCULO PRIMERO: ACLARAR** la Resolución 1549 del 01 de marzo de 2023 (...) en el siguiente sentido: (i) la expresión “simpatizantes y antiguos militantes” del artículo sexto de la parte resolutive de la Resolución 1549 del 01 de marzo de 2023 hace referencia a quienes en el pasado sostuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el partido Nueva Fuerza Democrática. Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el máximo órgano de dirección del partido político. (...) el artículo sexto debe **INTERPRETARSE** de la siguiente forma: (ii) no incurrirán en doble militancia los fundadores del partido Nueva Fuerza Democrática, los integrantes de sus cuerpos directivos, los que hayan sido elegidos a corporaciones públicas como candidatos de la colectividad entre 1991 y 2006, y los “simpatizantes y antiguos militantes” (entiéndase por estos “quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021). Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin.

¹¹⁷ **ARTÍCULO PRIMERO: ACLARAR** la Resolución 1549 del 01 de marzo de 2023 (...) en el siguiente sentido: (i) la expresión “simpatizantes y antiguos militantes” del artículo sexto de la parte resolutive de la Resolución 1549 del 01 de marzo de 2023 hace referencia a quienes en el pasado sostuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el partido Nueva Fuerza Democrática. Deberá entenderse por “simpatizantes y antiguos militantes” del partido “quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021. Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin. (...) el artículo sexto debe **INTERPRETARSE** de la siguiente forma: (ii) no incurrirán en doble militancia los fundadores del partido Nueva Fuerza Democrática, los integrantes de sus cuerpos directivos, los que hayan sido elegidos a corporaciones públicas como candidatos de la colectividad entre 1991 y 2006, y los “simpatizantes y antiguos militantes” (entiéndase por estos “quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con la agrupación política”, en los términos de la Sentencia SU-257 de 2021). Esta relación directa y públicamente reconocida deberá ser acreditada por el partido político conforme al procedimiento y los medios probatorios permitidos en la ley que estime idóneos para tal fin.

¹¹⁸ Conforme a la constancia aportada por el CNE quedó ejecutoriado el acto administrativo el 16 de junio de 2023, día hábil siguiente a la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

la sentencia de unificación, como lo es la recomposición sin incurrir en la prohibición de la doble militancia, es improcedente, pues como se explicó en precedencia no se valoró de forma cuidadosa si el colectivo sufrió hechos violentos que de manera sistemática eliminaron de forma directa y efectiva su capacidad para ejercer el derecho a la participación política.

De cara a lo anterior, debe decirse que la Constitución Política de Colombia como «instrumento vivo»¹¹⁹ que es, constantemente es interpretada por su guardiana, lo cual supone, que su entendimiento y armonización sea uniforme y obligatoria para todas las autoridades, debido a que se hace en los estrictos y precisos términos del artículo 241 superior¹²⁰.

Adicionalmente, la hermenéutica vertida en el caso del Nuevo Liberalismo y con ello, la creación de la regla jurisprudencial y los efectos *inter comunis*, son por ministerio de la propia carta magna, fuentes obligatorias para discernir cabalmente el sentido de las reglas constitucionales, entre esas, la prohibición de doble militancia.

Al respecto, y tal como se copió en precedencia, los párrafos 215, 398, 399 y 410 de la SU – 257 de 2021 desentrañaron el significado constitucional de dicha prohibición, cuando se adviertan casos neurálgicos de afectación excepcional a la libertad política y al derecho a conformar organizaciones de ese nivel. A partir de ello, la interpretación expuesta en dicha providencia, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo para las autoridades, puesto que es razonable exigir, en aras del principio de igualdad en la aplicación de la norma, los alcances que tuvo la flexibilización de la prohibición de la conducta prohibitiva a aquellos colectivos que demuestren los condiciones precisadas por el tribunal constitucional.

La Sección observa en igual sentido que, una lectura armónica de los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte en las sentencias C – 490 de 2011 y SU – 257 de 2021, respecto a la doble militancia, no implican que una se superponga a la otra o estas se contraríen entre sí, *contrario sensu*, a partir de una lectura integral de tales razonamientos, se tiene que las reglas de la doble militancia se mantienen como límites generales a quienes participen en contra vía de dichas disposiciones y a lo preceptuado por la Ley 1475 de 2011; empero, al restituirse una personería jurídica por hechos graves de violencia sistemática, cuya relación directa afectó la participación libre de los colectivos, es procedente aplicar la regla jurisprudencial de la sentencia de unificación como una excepción a dicho parámetro general.

Al hablarse de excepción a la regla, si la autoridad ve demostrados esos parámetros estudiados que impidieron el ejercicio de las actividades políticas,

¹¹⁹ A partir de la sentencia C – 557 de 2001 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional trajo a discusión la teoría del derecho viviente.

¹²⁰ Corte Constitucional, sentencia SU – 640 de 1998. «Si así no fuera, habría tantas constituciones como intérpretes».



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

procede la restitución y por consecuencia, el retorno de aquellos¹²¹: fundadores, directivos, elegidos a corporaciones públicas entre 1991 al 2006 y los simpatizantes, antiguos militantes, estos dos últimos bajo el entendimiento que dio la sentencia de unificación.

Corolario de lo anterior, y respecto a este cargo presentado por la parte actora, queda demostrado que en el presente asunto no se acreditó esa relación de causalidad que permitiera entender que la NFD se vio limitada a participar en condiciones de igualdad con las demás agrupaciones políticas, producto de la violencia que adujo en sede administrativa; por esta razón, la extensión automática de los efectos de la sentencia de unificación, como lo es la recomposición sin incurrir en la prohibición de la doble militancia, era totalmente improcedente.

2.8.1.1 Falta de competencia

En este punto, el demandante¹²² manifestó que: «se observa que el Consejo Nacional Electoral crea una eximente tanto para la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica como para las consecuencias jurídicas de esa doble militancia, (...) En síntesis, existe una falta de competencia del Consejo Nacional Electoral para asumir las funciones de regulación del asunto de la doble militancia y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, toda vez que tales competencias fueron expresamente asignadas por el Constituyente al Congreso de la República, evento por lo cual existen razones de inconstitucionalidad e ilegalidad por transgresión».

Para la Sala es procedente razonar en los siguientes términos:

En primer lugar, tal como se viene diciendo en precedencia, el CNE por virtud de las competencias legales y constitucionales¹²³ y, en consideración a los derroteros que dejó sentado el fallo unificatorio tiene plena competencia para reconocer

¹²¹ Esta categoría de sujetos fue establecida por la Corte Constitucional, así: 213. [E]n cuanto se refiere al Nuevo Liberalismo objeto de análisis, desde 1984 se produjo un sistemático ataque contra sus **fundadores y principales dirigentes**. Asesinados sus **principales líderes**, algunos de los que fueron amenazados, para proteger su vida e integridad personal, debieron salir del país, otros suspendieron y muchos más abandonaron la lucha política que habían iniciado (...). 214. Estos hechos se enmarcan dentro del contexto de perturbación política (...) puesto que en ese período el país asistió a múltiples hechos de violencia que lo horrorizaron como (...) los atentados a **dirigentes políticos** del Nuevo Liberalismo, (...) de la cual fue víctima la **dirigencia** del Nuevo Liberalismo, sus familias y sus **simpatizantes**. 397. Cuando se le niega el derecho al Nuevo Liberalismo de recuperar la personería jurídica (...) se viola directamente la Constitución en aquellas disposiciones que justamente garantizan la fundación, permanencia y continuidad de los partidos y el derecho de sus **fundadores, directivos y representantes** a pertenecer a ellos libremente hasta su retiro (artículos 1, 3, 40-3 y 107). 398. (...) incluye el derecho a recobrar su personería jurídica, por lo cual una forma de reparación consiste en devolvérsela y el derecho de sus **fundadores y dirigentes** de la época que en que existió y que fueron **elegidos en representación del Partido** y hoy están en otras agrupaciones políticas a que retornen al Partido y en él puedan continuar ejerciendo sus derechos políticos. 410. Así mismo, en la medida en que esta Sentencia se profiere y se notifica en el momento en que ya está en curso el calendario electoral para las elecciones congresariales de marzo de 2022, quedarán exceptuados de la obligación de haber renunciado a la curul que actualmente ocupan en representación de otros Partidos, al menos con 12 meses antes del primer día de inscripción, quienes fueron sus **fundadores, integrantes de sus cuerpos directivos o elegidos a corporaciones públicas como candidatos de ese Partido entre 1980 y 1988 y quienes mantuvieron una relación directa y públicamente reconocida con el Partido Nuevo Liberalismo** (esta última acreditada por el Consejo Nacional del Nuevo Liberalismo) y ahora aspiren a ser elegidos en representación de ese Partido en las elecciones a celebrarse en 2022. (Negrilla fuera de texto).

¹²² Demanda 2023 -00028-00.

¹²³ **ARTÍCULO 265.** El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

extraordinariamente la personería jurídica, y como fórmula reparadora, puede otorgar la excepción de la doble militancia.

En segundo momento, si esta autoridad electoral ve satisfechas las exigencias que fija la Corte Constitucional y esta Sala Especializada Electoral de cara a conceder la restitución de tal atributo, es lo subsiguiente permitir la reintegración de sus directivos, militantes y simpatizantes sin las consecuencias de dicha prohibición, como se concluyó en la SU – 257 de 2021.

Como tercer precisión, lo que se juzga en el *sub examine* es precisamente si esa reincorporación era procedente o no; luego, conforme a lo hilvanado en precedencia la conclusión es que NO cabía dicha protección a favor de esos integrantes del extinto colectivo político, comoquiera que no se configuraron los supuestos fácticos, probatorios y jurídicos para dar dicho estatus.

Conforme a lo anterior, esta Sala concluye:

- i) La autoridad electoral aplicó el beneficio que permitía reagruparse a la NFD, sin ser ello posible, tanto para la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica como para las consecuencias jurídicas de la doble militancia.
- ii) Con todo, el cargo no prospera, comoquiera que el CNE tiene la atribución de conceder este privilegio, si y solo si, el colectivo demuestra el cumplimiento de los requisitos sustanciales que dejó sentada la sentencia de unificación.

2.9. De la inviolabilidad del estatuto de la oposición

Finalmente, cabe destacar que el representante legal de la organización política, en su contestación¹²⁴ propuso que, de accederse a lo pretendido por la parte actora, se violaría el estatuto de la oposición, consagrado en el artículo 112 superior y la Ley 1909 de 2018, debido a que Nueva Fuerza Democrática ya definió su posición política ante el gobierno nacional.

Al respecto, debe decirse que en la precitada providencia de unificación¹²⁵ la Corte recordó a la luz de la interpretación del artículo 40 superior, que el alcance de la expresión (sin limitación alguna), no puede tomarse de manera aislada y con ella, señalarse que le es dado a los ciudadanos fundar partidos y movimientos del tipo que sea, en las condiciones que se quiera, y de la forma y con el procedimiento que se desee, pues a todas luces esta lectura del texto constitucional es errada por cuanto la propia Carta fija limitaciones al ejercicio de este derecho, al igual que sucede con cualquier otra garantía.

¹²⁴ Demanda 2023-00034-00.

¹²⁵ Párrafo 370.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

Por tal motivo, al no demostrarse que la citada agrupación cumplió con los estándares hermenéuticos que fijó la sentencia SU – 257 de 2021, no se puede decir que se afectaron otros derechos, como lo es el de la oposición, pues al igual que las demás prerrogativas, estos encuentran un límite en el concepto mismo de democracia participativa que comprende el respeto por los procedimientos establecidos por la propia norma superior, la jurisprudencia constitucional, contenciosa, la ley y la imposición a las autoridades del deber de salvaguardar la integridad del proceso político.

Con todo, de una lectura integral del auto de seguimiento 2691 de 2023 se puede indicar que la sola previsión en la Constitución Política de la libertad para crear organizaciones políticas, por sí sola, no puede devastar el sistema de partidos, so pretexto de que los interesados argumenten una apertura del proceso democrático y que conlleve por esa situación a exigir, entre otros el respeto por los derechos de la oposición.¹²⁶

2.10 Otras consideraciones: la modulación de los efectos del fallo

Conforme a la declaratoria de nulidad del acto administrativo por el cual el CNE reconoció personería jurídica al partido político Nueva Fuerza Democrática, no pasa inadvertido por la Sala que esta colectividad utilizó dicho atributo, entre otros para ejercer los derechos que del mismo se derivan, especialmente otorgar avales a candidatos en las pasadas elecciones populares territoriales del 29 de octubre de 2023.

Siendo así, apelando a la presunción de legalidad que subsistió al citado acto administrativo, los principios de confianza legítima, buena fe y a la facultad de modulación de los fallos de nulidad electoral¹²⁷, se advertirá en la parte resolutive que la nulidad produce efectos *ex nunc*, es decir, en adelante o hacia el futuro.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

3. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución 1549 del 1º de marzo de 2023, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció la personería jurídica del partido político Nueva Fuerza Democrática.

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

¹²⁶ Ley 1909 de 2018, por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

¹²⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 27 de abril del 2017. Rad. 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013), M.P. Sandra Lissette Ibarra Vélez. Sección Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00120-00 (2010-00120), MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Diego Andrés Pinilla Durán y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicados: 11001-03-28-000-2023-00034-00
11001-03-28-000-2023-00028-00
11001-03-28-000-2023-00040-00

ADVERTIR a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
(Ausente con permiso)

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>