



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

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

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD DE CONTENIDO ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2023-00046-00  
**Demandante:** XIMENA ECHAVARRÍA CARDONA  
**Demandado:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

**Tema:** Requisitos ordinarios para obtener la personería jurídica como partido político. Excepciones. Alcance normativo del Acuerdo de Paz de 2016.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

La señora Ximena Echavarría Cardona instauró demanda el 11 de julio de 2023, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, tendiente a obtener la nulidad de la Resolución 5529 del 15 de diciembre de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido político Fuerza Ciudadana.

**1.1. Pretensiones**

Fueron formuladas por la parte actora en los siguientes términos:

**PRIMERA.** Que se declare la nulidad de la Resolución 5529 del 15 de diciembre de 2022 expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se RECONOCIÓ y ORDENÓ la inscripción de la agrupación política “FUERZA CIUDADANA”, en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que reposa en el Consejo Nacional Electoral, dentro del radicado CNE-E-DG-2022-018424.

**SEGUNDA.** Que, como consecuencia de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral excluya del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica a la agrupación política “FUERZA CIUDADANA”.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

## 1.2. Hechos

La demandante expuso los siguientes:

El señor Carlos Eduardo Caicedo Omar, a través de apoderado, presentó solicitud de reconocimiento de personería jurídica a favor del grupo significativo Fuerza Ciudadana.

El CNE concedió dicho atributo mediante la Resolución 5529 de 2022, demandada en esta oportunidad. Al efecto, tuvo en cuenta que la colectividad ha tenido una participación política y electoral estable en el tiempo y goza de un respaldo ciudadano significativo en las urnas, reflejado en la representación política lograda con la elección de varios alcaldes, un gobernador y una curul de representante a la Cámara. Además, conformó la coalición<sup>1</sup> que llevó al señor Gustavo Petro al Senado de la República en el año 2018, como segunda fuerza electoral del país, y a la Presidencia de la República para el periodo 2022-2026.

En este mismo acto, el ente electoral registró los estatutos y la plataforma ideológica y programática del colectivo y, provisionalmente, al señor Caicedo Omar como presidente fundador y representante legal del movimiento referido.

## 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo que el acto acusado infringió los artículos 13, 40 y 108 de la Constitución Política e incurrió en falsa motivación. Estas censuras fueron desarrolladas de la siguiente manera:

### 1.3.1. Violación de normas superiores

#### 1.3.1.1. Artículo 13 constitucional

La demandante aseveró que el CNE citó como soporte jurídico el derecho fundamental consagrado en el artículo 13 superior, a fin de validar la decisión en un precario juicio de igualdad, basado en la existencia de una relación directa entre el movimiento político Corriente de Renovación Socialista y el grupo significativo Fuerza Ciudadana, por cuenta de la coincidencia como miembro en uno y otro del señor Caicedo.

Así que, a juicio de la entidad, en los términos de las sentencias SU-257 de 2021 y SU-316 de 2021, podía darse aplicación en su caso al Acuerdo de Paz suscrito con las

<sup>1</sup> El acto demandado contiene la relación de la participación electoral activa de Fuerza Ciudadana. En esta se refiere a que la elección de candidato único a la Presidencia 2018-2022 estuvo precedida de la llamada "Consulta de la Inclusión Social por la paz" con la participación del MAIS, Colombia Humana y Fuerza Ciudadana. Luego para la primera y segunda vuelta presidencial 2018-2022, dicha colectividad apoyó e hizo parte de la respectiva coalición. Así también integró la coalición para presidente 2022-2026, con el entonces candidato Gustavo Petro. Véanse folios 37 y 38 de la Resolución 5529 de 2022.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

extintas FARC, concretamente las cláusulas que promueven la apertura democrática y el surgimiento de nuevas organizaciones políticas en el plano regional.

En consonancia con lo anterior, descalificó la decisión judicializada, comoquiera que no se verificó la relación jurídica que presuntamente existía entre las colectividades antes mencionadas ni se evidenció que el señor Caicedo Omar estuviera relacionado como directivo de la solicitante o que contara con cualquier otra vinculación que le otorgara un derecho o la legitimación en la causa para pedir el reconocimiento de una personería jurídica en nombre y representación de Fuerza Ciudadana. Agregó que, a lo sumo, podía solicitar la personería jurídica del movimiento Corriente de Renovación Socialista, pues Fuerza Ciudadana nunca había contado con dicho atributo, antes bien, siempre ha debido cumplir con los requisitos de los grupos significativos para participar en elecciones.

Acusó al CNE por no verificar que los sujetos comparados, a saber, Fuerza Ciudadana, con Unión Patriótica, Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Liga de Gobernantes y FARC, cumplieran con la primera de las etapas de un test de igualdad, esto es, que correspondieran a organizaciones de la misma naturaleza.

Concluyó que el reconocimiento del atributo de cada una de las colectividades políticas relacionadas correspondió a circunstancias de tiempo modo y lugar totalmente diferentes a las vividas por Fuerza Ciudadana que, en manera alguna, son similares, equiparables o iguales.

### **1.3.1.2. Artículo 40 constitucional**

La demandante señaló que el CNE dijo garantizar el derecho consagrado en el artículo 40 superior, pero aplicó erróneamente, por analogía, lo acontecido con Unión Patriótica, Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Liga de Gobernantes y FARC.

Alegó que dichas organizaciones han estado en diferentes circunstancias de tiempo, modo y lugar para obtener dicho reconocimiento y, a todas luces, resultan ser exponencialmente distintas a los hechos esgrimidos en el escrito que acompañaba la petición y posterior resolución de reconocimiento de la personería jurídica a favor de Fuerza Ciudadana. Por ejemplo, señaló que esta colectividad nunca «padeció el exterminio de sus militantes, por razones de intolerancia política», como tampoco goza de «un derecho que devenga de los acuerdos de paz».

Explicó que el reconocimiento de la personería jurídica de un partido político depende de requisitos adicionales, previstos en el ordenamiento constitucional y legal vigente, específicamente, cumplir con el porcentaje de votación válida emitida en el territorio nacional en las elecciones del Congreso, ya sea en Cámara o Senado, lo que para este caso en concreto no ocurrió. En esta línea, advirtió que «es clara la interpretación



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

errada que ha realizado el Consejo Nacional Electoral en las últimas resoluciones de reconocimiento de personería jurídica a Partidos Políticos».

### 1.3.1.3. Artículo 108 constitucional

La parte actora considera que Fuerza Ciudadana debió, como lo demandan la Constitución Política y la ley, cumplir con el mandato consagrado en el artículo 108 superior, esto es, obtener una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones legislativas, es decir, de Senado de la República y Cámara de Representantes, lo cual no se acreditó y evidentemente no sucedió de esta manera.

Argumentó lo reiterado por la Corte Constitucional en sentencia SU 316-21, de la cual destacó el siguiente apartado:

(...) que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política, el CNE reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que en las elecciones al Congreso obtengan una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional. Disposición que a su vez es desarrollada por el artículo 3º de la Ley Estatutaria 130 de 1994 y el artículo 3º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, cuyos requisitos deben entenderse armonizados entre sí y con la norma superior. De esta manera, concluye que el artículo 108 superior establece una regla general y una excepción para el reconocimiento de la personería jurídica, siendo la regla general que todo partido o movimiento político deberá cumplir con dos requisitos objetivos, a saber:

- a. Haber participado en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República - **requisito cualitativo**.
- b. Haber obtenido una votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional – **requisito cuantitativo**.

La excepción, la constituyen los movimientos políticos que aspiren por las circunscripciones especiales de minorías étnicas – requisito cualitativo –, para los cuales no se exige el umbral, sino haber alcanzado representación en el Congreso – requisito cuantitativo. Así las cosas, reiteró que el GSC Colombia Humana no participó en las elecciones al Congreso de la República que se realizaron el 11 de marzo de 2018, pues su actividad sólo se limitó a la aparición de su logo en una lista de coalición (negrillas de la transcripción de la parte actora).

Para el caso de Fuerza Ciudadana, indicó que las listas inscritas para las elecciones del Congreso 2022-2026 obtuvieron en el Senado 431.166 votos y 71.075 en la Cámara de Representantes del Magdalena, como se refleja en el formulario E-26, razón por la cual tan solo alcanzó el 2.537% de los votos válidos totales.

### 1.3.2. Falsa motivación

La demandante acusa al acto demandado de este vicio de nulidad porque el CNE adoptó como referente la sentencia SU-316 de 2021, en la cual la Corte Constitucional



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

resolvió ordenar el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana.

Recordó que el fundamento de esa decisión fue el derecho previsto en el artículo 112 constitucional y que ejerció el señor Gustavo Petro Urrego, al haber obtenido la segunda votación a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018. Por esa razón, ocupó la curul como senador, con el fin de garantizar una oposición real y efectiva, puesto que para la época no había podido ejercer las prerrogativas que le confiere el respectivo estatuto (Ley 1909 de 2018), a través de la plataforma política independiente que conformó.

Afirmó que esas circunstancias son diferentes a lo ocurrido con Fuerza Ciudadana, en la medida en que, si bien participó en la coalición que inscribió como candidato presidencial al señor Petro Urrego en el año 2018, lo cierto es que la ley de oposición no expande ese derecho a los coaligados que no tengan representación en el Congreso de la República.

En consecuencia, aseveró que no se puede hacer extensiva a Fuerza Ciudadana, la decisión que reconoció la personería jurídica a Colombia Humana, habida cuenta que el principio de igualdad invocado por el CNE tiene un carácter relacional, que supone establecer dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas.

Agregó que no podía aplicarse el mismo supuesto fáctico, por cuanto, cuando se expide la Resolución 5529 de 2022, el período 2018-2022 había finalizado. Además, para el interregno 2022-2026, Fuerza Ciudadana se declaró como organización de gobierno, respecto de la administración presidencial de Gustavo Petro.

Así las cosas, a su juicio, el acto impugnado careció de un real fundamento, comoquiera que no podía apoyarse en el derecho de oposición política para otorgar el citado atributo.

Por otra parte, aseveró que, aunque la regulación no establece un término determinado para presentar la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica, sí existe la condición del resultado electoral de la elección anterior. Es decir, si la petición fue presentada con posterioridad al 13 de marzo de 2022, el porcentaje del 3% estipulado en el artículo 108 constitucional refiere a la elección del Congreso inmediatamente anterior.

Sobre el punto, añadió que no puede hacerse una interpretación extensiva del término de aplicación de los tres periodos presidenciales completos previstos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, menos aún, haberla otorgado cuando la solicitud se presentó cinco (5) años después.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Indicó que adoptar el contenido de dicho Acuerdo Final raya con la falta de competencia e ilegalidad por parte de la corporación, pues a la fecha el Congreso de la República es el competente para regular dichas medidas por medio de una reforma política, competencia que no fue otorgada por la Corte Constitucional a las autoridades administrativas electorales. Por lo tanto, en la actualidad, se presenta una carencia de fundamento legal que permita su aplicación efectiva, comoquiera que no se ha regulado por el legislador.

### **1.3.3. Vicios formales**

Bajo este título, la parte actora hizo un compendio de los anteriores argumentos de la violación, en los siguientes términos:

Muy a pesar de que Fuerza Ciudadana hubiese sido parte de la coalición para las elecciones presidenciales de 2018, se entiende que el derecho que otorga el estatuto de oposición es personal, razón por la que se le concedió personería jurídica únicamente a Colombia Humana.

Una vez el CNE determina dejar de lado lo presupuestado en el artículo 108 de la Constitución Política y en la Ley 130 de 1994 para el otorgamiento de personería jurídica, dio prelación a una interpretación extensiva de la sentencia SU-316 de 2021, basándose en una supuesta aplicación del principio de igualdad. Sin embargo, es lo cierto que tal tratamiento no aplicaba al caso en estudio, toda vez que la curul de senador de la República del señor Gustavo Petro obedeció únicamente al derecho otorgado por Estatuto de Oposición, el cual es personal y no de la coalición. Resulta, por tanto, un error tener como fundamento dicho presupuesto de igualdad.

Por último, no puede ser de recibo para el Consejo de Estado que el CNE otorgue personería jurídica a Fuerza Ciudadana y reconozca como presidente fundador y representante legal al señor Carlos Eduardo Caicedo Omar, quien fue electo gobernador del departamento del Magdalena para el periodo constitucional 2020-2023, dado que esta investidura le impedía realizar proselitismo político y estar a cargo de una organización política seccional, dado que la ley expresamente se lo prohíbe.

Por tal razón, la demandante solicita que se envíen copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Corte Suprema de Justicia, para lo que en derecho corresponda.

## **2. Admisión de la demanda y decisión de la medida cautelar**

Mediante auto del 25 de julio de 2023, el despacho admitió la demanda y corrió traslado de la medida cautelar. A su turno, por providencia de 30 de agosto del mismo año, la Sala negó la solicitud de suspensión provisional, debido a que los argumentos de soporte resultaron insuficientes, por cuanto el acto no se fundamentó únicamente en el artículo 108 constitucional invocado, como lo indicó la peticionaria. Esta decisión



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

denegatoria fue recurrida en reposición y confirmada en providencia de 12 de octubre de 2023.

Durante el traslado del auto admisorio de la demanda, se hicieron presentes el CNE y la colectividad Fuerza Ciudadana. Así también, la Fundación Comité de Veeduría del Atlántico presentó escrito de coadyuvancia de la parte demandante.

### 3. Contestaciones de la demanda

Dentro del término del traslado concedido en el auto admisorio, fueron allegados los memoriales que se reseñan a continuación:

#### 3.1. Consejo Nacional Electoral

La apoderada de la entidad demandada se opuso a las pretensiones y fundamentó la intervención en los siguientes planteamientos:

El acto acusado fue proferido en el marco de sus competencias constitucionales, siguió la línea de las sentencias SU-316 de 2021 y SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional y aplicó el Acuerdo Final (AF) para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera, firmado el 12 de diciembre de 2016, con el fin de proteger el derecho a la participación política amparado constitucional y convencionalmente y siguiendo la hermenéutica sistemática e integradora del ordenamiento jurídico.

**3.1.1.** En relación con el **cargo de violación al ordenamiento superior**, manifestó que no es de recibo, en concreto, por lo siguiente:

Encontró necesario desligar el requisito del umbral para que las agrupaciones políticas obtengan personería jurídica, considerando los precedentes constitucionales de unificación antes citados y el alcance previsto en el AF, comoquiera que Fuerza Ciudadana se encuentra en igualdad de derechos frente a Colombia Humana.

Indicó que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-316 de 6 de septiembre de 2021, ordenó dejar sin efecto el acto denegatorio del reconocimiento de la personería jurídica a Colombia Humana y, en su lugar, decidió otorgársela. En tal sentido, reconoció los derechos de la oposición que benefician al candidato que le sigue en votos a quien resultó elegido presidente de la República y siempre que supere el umbral del 3% en esa elección.

Destacó que la SU-257 de 5 de agosto de 2021 de la misma corte indicó que el artículo 108 superior no puede interpretarse ni aplicarse exegética o aisladamente, por cuanto debe dársele alcance de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios del Estado Social de Derecho. Aunado a lo anterior, sus efectos fueron determinados *inter comunis*, es decir, para aquellas colectividades en las mismas



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

circunstancias que el partido Nuevo Liberalismo, por hechos de violencia o similares a los analizados en la providencia y que afectaron la permanencia en las contiendas electorales a partir de 1988.

En dicha providencia se advirtió sobre la existencia de una antinomia entre la apertura democrática, el pluralismo, la participación política, en los términos de los artículos 40 y 107 superiores, y las reglas contenidas en el artículo 108 *ibidem*, pues la inflexibilidad de los presupuestos de esta última disposición reduce al mínimo a las primeras garantías y conduce a su desaparición. Por ende, la alta corporación judicial estimó necesario interpretar dicho mandato, de forma tal que no afectara los valores y principios que la misma Constitución Política protege y garantiza.

Aseveró que la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha admitido algunas excepciones al régimen de reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos. Al efecto, trajo a colación el fallo de 4 de julio de 2013<sup>2</sup> de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el cual anuló parcialmente la Resolución 5659 de septiembre de 2002, con respecto a la supresión de la personería jurídica de la Unión Patriótica.

La accionada también recordó la obligatoriedad de los precedentes de los órganos de cierre judicial en el sistema de fuentes de derecho, que implica el carácter vinculante para todas las autoridades judiciales y administrativas<sup>3</sup>.

Conforme a lo anterior, el CNE señaló que, como autoridad electoral, tenía el deber de aplicar los precedentes jurisprudenciales de unificación de la Corte Constitucional y agregó:

Así las cosas, para adelantar el examen de legalidad correspondiente, el despacho deberá tener en cuenta el desarrollo jurisprudencial en los casos de violencia política, así como garantizar los derechos de la oposición con el fin de evaluar la justificación y la razonabilidad de las medidas adoptadas por esta Corporación para hacer efectivo el reconocimiento de la personería jurídica del grupo significativo, y no hacer una interpretación parcial y asilada de lo ordenado en el acto administrativo atacado como la de la demandante (...).

Así mismo, sostuvo que el precedente administrativo propende por la salvaguarda de los principios de igualdad y seguridad jurídica, comoquiera que los ciudadanos tienen derecho a recibir el mismo trato de parte de las autoridades públicas, cuando las circunstancias de hecho así lo demanden. En este caso, el CNE, como máxima autoridad de la Organización Electoral tiene la obligación de brindar igual trato a todos los partidos y movimientos políticos, sin distinción de su filiación partidista o ideológica.

<sup>2</sup> Radicación: 11001-03-28-000-2010-00027-00.

<sup>3</sup> C-816 de 2011.





**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

A su juicio, frente a las solicitudes como la de Fuerza Ciudadana, los precedentes de las altas cortes habilitan a la autoridad electoral para que, en el marco de las competencias otorgadas por el constituyente y con el debido sustento jurídico y probatorio, de manera excepcional y transitoria, inaplique normas constitucionales y legales con el fin de salvaguardar derechos constitucional y convencionalmente protegidos relacionados con la participación política.

Adujo que la decisión adoptada, además, está en concordancia con el precedente administrativo de esta corporación, que mediante Resolución 7822 de 2021 ordenó la misma medida al momento de restablecer la personería jurídica del Nuevo Liberalismo, que resultaba aplicable conforme a las órdenes de la sentencia SU-257 de 2021.

En relación con el Acuerdo Final de Paz y la necesidad de desligar el requisito del umbral para que las agrupaciones políticas obtengan personería, en su parecer sus directrices imponen la remoción de los obstáculos vigentes en las normas del sistema electoral.

Señalo que, en el caso del acto impugnado, el CNE tuvo en cuenta el AF de 12 de noviembre de 2016, en tanto acordó que, para la finalización del conflicto y consolidar la paz, debían removerse los obstáculos e introducirse los cambios institucionales necesarios para que las colectividades logren o conserven el atributo referido.

Dentro de ese contexto se reconocieron las personerías al Nuevo Liberalismo y a Colombia Humana y se expidió la Resolución 5529 de 2022, respecto a Fuerza Ciudadana.

Fácticamente, se tuvo en cuenta la realización de la «consulta interpartidista para la inclusión social y la paz», a fin de escoger candidato para las elecciones de mayo, en las cuales se eligió presidente de la República 2018-2022.

En esta participaron el señor Gustavo Petro por el GSC Colombia Humana y Carlos Eduardo Caicedo Omar, por el GSC Fuerza Ciudadana. Como resultado de dicha consulta, el primero de los mencionados se inscribió como candidato de la coalición «Petro Presidente», conformada por aquellas colectividades y el partido MAIS. Haber alcanzado la segunda mayor votación de las elecciones presidenciales 2018-2022, les garantizó a los coaligados los derechos inherentes al ejercicio de la oposición política del país.

En línea con lo anterior, destacó:

[Q]ue en procura de obtener decisiones unificadas que garanticen el principio de igualdad, la providencia judicial en cita constituye precedente vinculante en el procedimiento administrativo iniciado por el Movimiento Político Fuerza Ciudadana con el fin de lograr el restablecimiento de la personería jurídica. De manera que las autoridades administrativas se encuentren en la obligación de verificar y aplicar el



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

precedente judicial existente sobre la materia, al momento de resolver una solicitud o actuación administrativa, so pena de incurrir en violaciones de derechos fundamentales.

Concluyó que el reconocimiento se basó, no solo en el artículo 108 superior, sino en una interpretación más amplia, sustentada en varios fundamentos normativos, jurisprudenciales, convencionales y en preceptos del AF, todos acreditados por Fuerza Ciudadana, conforme consta en el expediente administrativo CNE-E-DG-2022-018424.

### **3.1.2. Frente al cargo de falsa motivación**

La entidad electoral indicó que la parte actora sustentó este cargo en que el atributo a Fuerza Ciudadana se otorgó con base en una indebida extensión, por una parte, del principio de igualdad, en comparación con Colombia Humana. Por otra, de las propuestas del AF, que no han sido reguladas en el ordenamiento jurídico vigente.

En oposición a dicho argumento, manifestó que el artículo 10 del CPACA obliga a las autoridades a aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme al resolver los asuntos asignados, en cuanto tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Así las cosas, como órgano electoral no le estaba permitido desconocer las directrices contenidas en la sentencia de unificación de la Corte Constitucional, para resolver un asunto similar.

Agregó que la corporación brindó «todas las garantías procesales al grupo de ciudadanos, solicitante de la personería jurídica de Fuerza Ciudadana, conforme al contenido y alcance de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional», que representaba para el caso una «fuente jurídica necesaria».

Finalmente, propuso la excepción innominada, de conformidad con el artículo 187 del CPACA.

### **3.2. El partido Fuerza Ciudadana**

Mediante escrito presentado por intermedio de apoderado judicial, descorrió el traslado del auto admisorio y se opuso a la prosperidad de la demanda. En tal sentido, aseveró que en la decisión del CNE se advirtió que se haría una interpretación sistemática sobre el umbral como requisito para otorgar la personería jurídica, a partir de la sentencia del 4 de septiembre de 2013 del Consejo de Estado, que se ocupó del caso de la Unión Patriótica, el Acuerdo Final, las sentencias SU-257 y 316 de 2021 de la Corte Constitucional y el Estatuto de la Oposición.

Señaló que el CNE analizó las circunstancias fácticas comprobadas en la actuación administrativa, padecidas por el señor Caicedo Omar y los demás líderes de la colectividad solicitante. De ahí, la autoridad electoral concluyó que no eran de recibo



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

los hechos de violencia padecidos por la Corriente de Renovación Socialista y que esto tuviera una relación de causalidad con la pérdida de la personería, cuyo restablecimiento no era el solicitado por dicho ciudadano.

En vez de ese criterio, resaltó que el asunto se abordó desde el contexto del Estatuto de la Oposición y los beneficios que obtiene la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales, que le resultaban aplicables a Fuerza Ciudadana por el antecedente de la consulta interpartidista del 13 marzo de 2018, llamada Inclusión Social por la Paz, que se adelantó con Colombia Humana.

Recordó que en dicha consulta resultó triunfador el señor Gustavo Petro y que la coalición apoyó su candidatura en primera y segunda vuelta presidencial, en la cual obtuvieron la segunda votación más alta y la curul de senador de la República, factores que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021, para otorgarle la personería jurídica al partido Colombia Humana.

Además, se refirió al argumento del acto acusado, relacionado con el artículo 7° de la Ley 996 de 2005, mediante el cual se habilitó el derecho de las agrupaciones políticas, con o sin personería jurídica, para inscribir candidatos a la Presidencia de la República. De este fundamento normativo, extrajo las siguientes razones para defender dicho atributo:

- i) Porque quienes participen en las consultas no pueden inscribirse en el mismo proceso electoral por otra agrupación política y su resultado es obligatorio para quienes concurren en ella, pues así lo señala el artículo 107 de la Constitución.
- ii) Porque el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 ordena que quien resulte ganador en la consulta será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella.
- iii) Porque la sentencia SU-316 de 2021 obligó a una interpretación sistemática de las garantías de la oposición, según la cual el derecho a la personería jurídica se extiende, no solo al grupo significativo de ciudadanos que representan los candidatos que obtuvieron las correspondientes curules en el Congreso, sino también «a las demás agrupaciones que, en condiciones similares, lo apoyaron», por cuenta del principio de igualdad, para todos los partidos que conforman una coalición.

Adujo que el organismo electoral mencionó dos aspectos adicionales, (i) el artículo 262 superior, que permite mantener la personería jurídica a las agrupaciones políticas minoritarias que conforman coaliciones para el Senado de la República y (ii) el antecedente del partido Liga de Gobernantes Anticorrupción –LIGA- que, a partir de la figura de la jurisprudencia extendida, alcanzó el atributo referido.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

También trajo a colación los propósitos del AF, por cuanto a las autoridades les correspondía adoptar las medidas para fortalecer la participación y el pluralismo en dos frentes, a saber, desligar la personería de la obtención del umbral en las elecciones para el Congreso y adoptar un sistema progresivo de adquisición de derechos, según el desempeño de las agrupaciones políticas, pero manteniendo los requisitos exigidos para alcanzar la personería jurídica. Además, invocó el Acto Legislativo 2 de 2017, cuyos contenidos son directrices de interpretación y referente de desarrollo y validez de las leyes que implementen dicho acuerdo.

Igualmente, advirtió que el CNE constató el respaldo electoral de Fuerza Ciudadana, a partir de 2011, especialmente en el departamento del Magdalena, como también ponderó que obtuvo 431.166 votos para el Senado de la República 2022-2026 y que logró una curul en la Cámara de Representantes, con 71.075 votos. Por lo tanto, concluyó el organismo electoral que la colectividad:

i) ha sido estable en el tiempo, ii) tiene un respaldo ciudadano en las urnas y, iii) no es un fenómeno efímero o pasajero, como ocurre con los grupos significativos de ciudadanos, al contrario ha alcanzado la representación política... así como la conformación de una coalición que llevó al senado de la República a Gustavo Petro en el año 2018 como segunda fuerza electoral del país, y a integrar la coalición que [lo] llevó a la presidencia (sic) de la República (...) en el año 2022 (...).

Enseguida, el apoderado del partido Fuerza Ciudadana procedió a descalificar los argumentos sustento de la demanda de nulidad electoral, a partir de dos razones de fondo:

- a) El juicio de igualdad no fue precario, como lo afirma la actora, pues precisamente el CNE no encontró relación de causalidad con las circunstancias fácticas de violencia sufridas por la Corriente de Renovación Socialista y, por ende, no acogió ese argumento de la petición de la personería jurídica.
- b) El CNE evidenció que sí se podía dar aplicación al Estatuto de la Oposición y a la sentencia SU-316 de 2021, comoquiera que Colombia Humana y Fuerza Ciudadana eran partes integrantes de la coalición que respaldó la candidatura del señor Gustavo Petro y, además, que era viable emplear las razones que permitieron el otorgamiento de la personería a la Unión Patriótica, al Nuevo Liberalismo, al partido de las extintas FARC y a la Liga de Gobernantes contra la Corrupción.

Respecto de la falsa motivación, analizó los ejes temáticos de las consultas populares, el alcance de las coaliciones y su relación para mantener la personería jurídica de las colectividades integrantes y ejercer los derechos del Estatuto de la Oposición.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Frente a las consultas, aseveró que la Constitución Política (art. 107) y las leyes electorales (art. 10 Ley 130 de 1994, 5° y 7° de la Ley 1475 de 2011 y la Ley 996 de 2005) las consagran como mecanismos que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la escogencia de candidatos. Indicó que, para el caso de la designación de los aspirantes a la Presidencia de la República, esta posibilidad se extiende a los grupos significativos de ciudadanos.

Subrayó que, en todos los eventos de consultas, los resultados son vinculantes y obligatorios. Por lo tanto, una vez realizadas, quienes participan de las mismas no pueden inscribirse en el mismo proceso electoral por otra agrupación política, so pena de incurrir en doble militancia. En esa línea, el legislador prescribe que la inscripción del candidato ganador se hará a nombre de todas las agrupaciones que participaron, así no suscriban el formulario E-6 que registra esa circunstancia.

En capítulo aparte, se pronunció sobre las coaliciones y el mantenimiento de la personería jurídica. Señaló que aquellas son un desarrollo del derecho a constituir partidos y movimientos políticos y hacer parte de ellos. Invocó los artículos 107 Superior, 7° de la Ley 996 de 2005 y 5°, 7°, 29 y 32 de la Ley 1475 de 2011, que contemplan la posibilidad de inscribir candidaturas de coalición, evento este último en que el registrado será el aspirante único de las colectividades que la integran o de quienes luego se adhieran, sin necesidad de contar con personería jurídica.

Al respecto, mencionó dos aspectos complementarios:

- i) El Acto Legislativo 02 de 2015, en su artículo 20 incorpora el derecho de los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica, para conformar las coaliciones a corporaciones públicas.
- ii) A partir de esa norma, la Sección Quinta<sup>4</sup> del Consejo de Estado extendió el derecho a conservar la personería jurídica en forma individual a los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica que integran una coalición, si superan conjuntamente el umbral del 3% que exige el artículo 108 constitucional, que evidencia el respaldo popular.

Dedujo que las coaliciones electorales tienen entonces un sólido respaldo legal y jurisprudencial, tanto para cargos uninominales, como para corporaciones públicas, con la precisión de que, a partir de una interpretación sistemática de la Convención Americana de Derechos Humanos y del AF, para el Consejo de Estado es procedente el mantenimiento de la personería jurídica a las agrupaciones políticas minoritarias, según la definición contenida en el artículo 262 Superior, aunque individualmente no superen el umbral del 3% exigido por el artículo 108 *ibidem*.

<sup>4</sup> Sentencia de 23 de octubre de 2019. Radicación: 11001-03-28-000-2019-00013-00.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Así también, dedicó un capítulo a explicar la aplicación del Estatuto de la Oposición y el derecho a la personería jurídica, a fin de dar alcance a los fundamentos del acto impugnado. Al respecto, aseveró que el artículo 112 superior reconoce el derecho a la oposición y dispone que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que así se declaren frente al gobierno, en cualquiera de sus niveles, puedan ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas.

Agregó que el Acto Legislativo 02 de 2015 establece el beneficio de ocupar curul en el legislativo, a quien obtenga la segunda votación que le sigue al ganador de la Presidencia de la República. Sin embargo, las demás garantías del Estatuto no pueden activarse si la agrupación política no tiene personería jurídica, como así lo disponen los artículos 5 del Acto Legislativo 01 de 2003 y 2 de la Ley 1909 de 2018.

Señaló que, con el fin de corregir esta limitación, que afectaría a las agrupaciones políticas que no cuentan con personería jurídica, la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional extendió este derecho a los grupos significativos de ciudadanos, bajo las siguientes consideraciones:

- El derecho a constituir partidos y movimientos políticos tiene el carácter de derecho fundamental.
- Como existe un vínculo entre el derecho a constituir agrupaciones políticas y el principio democrático, la interpretación que debe aplicarse para fijar el alcance de la garantía será la que realice de mejor forma ese principio, o bien exigiendo el respeto a un mínimo de democracia, o extendiendo su alcance a un nuevo ámbito.
- Los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática.
- Según la sentencia C-018 de 2018, que examinó la constitucionalidad del Estatuto de Oposición, como el mandato 112 Superior establece que dicho régimen jurídico solo aplica para las agrupaciones políticas con personería jurídica, debe emplearse un criterio de interpretación más flexible para examinar lo atinente a los GSC.
- La Corte ordenó reconocer al GSC Colombia Humana la personería, con el fin de que los ciudadanos que votaron por la opción derrotada también se encuentren representados y, además, verificó que en la segunda vuelta presidencial de 2018 su candidato obtuvo más de 8 millones de votos, superando el umbral establecido en el artículo 108 de la Constitución.
- En cuanto al umbral del 3% de la votación a nivel nacional en Senado o Cámara de Representantes, que exige el artículo 108 para reconocer la personería jurídica, la Corte Constitucional exceptúa a los GSC y lo adopta como presupuesto para obtener la personería jurídica cuando se participa en las elecciones presidenciales, siempre que alcance la segunda mayor votación.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

- La sentencia en cita recuerda que el AF exhortó al Congreso de la República para avanzar en una reforma política que permita desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, de la superación del umbral en elecciones al Congreso.
- Con apoyo en lo anterior, se ordenó al CNE otorgar la personería jurídica al GSC Colombia Humana, aunque este movimiento no acreditara el requisito del umbral del 3% de la votación nacional en cualquiera de las dos cámaras, pero sí, en forma indirecta, en las elecciones presidenciales en segunda vuelta.

A partir de todo lo anterior, procedió a explicar frente al caso concreto los hechos relacionados con la participación del señor Carlos Eduardo Caicedo Omar, por el grupo significativo Fuerza Ciudadana, en la consulta interpartidista del 13 de marzo de 2018, denominada Inclusión Social para la Paz, para escoger candidato presidencial período 2018-2022, en la que se enfrentó a Gustavo Petro Urrego por el GSC Colombia Humana y a la que también concurrió el partido político Movimiento Indígena Alternativo y Social –MAIS-.

Recordó que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-316 de 2021, ordenó reconocer personería jurídica a Colombia Humana y exhortó al Congreso de la República para que avanzara en la implementación de los compromisos para la promoción del pluralismo político, el acceso al sistema político y la promoción de la igualdad en la competencia política, previstos en el AF, orden judicial que el CNE cumplió con la Resolución 7417 de 2021.

Por consiguiente, indicó que Fuerza Ciudadana merece el mismo tratamiento ante la ley, que el otorgado a Colombia Humana, para respetar el artículo 13 Superior. También indicó que este principio tiene un carácter relacional, por cuanto se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas, aunque no sean idénticas<sup>5</sup>.

En el caso de esta colectividad, para las elecciones en primera y segunda vuelta presidencial, se encontraba en una situación similar a Colombia Humana, en cuanto: a) carecían de personería jurídica; b) eran grupos significativos de ciudadanos; c) concurrieron a un acuerdo para una consulta interpartidista dirigida a escoger candidato presidencial en representación de una coalición; d) acató el resultado del proceso electoral que se llevó a cabo el 13 de marzo de 2018, en que participó su precandidato Carlos Caicedo Omar; y e) hizo parte de la coalición Petro Presidente, tanto en primera, como en segunda vuelta.

De acuerdo con lo dicho, se otorgó personería jurídica a una de las agrupaciones sin personería que participó en la consulta y del acuerdo de coalición para candidato presidencial en 2018. Por ello, no sería constitucionalmente legítimo abstenerse de

<sup>5</sup> C-220 de 2017.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

extender este derecho al grupo significativo Fuerza Ciudadana, pues el señor Gustavo Petro ocupó su curul en el Senado, en representación de varias agrupaciones políticas, entre ellas, Fuerza Ciudadana.

Adujo que, aunque el artículo 112 de la Constitución señala que esa curul es un derecho personal, la sentencia SU-316 de la Corte Constitucional indicó que, más que el reconocimiento a una persona determinada, la curul responde a un respeto por las ideas políticas que, aunque derrotadas, recibieron un apoyo significativo de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación político.

Por ende, consideró que no puede afirmarse que dicha votación sea de un marcado carácter personalista, más aún cuando el Consejo de Estado, en el antecedente antes mencionado de octubre de 2019, consideró que la sumatoria de los esfuerzos de los coaligados no podían ser entendidos como un logro individual. En tal sentido, alegó que las coaliciones buscan lograr la representatividad y la consolidación de un programa político con vocación de permanencia, lo cual se consigue con la suma de esfuerzos y no de forma aislada para cada agrupación.

Consecuente con aquello, sostuvo que, en una interpretación sistemática de las normas invocadas, no resultaría razonable ni proporcional que se aceptara mantener la personería jurídica a minorías políticas que conjuntamente superen el umbral del 3% a nivel nacional en las elecciones legislativas, pero que ese mismo entendimiento no se aplicara para las coaliciones de grupos significativos de ciudadanos que lo alcanzan en la segunda vuelta presidencial, cuando el reconocimiento del derecho se enmarca dentro de las pautas señaladas en el Estatuto de Oposición.

Por otra parte, se pronunció sobre las reglas constitucionales del umbral electoral, para lo cual invocó la jurisprudencia de la Sección Quinta, que en fallo de 16 de septiembre de 2021<sup>6</sup> adelantó un examen pormenorizado de la evolución del requisito del umbral electoral del 3% de la votación válida obtenida a nivel nacional de Senado o Cámara de Representantes. Destacó de allí (i) el concepto de «personería jurídica extingible» acuñado por la Corte Constitucional, (ii) la necesidad de que las colectividades políticas logren ciertos índices mínimos de apoyo popular, en el propósito de contrarrestar la fugacidad de las organizaciones y (iii) el umbral electoral, como instrumento para estimular el fortalecimiento y modernización de los partidos y movimientos políticos.

Con base en lo expuesto, sostuvo que, al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente o de manera aislada, sino de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos constitucionales que informan el Estado Social y Democrático de Derecho.

<sup>6</sup> Radicado: 11001-03-24-000-2011-00221-00.





**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

En tal sentido, reconoció que, aunque no existe norma constitucional que obligue al legislador a adoptar un régimen en el que se separe el umbral como condición para otorgar la personería jurídica o para crear un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, resulta un contrasentido que se eximiera a las autoridades a dar cumplimiento de buena fe a los contenidos del AF, en lo relacionado con el sistema político y electoral.

Agregó que, para el CNE, Fuerza Ciudadana presenta un sólido respaldo electoral y no encaja en las agrupaciones que se caracterizan como grupos significativos de ciudadanos, en razón a su permanencia en el tiempo y la concurrencia ciudadana que superan los 10 años, como lo acredita la relación de cargos de elección popular obtenidos por sus partidarios desde el año 2011.

Concluyó que la decisión del CNE, lejos de incurrir en una falsa motivación o en violación de normas superiores, adelantó un juicio de ponderación de derechos con base en las distintas decisiones, tanto de la Corte Constitucional, como de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Finalmente, advirtió que debe tenerse en cuenta que «para las elecciones del próximo 29 de octubre y en desarrollo del principio de confianza legítima (...) Fuerza Ciudadana, avaló a 2.540 candidatos a gobernaciones, alcaldías, asambleas, concejos municipales y distritales», según la lista que acompañó con la contestación de la demanda.

#### **4. La coadyuvancia**

La Fundación Comité de Veeduría del Atlántico, a través de su representante legal, presentó escrito de coadyuvancia a la parte actora. En primer lugar, apoyó el argumento según el cual la curul del exsenador Gustavo Petro era de carácter personal, perteneció únicamente a su partido político Colombia Humana y fue otorgada en virtud del Estatuto de la Oposición, razón por la cual el derecho a la igualdad no justifica que la participación en una coalición extienda la personería jurídica a las colectividades coaligadas.

En relación con la aplicación de la sentencia SU-257 de 5 de agosto de 2021 de la Corte Constitucional, indicó el error en la extensión del caso del movimiento político Corriente de Renovación Socialista, por cuanto el aspecto relacional con Fuerza Ciudadana no fue acreditado, pese a la participación del señor Caicedo en la fundación y organización de este movimiento político, que surgió de un acuerdo de paz firmado en el año 1994 y al cual le fue cancelada la personería en 1998.

Señaló que la Corte advirtió en dicha providencia sobre los efectos *inter comunis* para otras colectividades que hubieran sufrido una situación de violencia similar a la del Nuevo Liberalismo que afectaron su permanencia en las contiendas electorales a partir



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

de 1988, pero lo cierto es que la violencia política no fue la causa para que Fuerza Ciudadana no alcanzara el umbral del 3% en las elecciones legislativas de 13 de marzo de 2022.

## 5. Excepciones previas y mixtas

Quienes recorrieron el traslado del auto admisorio de la demanda no presentaron argumentos constitutivos de excepciones previas y mixtas.

## 6. Auto para dictar sentencia anticipada

Mediante providencia del 10 de noviembre de 2023, el despacho del magistrado ponente dispuso la aplicación del artículo 182A del CPACA, de acuerdo con las causales del numeral 1, literales b) y c). En consecuencia, fijó el litigio, en los siguientes términos:

[D]eterminar si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución 5529 de 15 de diciembre de 2022 expedida por el CNE, mediante la cual reconoció personería y se ordenó la inscripción de la agrupación política Fuerza Ciudadana, en el Registro Único de Partidos y Movimientos políticos con personería jurídica.

Para tal efecto, es necesario determinar:

a) Si se vulneraron normas superiores, a saber: los artículos 13, 40 y 108 constitucionales:

(i) al haber otorgado el atributo de la personería, sin verificar la existencia de correlación de Fuerza Ciudadana y la Corriente de Renovación Socialista y al comparar los casos de aquella con lo acontecido con la Unión Patriótica, Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Liga de Gobernantes y FARC y aplicar el principio de igualdad, cuando las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon cada caso, a efectos del reconocimiento del atributo fueron disímiles y diversas.

(ii) al haber aplicado indebidamente mediante la analogía a Fuerza Ciudadana, los acontecimientos en los casos de concesión de personería de aquellas colectividades.

(iii) al haber violado el contenido del artículo 108 Superior, al pasar por alto el requisito cuantitativo previsto en la norma sobre que es necesario que para el reconocimiento de personería jurídica, la colectividad haya obtenido una votación no inferior del tres por ciento (3%) de los sufragios emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones legislativas, esto es senado y cámara (supuesto cualitativo).

(iv) Si podía aplicarse la teleología de las sentencias SU-257 y 316 de 2021 a dicha colectividad, a fin de conceder el referido atributo.

(v) Si podía otorgarse la personería a Fuerza Ciudadana al haber estado coaligado con Colombia Humana para las elecciones presidenciales en las que el señor Gustavo Petro obtuvo la curul por derecho personal, prevista en el



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Estatuto de la Oposición y, conforme con las consideraciones de la SU-316 de 2021.

b) Si se incurrió en falsa motivación al haber otorgado la personería a Fuerza Ciudadana, i) con fundamento en el principio de igualdad, por cuanto se aplicó al caso que se juzga, la SU-316 de 2021. Esto, porque este antecedente se enfocó en el artículo 112 sobre el derecho de oposición y que dio para garantizar la oposición real y efectiva; ii) porque no se tuvo en cuenta el término para reclamar el derecho, comoquiera que el artículo 108 constitucional indica que el parámetro porcentual se analiza respecto de la elección a congreso anterior, es decir que habían pasado cinco años y iii) al hacer una interpretación extensiva del plazo contemplado en el AF, siendo que es el congreso el llamado a regular dichas medidas por medio de una reforma política, pero no el CNE.

En cuanto a las pruebas, en el referido auto se ordenó oficiar al Consejo Nacional Electoral para obtener los antecedentes de la personería jurídica del partido Corriente de Renovación Socialista. Así mismo, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que remitiera los documentos relacionados con la participación de Fuerza Ciudadana en la inscripción de candidatos y los resultados electorales en (i) la «consulta interpartidista para la inclusión social y la paz», realizada en 2018, (ii) las elecciones presidenciales de ese mismo año, en primera y segunda vuelta, (iii) la Gobernación del Magdalena, periodo 2020-2023 y (iv) el Senado y la Cámara de Representantes del periodo 2022-2026.

Finalmente, se ordenaron los traslados conclusivos, propios de esa etapa procesal y, además, se reconoció al coadyuvante de la parte actora.

## **7. Alegatos de conclusión**

7.1. La demandante se pronunció frente a las pruebas decretadas en el referido auto, de las cuales reiteró que no se logró establecer una relación entre Fuerza Ciudadana y el movimiento Corriente de Renovación Socialista, como tampoco se probaron las situaciones de violencia que hubiesen afectado su existencia, de manera que la primera colectividad no cumple con los requisitos para obtener la personería jurídica, establecidos en la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional.

Con base en el material probatorio, también destacó que Fuerza Ciudadana siempre ha participado en elecciones mediante el proceso de recolección de firmas y no ha logrado obtener el porcentaje de votación que exige la ley para convertirse en partido político, particularmente en las elecciones del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022.

De otra parte, insistió en que Fuerza Ciudadana nunca ha inscrito candidato propio en una elección presidencial y que los derechos adquiridos por el señor Gustavo Petro en las elecciones de 2018, por haber obtenido la segunda votación, son exclusivamente suyos. En concordancia, anotó que ninguna norma extiende las prerrogativas de la



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

oposición, es decir, adquirir la personería jurídica y ocupar una curul en las corporaciones públicas, a las agrupaciones que participen en las consultas interpartidistas, como lo advirtió el magistrado del CNE Cristian Ricardo Quiroz Romero en su salvamento de voto.

Por lo expuesto, concluyó que «resulta imposible encuadrar al Movimiento Fuerza Ciudadana en cualquiera de las condiciones constitucionales, legales o excepcionales establecidas para el otorgamiento de personerías jurídicas a movimientos o partidos políticos», ni por los hechos de violencia de que trata la sentencia SU-257 de 2021, como tampoco por los derechos de la oposición, de acuerdo con la SU-316 de 2021.

7.2. La apoderada del Consejo Nacional Electoral manifestó nuevamente su desacuerdo con las pretensiones de la demanda, sobre la convicción de que la entidad actuó en el marco de sus competencias constitucionales y con el debido sustento jurídico y probatorio. Al respecto, alegó la necesidad de desligar en este caso el requisito del umbral para el reconocimiento de la personería jurídica, previsto en el artículo 108 de la Constitución Política, con el fin de realizar una interpretación más amplia, a partir de las reglas contenidas en las sentencias SU-257 y SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional, al igual que el Acuerdo Final.

En tal sentido, recordó que Fuerza Ciudadana se encontraba «en igualdad de derechos frente a COLOMBIA HUMANA», por haber hecho parte de la coalición «Petro Presidente», que obtuvo la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales del año 2018 y, en consecuencia, los derechos inherentes al ejercicio de la oposición política.

De acuerdo con sus alegatos, el cargo de falsa motivación tampoco debe prosperar, pues el CNE actuó según su deber de aplicar el ordenamiento jurídico de manera uniforme, como lo exige el artículo 10 del CPACA. En conclusión, consideró que el acto acusado reúne los atributos para mantener su legalidad, relacionados con su fundamento normativo, la competencia, el debido proceso y la motivación.

7.3. El apoderado del partido político Fuerza Ciudadana replicó los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda. En resumen, defendió la resolución impugnada con el convencimiento de que la colectividad era merecedora de los mismos beneficios del estatuto de la oposición que fueron reconocidos por la Corte Constitucional a Colombia Humana en la sentencia SU-316 de 2021, tras haber hecho parte de la coalición que respaldó al candidato Gustavo Petro Urrego en las elecciones presidenciales de mayo y junio de 2022.

Igualmente, trajo de nuevo a colación las normas que regulan las consultas interpartidistas y el derecho a conservar la personería jurídica por superar conjuntamente el umbral de votación, con arreglo a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Además, resaltó el carácter normativo del Acuerdo Final y su aplicación válida al caso de Fuerza Ciudadana, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de excepciones a la regla ordinaria de acceso a la personería jurídica de los partidos políticos y, por último, el significativo y constante desempeño electoral de la colectividad desde el año 2011.

7.4. El representante legal de la Fundación Comité de Veeduría del Atlántico, coadyuvante de la parte actora, reparó nuevamente en la violación directa de los artículos 13, 40 y 108 de la Constitución Política, por parte de la Resolución 5529 de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Sobre el punto, reprochó que se le reconociera personería jurídica al grupo significativo Fuerza Ciudadana, al equipararlo con los partidos Unión Patriótica, Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Liga Gobernantes y FARC y dar «un carácter extensivo de los derechos políticos», pese a que «se trata de circunstancias de reconocimiento diferentes en cuanto al tiempo, modo y lugar».

Por lo tanto, consideró que Fuerza Ciudadana no cumplía con los requisitos mínimos constitucionales para obtener dicho atributo, atendiendo al número de votos que alcanzaron sus listas cerradas al Senado y la Cámara en las pasadas elecciones del Congreso 2022-2026.

Así mismo, volvió a rechazar que se le extendiera ese derecho con apoyo en la ley de la oposición y al amparo de la coalición que inscribió al candidato Gustavo Petro Urrego en el 2018, pues el partido que en ese entonces obtuvo representación en el Congreso de la República fue Colombia Humana. En consecuencia, sostuvo que el acto acusado «obedece a razones subjetivas y no a un sustrato jurídico demostrable».

## **8. Concepto del Ministerio Público**

La vista fiscal guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Sección es competente para decidir en única instancia el proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

## 2. Problema jurídico

Con base en la fijación del litigio, corresponde a la Sala determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución 5529 de 15 de diciembre de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual reconoció personería al partido político Fuerza Ciudadana y ordenó su inscripción en el registro correspondiente.

Esta controversia implica establecer si el acto acusado infringió los artículos 13, 40 y 108 de la Constitución Política, primero, por haber equiparado la situación de Fuerza Ciudadana, con los casos de los partidos Unión Patriótica, Nuevo Liberalismo, Colombia Humana, Liga de Gobernantes Anticorrupción y FARC, para aplicar las reglas excepcionales de obtención de la personería jurídica establecidas por la Corte Constitucional en las sentencias SU-257 y 316 de 2021.

Segundo, por desconocer que Fuerza Ciudadana no alcanzó el umbral de votación en las elecciones del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022. Tercero, por extender a esa colectividad un derecho personal de Colombia Humana, basado en el estatuto de la oposición, que se deriva de haber obtenido la segunda votación en las elecciones presidenciales del año 2018 con el entonces senador Gustavo Petro Urrego.

En cuanto a la falsa motivación, el asunto se contrae a ponderar los sustentos del acto acusado en el principio de igualdad, tomando como parámetro de comparación las agrupaciones políticas antes mencionadas. Así mismo, deberá determinarse la procedencia de aplicar de forma directa las cláusulas del Acuerdo Final sobre participación política. Con este enfoque, también tendrá que revisarse si fue válido resolver sobre la personería jurídica de Fuerza Ciudadana, teniendo como referente una elección que ocurrió hace cinco años (2018), distinta a la inmediatamente anterior para el Congreso de la República (2022).

Para despejar los interrogantes planteados, la Sala estudiará el régimen de obtención de personería jurídica de los partidos políticos y sus excepciones, como sustento jurídico para proseguir con el caso concreto.

## 3. Requisitos para la personería jurídica de los partidos políticos: régimen ordinario y excepciones

La participación política es un derecho fundamental cuyo ejercicio es crucial para la realización del principio democrático. Por su naturaleza, es posible afirmar que esta garantía constitucional se manifiesta de mejor manera en colectivo, a través de la organización de los ciudadanos para la movilización, la difusión de ideas y propuestas, el apoyo a candidatos o proyectos políticos y, en general, para incidir en las decisiones que los afectan.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Una de las vías idóneas para canalizar las demandas ciudadanas y conquistar el poder público es la fundación de partidos políticos. La ley colombiana los define como «instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación»<sup>7</sup>.

Al lado de los partidos, el ordenamiento jurídico reconoce otras formas asociativas con estos fines. Es el caso de los movimientos políticos, entendidos como «asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones»<sup>8</sup>. Así mismo, directamente la Constitución hace referencia a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos, a los que otorga la posibilidad de inscribir candidatos<sup>9</sup>, por cuenta de la demostración de un mínimo respaldo ciudadano, mediante la recolección de firmas de apoyo y la integración de un comité responsable de sus acciones<sup>10</sup>.

Por lo tanto, es claro que la participación política en nuestro país puede organizarse a través de estructuras de diferente aliento. Sin embargo, su estabilidad y margen de acción son distintos, ante determinadas condiciones de existencia y funcionamiento legítimamente contempladas a nivel constitucional y legal. Así, en esencia, se distingue entre los partidos y movimientos políticos que tienen personería jurídica, de las colectividades que no cuentan con este atributo.

La importancia de la personería jurídica radica en el estatus que adquieren dentro de este tipo de agrupaciones, pero, sobre todo, en los derechos inherentes a esta condición. En primer lugar, facilita el derecho de postulación de candidatos, en la medida en que permite a sus representantes legales conferir avales para su inscripción en las elecciones populares<sup>11</sup>.

En segundo lugar, los partidos políticos que cuentan con esta calidad son beneficiarios de la financiación parcial del Estado, tanto para su funcionamiento, como para las campañas de sus candidatos y listas<sup>12</sup>. Así mismo, se les faculta para utilizar en todo tiempo los medios de comunicación<sup>13</sup> y declararse en oposición al Gobierno<sup>14</sup>.

Atendiendo a su indudable relevancia para el Estado y la sociedad, la obtención, conservación y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos es un asunto debidamente reglado en la Constitución y la ley. Para el efecto, existe un régimen

<sup>7</sup> Ley 130 de 1994, artículo 2º

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> Constitución Política, artículo 108.

<sup>10</sup> Ley 130 de 1994, artículo 9º y Ley 1475 de 2011, artículo 28.

<sup>11</sup> Constitución Política, artículo 108.

<sup>12</sup> Constitución Política, artículo 109.

<sup>13</sup> Constitución Política, artículo 111.

<sup>14</sup> Constitución Política, artículo 112.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

ordinario de requisitos y unas reglas excepcionales, estas últimas inspiradas en la necesidad de proteger a las minorías étnicas y a las agrupaciones políticas en situaciones especiales, como se estudiará a continuación.

### 3.1. Régimen ordinario de la personería jurídica de los partidos políticos

La regla general de obtención y conservación de la personería jurídica es el umbral de votación previsto en el inciso primero del artículo 108 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 108.** Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso (Subrayado adicional).

La incorporación constitucional de este ingrediente obedeció a un replanteamiento sobre los presupuestos del texto original de la norma, bajo cuya vigencia el Consejo Nacional Electoral debía reconocerles personería a estas agrupaciones cuando comprobaran su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o cuando, como resultado de las elecciones al Congreso de la República, logaran mínimo cincuenta mil votos o una curul.

En tal sentido, las motivaciones de las reformas políticas de 2003 y 2009 evidenciaron un diagnóstico desalentador, en términos de calidad de la democracia, solidez y rendimiento de las colectividades que surgieron por el cauce original, como lo puso de presente esta Sección en una oportunidad anterior:

Sin embargo, en vigencia de estas disposiciones constitucionales y legales proliferaron organizaciones políticas sin vocación de permanencia, producto de alianzas efímeras con fines meramente electorales. Así, entre 1991 y 2002 presentaron listas para el Congreso de la República 122 colectividades, de las cuales solamente 17 participaron de forma constante en los comicios. Igualmente, del número total de colectividades participantes, 12 respondían al concepto de partido, 79 figuraban como movimientos y 31 tenían denominaciones diferentes.

El efecto colateral de aplicar estas reglas flexibles para constituir organizaciones políticas provocó una década después profundas reflexiones institucionales que derivaron en el Acto Legislativo 1 de 2003. Esta reforma política tuvo como finalidad el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral, a través de la introducción de medidas entre las que se cuentan el umbral de votación para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos en razón a un mínimo respaldo popular denominado umbral de votación, la actuación en bancada de los miembros de las corporaciones públicas de elección





**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

popular, el sistema de cifra repartidora y la posibilidad de inscribir listas con voto preferente.

(...)

La aplicación del umbral vigente para la época se refleja en la Resolución 1057 de 13 de julio de 2006 del Consejo Nacional Electoral, que en sus consideraciones daba cuenta de las razones que motivaron esta reforma política. En efecto, indicaba que, en la antesala de las elecciones legislativas del 12 de marzo de ese año, existían cincuenta y nueve (59) partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, de los cuales solamente once (11) la conservaron por haber superado el umbral del dos por ciento (2%), mientras que cuarenta y cinco (45) la perdieron, veintinueve (29) de ellas por no alcanzar dicho porcentaje de votación y dieciséis (16) por no inscribir listas en esos comicios.

A pesar de haberse introducido un criterio objetivo más riguroso que los inicialmente previstos por la Constitución, en la práctica la introducción del umbral como determinante de la personería jurídica de los partidos políticos no tuvo el impacto deseado. En tal sentido, resurgieron las críticas sobre la inoperancia de la medida para lograr el fortalecimiento de las agrupaciones políticas. Como lo sintetizó esta Sección, el balance de los correctivos adoptados por la vía constitucional y legal evidenciaba, contrario a lo esperado, “el aumento en la inequidad entre partidos grandes y pequeños, el debilitamiento de la oposición, así como la infiltración de las agrupaciones políticas por los denominados caciques regionales y poderes privados, incluidos diversos actores ilegales, por vía de la financiación privada de las campañas y el proselitismo armado”.

En consecuencia, un lustro después de la institucionalización del umbral del 2% de votos en las elecciones al Congreso, se presentó nuevamente una reforma política que se concretó en el Acto Legislativo 1 de 2009, que sentó las bases para el régimen disciplinario de los partidos, introdujo reglas adicionales en materia de financiación estatal a su funcionamiento y campañas, y permitió las consultas interpartidistas para seleccionar candidatos de coalición, entre otras provisiones.

En este orden, la reforma aumentó el umbral de votación para obtener y mantener la personería jurídica al tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para alguna de las cámaras del Congreso de la República. Además, agregó como causal para perder la personería jurídica incumplir la frecuencia mínima de celebrar convenciones cada dos (2) años. Por otro lado, se mantuvo el régimen excepcional para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, condicionado exclusivamente a lograr representación en el Congreso en las circunscripciones especiales creadas por la Constitución y la ley<sup>15</sup>.

De manera que, después de ensayar varias fórmulas, la regla constitucional vigente para adquirir la calidad de partido político con personería jurídica, por la vía ordinaria, es conformarse como grupo significativo de ciudadanos, inscribir lista de candidatos para el Congreso de la República y superar el umbral de votación, establecido en el 3% de los votos válidos a nivel nacional en esas elecciones.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Verificado este ingrediente objetivo, la agrupación debe reunir los requisitos formales para que el CNE, en el marco de la correspondiente actuación administrativa, acceda a la personería jurídica. Para el efecto, los directivos deben formular solicitud expresa de reconocimiento, acompañada del acta de fundación, los estatutos, el documento de plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la designación de sus órganos de dirección<sup>16</sup>.

### **3.2. Excepciones a la regla ordinaria**

#### **3.2.1. Personería jurídica por obtener una curul en las circunscripciones de los grupos étnicos en el Congreso de la República**

Como se advierte de su texto, el propio artículo 108 constitucional prevé una excepción al umbral de votación, como regla de obtención de la personería jurídica, según la cual «basta haber obtenido representación en el Congreso» en alguna de las circunscripciones de minorías étnicas. Por lo tanto, esta vía está reservada a las comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes tienen derecho a inscribir candidatos en dichas circunscripciones, a través de sus organizaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 176 superior y la Ley 649 de 2001.

Sobre el punto, es indispensable recordar que las minorías políticas, a las que aún se refiere el mencionado artículo 108, dejaron de ser una circunscripción de la Cámara de Representantes con la reforma de Acto Legislativo 1 de 2013 y desde entonces, desapareció la posibilidad de adquirir la personería jurídica por cuenta de esa curul<sup>17</sup>.

#### **3.2.2. Reglas especiales para la personería jurídica de los partidos políticos**

A las hipótesis anteriores que consagra la Constitución Política, se suman las situaciones especiales que han ampliado para los partidos políticos las posibilidades de adquisición, conservación e incluso, restitución de la personería jurídica, que pasan a reseñarse<sup>18</sup>:

##### **a) Acuerdo Final**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) el 24 de noviembre de 2016, dispuso expresamente en el punto 2 la transformación del mencionado grupo subversivo en un partido político con personería jurídica y su reconocimiento como tal por parte de la autoridad electoral, una vez finalizado el proceso de dejación de armas.

<sup>16</sup> Ley 130 de 1994, artículo 3º y Ley 1475 de 2011, artículo 3º.

<sup>17</sup> Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>18</sup> Id.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

En tal virtud, las FARC se constituyeron inicialmente como el partido «Fuerza Armada Revolucionaria del Común», conservando su sigla, para luego denominarse «Comunes», que es su nombre actual. Esta medida de incorporación política se adoptó de forma temporal, según el artículo 1º del Acto Legislativo 03 de 2017, con vigencia hasta el 19 de julio de 2026, cuando la colectividad entrará a competir bajo las reglas ordinarias constitucionales previamente comentadas.

b) Escisión de partidos

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

c) Casos de violencia y persecución política

Por la vía jurisprudencial, el Consejo de Estado<sup>19</sup> y la Corte Constitucional<sup>20</sup> han reconocido que las reglas ordinarias de la personería jurídica se tornan de un rigor extremo, ante casos particulares que demuestran la imposibilidad material de alcanzar el desempeño electoral que exige el artículo 108 constitucional.

En tal sentido, se ha considerado que los actos graves de violación de derechos humanos, violencia y persecución política debidamente acreditados, se traducen en una barrera infranqueable para la participación electoral en condiciones de igualdad que, por lo tanto, debe ser superada con la intervención judicial, desde una óptica que integre otras normas y principios superiores.

Por consiguiente, en estos eventos, el operador jurídico debe ponderar las circunstancias particulares de la agrupación que aspira a adquirir, recuperar o conservar su personería jurídica, a efectos de constatar la similitud con los casos originales y validar la aplicación de los efectos *inter comunis* de los precedentes judiciales.

d) Estatuto de la oposición

Por el mismo cauce jurisdiccional, la Corte Constitucional<sup>21</sup> apeló a una interpretación amplia de los requisitos de la personería jurídica, con el fin de llenar el vacío que dejó la Ley 1909 de 2018, en tanto creó una curul adicional en el Senado y la Cámara de Representantes para los candidatos que obtengan la segunda mayor votación en las

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-316 de 2021.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

elecciones presidenciales, mas no contempló el escenario en que dichos candidatos pertenecieran a una agrupación política sin personería jurídica, con las limitaciones que ello supone para el ejercicio del derecho a la oposición en el Congreso.

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

#### e) Participación en coaliciones

El Acto Legislativo 02 de 2015, que modificó el artículo 262 de la Constitución Política, incorporó la posibilidad de conformar coaliciones para inscribir listas de candidatos a corporaciones públicas, que venía reservada en la Ley 1475 de 2011 para cargos uninominales<sup>22</sup>.

Comoquiera que el texto superior no proveyó sobre la personería jurídica de los partidos coaligados, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha interpretado que el requisito del artículo 108 de la Constitución Política debe apreciarse en conjunto, es decir, calcular el umbral para la coalición y no individualmente para las colectividades que la conforman, exclusivamente con fines de conservación de dicha cualidad y nunca para su adquisición<sup>23</sup>.

Actualmente, bajo los diferentes parámetros descritos, existen en Colombia 37 partidos políticos, que han adquirido, recuperado o mantenido su personería jurídica por alguno de los cauces señalados<sup>24</sup>.

A partir de lo expuesto, se concluye que el régimen de la personería jurídica para los partidos políticos parte de una regla general, prevista en el artículo 108 de la Constitución Política, que busca constatar un elemento objetivo, representado en un resultado electoral mínimo, fijado en el 3% de la votación válida nacional de las elecciones al Congreso de la República, en el Senado o en la Cámara de Representantes.

Al lado de esta regla, existen otros supuestos que, por la vía de la excepción, permiten obtener, restituir o mantener dicho atributo, que deben ser cuidadosamente estudiados en cada caso, sin perder de vista la plena vigencia del conducto regular y la finalidad constitucional que esa exigencia persigue.

<sup>22</sup> Ley 1475 de 2011, artículo 29.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de octubre de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2019-00013-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

<sup>24</sup> De acuerdo con la lista consultada en: <https://www.cne.gov.co/partidos-politicos-con-personeria-juridica-vigente>



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

#### 4. El caso concreto

La parte actora pretende la nulidad de la Resolución 5529 del 15 de diciembre de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral resolvió reconocer personería jurídica a la organización política Fuerza Ciudadana, registrar de manera provisional a sus directivas e inscribir su logo, estatutos y demás documentos constitutivos en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos que lleva esa entidad.

Los cargos contra el acto acusado consisten, por un lado, en la infracción de las normas en que debió fundarse, en particular, los artículos 13, 40 y 108 de la Constitución Política. Estas censuras se sustentan en que el CNE concedió la personería jurídica con base en consideraciones distintas al umbral del 3% de los votos válidos obtenidos en las elecciones del Congreso de la República.

En tal sentido, la demandante reprocha que se extendieran a Fuerza Ciudadana las reglas definidas por la jurisprudencia para los casos de violación de derechos humanos y violencia política, específicamente en la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, sobre el partido Nuevo Liberalismo, y en el fallo proferido por el Consejo de Estado el 4 de julio de 2013 (Rad. 2010-00027), respecto de la Unión Patriótica.

También expone su desacuerdo con acudir a los presupuestos de la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional, en virtud de los cuales han obtenido la personería jurídica los partidos Colombia Humana y Liga Gobernantes Anticorrupción, con el fin de hacer efectivas las garantías de la oposición, reguladas en el artículo 112 superior y la Ley 1909 de 2018 para las fuerzas políticas que alcancen la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales.

Así mismo, objeta la aplicación directa del Acuerdo Final de 2016, pues carece de valor normativo y únicamente justifica la personería jurídica del partido Comunes, antes Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

Desde la perspectiva de la falsa motivación, la resolución impugnada se controvierte, específicamente, por equiparar la situación de Fuerza Ciudadana con la del partido Colombia Humana, a partir de un juicio de igualdad que la parte actora considera errado, toda vez que tomó en cuenta unos resultados electorales del año 2018, es decir, hace más de 5 años, en lugar de las últimas elecciones legislativas, con el pretexto de proteger los derechos de la oposición.

A su turno, el CNE y el partido Fuerza Ciudadana defienden el acto acusado, en esencia, atendiendo a la competencia constitucional de dicha autoridad para reconocer la personería jurídica de los partidos políticos y con base en la integración sistemática del ordenamiento jurídico, nacional y convencional.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

A su juicio, existe un respaldo normativo y jurisprudencial que le permite al CNE ir más allá de la regla del umbral de votación del artículo 108 constitucional, que consideran en extremo severa y contraria a otras garantías superiores, como el principio democrático y los derechos fundamentales a la participación política, a la conformación de partidos y a la oposición.

Así planteada la controversia, procede la Sala a estudiar los cargos de la demanda y los argumentos que los refutan.

#### **4.1. Infracción del artículo 108 de la Constitución Política**

Como se expuso previamente en esta providencia, 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 igualmente previstas a nivel constitucional y legal, que propenden por asegurar el surgimiento de colectividades serias y con vocación de permanencia.

Correlativamente, ha sido voluntad del constituyente y del legislador que estas cualidades se demuestren, por una parte, con el respaldo ciudadano, representado en, al menos, el 3% de los votos válidos depositados a favor de los candidatos de la colectividad inscritos, exclusivamente, en las elecciones para el Senado o la Cámara de Representantes. Por otra parte, se deben acreditar las formalidades relativas a la demostración de una estructura orgánica y la ubicación de la agrupación en el espectro ideológico y programático.

En el caso del partido político Fuerza Ciudadana, de acuerdo con la Resolución 3587 del 4 de agosto de 2022<sup>25</sup>, proferida por el Consejo Nacional Electoral, y los actos de inscripción y elección que fueron aportados al proceso, dicha colectividad participó en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022.

En particular, según lo constató la autoridad electoral, su lista cerrada para el Senado obtuvo 431.166, con los que no le alcanzó para superar el umbral de votación, calculado en 509.709. Ahora bien, aunque en la Cámara de Representantes logró una curul en la circunscripción departamental del Magdalena, con 71.075 votos, este factor resultó insuficiente para tales efectos, pues el porcentaje de votación está previsto en el artículo 108 superior sobre los «votos emitidos válidamente en el territorio nacional» en alguna de las dos cámaras.

<sup>25</sup> «Por la cual se determina los partidos y movimientos políticos que conservan o tienen derecho a la personería jurídica, al haber obtenido los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia con ocasión de las elecciones para Congreso de la República del 13 de marzo de 2022».



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Pese a lo anterior, el señor Carlos Caicedo Omar, en la condición de dirigente y fundador del «grupo significativo Fuerza Ciudadana», presentó solicitud ante el CNE para el reconocimiento de la personería jurídica, con base en las reglas especiales previamente estudiadas, que fueron acogidas en el acto que hoy es objeto de nulidad.

Atendiendo al escenario descrito, considera esta Sala que la participación de la colectividad en las elecciones legislativas de 2022, por sí misma, demuestra la eficacia de los instrumentos que ofrece el ordenamiento jurídico para facilitar la participación electoral. Para el caso, se evidencia la conformación de un grupo significativo de ciudadanos, que optó por calibrar ante el electorado nacional y regional su evolución como alternativa política, gracias a la trayectoria de más de una década de sus líderes y simpatizantes, como lo demuestra la propia organización en este proceso, por ejemplo, con las elecciones a la Alcaldía de Santa Marta en los años 2015 y 2019, al igual que a la Gobernación del Magdalena en 2019.

Esta apuesta, antes que revelar un escenario desfavorable para la campaña, pone en evidencia una competencia en condiciones óptimas y respetuosa de los requisitos para los grupos significativos de ciudadanos, que arrojó un resultado nada deleznable, considerando que nunca antes Fuerza Ciudadana había presentado listas al Congreso de la República y, en el primer intento, conquistó una curul en la Cámara de la circunscripción del Magdalena, departamento en el que, según las pruebas, ha concentrado su actividad durante los años de construcción del proyecto político.

Consecuente con ello, esta Sala considera que no había lugar a estudiar la petición de personería jurídica por ninguno de los cauces excepcionales para obtenerla, especialmente los invocados por la autoridad demandada para justificar la aplicación del principio de igualdad, ni era pertinente la integración de otras reglas, normas y principios, como pasará a explicarse.

- a) Sobre la violencia política como factor para inaplicar la regla del umbral de votación frente a la personería jurídica de los partidos políticos

En el marco de una acción de tutela promovida por ciudadanos que en el pasado militaron en el partido Nuevo Liberalismo, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-257 de 2021, hizo un estudio exhaustivo del régimen de adquisición de la personería jurídica de los partidos políticos, para concluir que la regla del umbral del artículo 108 de la Constitución Política crea una antinomia frente al derecho fundamental a fundar dichas colectividades, en los casos en que se demuestran circunstancias excepcionales de violación de derechos humanos y violencia política, que determinaron o afectaron la existencia o participación de la agrupación, en condiciones de igualdad.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Sobre esa base, la Corte acudió al precedente del Consejo de Estado en el caso del partido Unión Patriótica<sup>26</sup> y al espíritu del Acuerdo Final de 2016, para reconocer el derecho del partido Nuevo Liberalismo de recuperar dicho atributo –detentado hasta el año 2006– como una «fórmula de reparación», principalmente como consecuencia del asesinato en el año 1989 de su líder natural, Luis Carlos Galán Sarmiento, entonces precandidato presidencial, que impidió la permanencia de esa facción del partido Liberal Colombiano y la defensa de su propio proyecto político.

Para corregir esa limitante, la providencia estableció una subregla según la cual el artículo 108 constitucional no puede interpretarse ni aplicarse de manera exegética o aislada, sino de acuerdo con el modelo que se funda en principios y derechos de la «constitución democrática». En consecuencia, instó al CNE a reconocer la personería jurídica a terceros en «las mismas condiciones» allí revisadas.

De igual forma, exhortó al Congreso de la República a legislar sobre las condiciones para implementar el Acuerdo de Paz, en cuanto a la adquisición progresiva de derechos políticos y el abandono paulatino del requisito del umbral para la personería jurídica. Con todo, debe resaltarse que la Corte dejó a salvo «los demás que sean razonables con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos».

Para el caso concreto, en la Resolución 5529 se concluye que Fuerza Ciudadana no se encontraba en las mismas circunstancias del partido Nuevo Liberalismo. En efecto, el CNE consideró que la persecución política esgrimida con relación al movimiento Corriente de Renovación Socialista en los años noventa, en particular contra el señor Carlos Caicedo Omar, no tenía una conexidad directa con el grupo significativo, que justificara los efectos *inter comunis* que reconoció la Corte Constitucional a los terceros en situaciones similares.

En tal sentido, señaló que «no se logra establecer que la pérdida de personería jurídica de la **CORRIENTE DE RENOVACIÓN SOCIALISTA** ocurrió como consecuencia de estos episodios, entre otras razones, por la falta de coincidencia en el tiempo entre unos y otros hechos y, menos aún, que exista una relación de causalidad entre aquellos y la revocatoria de la personería jurídica de **FUERZA CIUDADANA**, pues hasta la fecha, según se describe en los hechos, esta agrupación política no ha contado con reconocimiento legal». Además, la autoridad electoral destacó que «el peticionario no solicita que se restablezca la personería jurídica de la **CORRIENTE DE RENOVACIÓN SOCIALISTA**, sino que se le otorgue al grupo significativo de ciudadanos **FUERZA CIUDADANA**, que es una agrupación política diferente de la anterior»<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

<sup>27</sup> Negrillas del original.





**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

No obstante, de forma contradictoria y fuera de contexto, esta providencia fue invocada en varios apartes del acto acusado como sustrato jurídico de la decisión. Así se advierte en el capítulo «II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES», más exactamente en el punto «2.4.2. Jurisprudencia», donde resalta los apartados de la Sentencia SU-257 de 2021 relacionados con la necesidad de interpretar el artículo 108 superior «de forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza» y considerando «hechos de violencia iguales o parecidos a los que fueron analizados».

Más adelante, destinó el capítulo 4.6. a la sentencia en cita, subrayando de ella que «sin una interpretación sistemática» del derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, consagrado en los artículos 40 y 107 de la Constitución Política, «se podría afectar gravemente el derecho fundamental de participación política y el pluralismo».

En conexidad con lo anterior, al final de la resolución en cita se apeló a la «aplicación de la doctrina de la Corte Constitucional», como criterio de interpretación que «realice de mejor manera el principio democrático, ya sea extendiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito».

Así mismo, se advierte la referencia a la sentencia de 4 de julio de 2013 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, proferida en el caso de la UP, en el capítulo «4.4. Interpretación sistemática sobre el umbral como requisito para otorgar la personería jurídica». De allí se destacó que «el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su Sección de asuntos electorales señaló que al momento de examinar si una agrupación política cumple con los requisitos establecidos en los artículos 3 y 4 [de la Ley 130 de 1994] para mantener su personería jurídica **el Consejo Nacional Electoral no puede aproximarse con una hermenéutica puramente textual de la norma, sin considerar las condiciones concretas o específicas** que antecedieron a la decisión de no presentar listas al Congreso de la República» (destacado del original).

Por lo tanto, es claro que la sentencia SU-257 de 2021 y aquella del Consejo de Estado sí fueron empleadas por el CNE para reforzar la «interpretación sistemática» que esgrimió en el acto acusado, en aras de justificar la consideración de factores distintos al umbral de votación del artículo 108 superior, a la hora de reconocer la personería jurídica de la colectividad, como expresamente lo reconoce la entidad demandada en los argumentos de defensa propuestos en la contestación de la demanda.

En tales circunstancias, para la Sala no resultaba pertinente ni legítimo obviar el régimen ordinario de dicho atributo, máxime cuando la propia autoridad electoral descartó que la participación política de Fuerza Ciudadana se hubiese visto minada por hechos de violencia, especialmente en las elecciones legislativas de 2022.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

- b) De las subreglas jurisprudenciales para adquirir la personería jurídica como derecho relacionado con las garantías del estatuto de la oposición

En la Sentencia SU-316 de 2021, la Corte Constitucional resolvió ordenar al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana, como medida de amparo del derecho fundamental a la oposición política, consagrado en el artículo 112 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 1909 de 2018.

En respaldo de esta decisión, la Corte observó un vacío normativo, explicado en los siguientes términos:

180. (...) Para la Sala Plena es claro que existe una situación de indefinición para los candidatos que hagan parte de una agrupación política, quienes de haber participado en las elecciones a la Presidencia de la República bajo la modalidad de un grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica, puedan acceder no sólo a la garantía prevista en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, sino al conjunto de las garantías y derechos consagrados en el artículo 112 superior y en dicha Ley Estatutaria.

181. En tal sentido, es importante aclarar que, en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como criterio de interpretación aquel que realice de mejor manera el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito (...).

Consecuente con este razonamiento, consideró que «con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 02 de 2015 y el derecho de la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales para acceder a Senado y Cámara, surge un caso de reconocimiento de personería que no depende de las elecciones directas para Cámara y Senado».

Con todo, la Corte hizo la siguiente advertencia:

[E]ste tribunal precisa en que la interpretación sistemática antes propuesta no se (sic) desconoce regla constitucional alguna -en especial lo dispuesto en el artículo 108-, sino que propende por llenar un vacío en cuanto a la imposibilidad de que los adjudicatarios de las curules a las que se refieren el artículo 112 de la Constitución y el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, puedan ejercer las prerrogativas que esos mismos ordenamientos previeron para este derecho.

A partir de estas premisas, estableció las siguientes subreglas para obtener por esa vía excepcional la personería jurídica como partido político:

[S]e debe verificar que (i) el umbral a superar para efectos de obtener el reconocimiento de la personería jurídica será aquel que el Constituyente Derivado consideró como significativo, es decir, el 3 % de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; (ii) al menos uno de los candidatos de la fórmula deberá aceptar su curul en el Congreso; y declararse en oposición.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Para aplicar dicho precedente al caso de Fuerza Ciudadana, el CNE adujo en el acto acusado que dicha colectividad tenía los mismos derechos que allí fueron reconocidos al partido político Colombia Humana. Como sustento, la autoridad electoral calificó su participación en la «consulta interpartidista para la inclusión social y la paz», que se llevó a cabo el 11 de marzo de 2018 entre los candidatos de una y otra colectividad, respectivamente, los señores Carlos Eduardo Caicedo Omar y Gustavo Petro Urrego. Además, valoró que después hizo parte de la coalición «Petro Presidente», tanto en la primera, como en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebradas en mayo y en junio de ese mismo año.

Bajo este entendimiento, la autoridad electoral concluyó que, si Colombia Humana obtuvo la personería jurídica por cuenta de los resultados electorales (más de 8 millones de votos) de dichos comicios, conforme a las subreglas previstas en la sentencia de la Corte, bajo la óptica del principio de igualdad era válido interpretar que Fuerza Ciudadana aportó votos a esa coalición, pues fue una de las organizaciones coaligadas.

En línea con lo anterior, el CNE apuntó haber acudido a la figura de la «jurisprudencia extendida», con arreglo al artículo 102 del CPACA, para otorgar la personería jurídica al partido Liga Gobernantes Anticorrupción – LIGA, mediante la Resolución 3750 de 2022.

Para la Sala, no es posible validar esa interpretación, primero porque, como manifiesta la demandante, se trata de elecciones que tuvieron lugar antes de los comicios legislativos del año 2022, en los que Fuerza Ciudadana participó como grupo significativo de ciudadanos. Por lo tanto, la valoración de la personería jurídica ya la había hecho el propio CNE, antes de proferir el acto acusado, según las reglas del artículo 108 constitucional, como correspondía a su caso, en tanto se conformó como grupo significativo de ciudadanos y no superó el umbral de votación previsto en la disposición superior.

Segundo, porque no se advierte la pertinencia ni la necesidad de separarse del régimen ordinario de la personería jurídica, para relacionar el derecho que reclamaba Fuerza Ciudadana con las garantías del estatuto de oposición, en los términos del artículo 112 superior y de la Ley 1909 de 2018, al amparo de la misma situación de Colombia Humana y del partido LIGA.

En efecto, de acuerdo con el correspondiente formulario E-6 P<sup>28</sup>, está probado en el proceso que la inscripción del entonces candidato presidencial Gustavo Francisco Petro Urrego y de su fórmula vicepresidencial, para las elecciones del 27 de mayo de 2018, fue realizada por la coalición «Petro Presidente», conformada por las

---

<sup>28</sup> Remitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante oficio 1227 de 21 de noviembre de 2023.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

organizaciones «Grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana» y el «Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS». En ese mismo documento se indica que la «organización política a la que pertenece la fórmula presidencial» era, valga reiterar, el «Grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana». Adicionalmente, el acuerdo de coalición anexo a la inscripción fue suscrito únicamente por las mencionadas organizaciones.

Cosa distinta es que, en el trámite de registro del logotipo de la referida coalición, el partido MAIS autorizara la inclusión del logo de Fuerza Ciudadana y que el CNE accediera a la respectiva solicitud, de acuerdo con la Resolución 1217 del 8 de mayo de 2018<sup>29</sup>.

Por lo tanto, sin perjuicio del apoyo legítimo que brindó Fuerza Ciudadana a la candidatura del señor Petro Urrego en el año 2018, lo cierto es que la prerrogativa que reconoció la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021 es de carácter personal para las agrupaciones que alcancen la segunda mayor votación en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, pero que no tengan personería jurídica, con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a la oposición en el Congreso de la República, mediante las garantías inherentes a dicha cualidad.

Cabe insistir en que, a partir de esa vía excepcional, Colombia Humana se convirtió en partido político con personería jurídica, de conformidad con la Resolución 7417 del 15 de octubre de 2021 proferida por el CNE, con ocasión de las elecciones presidenciales del año 2018.

A su turno, como resultado de las elecciones presidenciales de 2022, fue el partido LIGA el que obtuvo la personería jurídica para ejercer el derecho a la oposición, justamente en aplicación de las subreglas de la mencionada sentencia SU-316 de 2022, toda vez que obtuvo la segunda mayor votación en dichos comicios, sus candidatos inicialmente aceptaron las curules en el Senado y la Cámara para el periodo 2022-2026 y se declararon en oposición al gobierno nacional.

Siendo así, resulta, cuando menos, forzado, que el CNE extendiera esa excepción, para el mismo periodo constitucional, a una agrupación política que no participó en los comicios para presidente inmediatamente anteriores, es decir, los del año 2022. Por el contrario, se remontó a las elecciones de la misma naturaleza en el año 2018, al considerar que «el artículo 3º de la Ley 130 de 1994 no establece un término específico para elevar la solicitud de personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral», sumado a que, «fue presentada dentro del período institucional de cuatro (4) años, antes de que venciera el mandato presidencial que se inició el siete (7) de agosto de 2018» y, además, los contenidos del Acuerdo Final «se extienden por tres períodos

<sup>29</sup> Expediente CNE Rad. 18424-22, cuaderno 3.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo», de conformidad con el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2017.

De ahí dedujo que los resultados obtenidos en aquel entonces por la coalición «Petro Presidente» podían servir para reevaluar la decisión que previamente se había adoptado sobre la personería jurídica de Fuerza Ciudadana, contenida en la Resolución 3587 de 2022, con el fin de facilitar su derecho a la oposición política en el Congreso de la República, a través de la representante a la Cámara que resultó elegida con su respaldo para el periodo 2022-2026.

Esta postura desconoce, por un lado, que Fuerza Ciudadana participó directamente en las pasadas elecciones legislativas, de manera que no era procedente acudir a la interpretación que hizo la Corte Constitucional, es decir, que en las especiales circunstancias descritas en la referida sentencia de unificación, las elecciones presidenciales podían entenderse como una «elección indirecta» en el Congreso. Por otro lado, en realidad Fuerza Ciudadana no fue la colectividad que inscribió al entonces candidato Gustavo Petro para las elecciones presidenciales del año 2018, como se precisó antes.

Para poner el asunto aún más en perspectiva, no debe perderse de vista que, para las elecciones del 13 de marzo de 2022, incluso Colombia Humana conservó la personería jurídica, ya no por cuenta de las subreglas especiales, sino de acuerdo con el requisito ordinario del umbral de votación del artículo 108 de la Constitución Política, en concordancia con el inciso quinto del artículo 262 *ibidem*, acreditado en forma conjunta como integrante de la coalición Pacto Histórico, según se lee en la Resolución 3587 del 4 de agosto de 2022, antes mencionada y aportada al expediente.

Por lo demás, no resulta congruente que el estatuto de la oposición constituya la motivación para otorgar la personería jurídica a Fuerza Ciudadana, cuando precisamente uno de los partidos de la mencionada coalición, esto es, Colombia Humana, avaló al actual presidente de la República, de lo que se sigue que es el partido del gobierno nacional.

En tales condiciones, considera esta Sala que el enfoque con el que el CNE abordó este caso crea un atajo preocupante al régimen ordinario de adquisición de la personería jurídica, apelando a las vías excepcionales, pese a que, por las circunstancias descritas, lo procedente era, como lo hizo en un primer momento esa corporación, valorar el desempeño electoral de Fuerza Ciudadana en las elecciones del Congreso del 13 de marzo de 2022.

### c) Acuerdo Final

Se advierte en el acto acusado la mención recurrente al Acuerdo de Paz de 2016, como fundamento para desligar el umbral de votación en las elecciones al Congreso



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

para obtener la personería jurídica. Sobre el particular, el CNE anunció que el estudio de la solicitud de Fuerza Ciudadana se realizaría, entre otros parámetros, con base en dicho acuerdo, en los siguientes términos:

En especial, se seguirán los precedentes sobre la forma en que el operador jurídico debe aproximarse al asunto, a partir del **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, pues allí se establecen unas pautas para el reconocimiento de las agrupaciones políticas que si bien no hacen parte de la legislación positiva, si (sic) corresponde examinar, pues constituyen criterios orientadores y pautas de validez de las normas que se relacionan con el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, tal como lo han señalado ambas corporaciones judiciales [Corte Constitucional y Consejo de Estado], en un enfoque de ampliación de la democracia, como valor que contribuye a la consolidación de la Paz (negrillas del original).

Frente al mismo aspecto, señaló que el punto dos del acuerdo en cita estableció la necesidad de «remover los obstáculos» e «introducir los cambios institucionales» necesarios para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. De ahí concluyó que «las autoridades del Estado deben adoptar medidas para fortalecer la participación política y el pluralismo», como «un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional».

Así mismo, acudió a lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2017, en lo relativo a que los contenidos del AF «serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de interpretación del Acuerdo Final», aunque admitió que no hacen parte del ordenamiento jurídico interno. También respaldó este enfoque en la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>30</sup>, según la cual el AF contiene una «política de Estado» y una «política pública de gobierno».

Igualmente, como se anotó en el apartado anterior, el CNE se apoyó en el AF para justificar la oportunidad de la solicitud de la personería jurídica de Fuerza Ciudadana, con base en los resultados de las elecciones presidenciales de 2018, porque sus contenidos «de conformidad con el artículo 2º del acto legislativo 2 de 2017 se extienden por tres períodos presidenciales completos a la firma del Acuerdo».

Con relación a estos argumentos, la Sala no desconoce los propósitos de dicho instrumento ni su importancia como política pública para alcanzar una paz estable y duradera, especialmente en los componentes de participación política y de creación de mecanismos que faciliten la aparición de partidos, sobre todo a nivel regional.

Sin embargo, no es posible consentir la aplicación directa, por parte de una autoridad administrativa, de las cláusulas del acuerdo, teniendo en cuenta que carece de fuerza normativa y no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico. Por

<sup>30</sup> Citó la sentencia C-630 de 2017.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

el contrario, requiere para su implementación de la intervención del legislador, como lo ha destacado la jurisprudencia.

En efecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 2017, al hacer el control previo correspondiente frente al Acto Legislativo 02 de 2017, advirtió, sin lugar a equívocos, que el AF carece de valor normativo, en los siguientes términos:

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

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

(...)

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

La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (i) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales (negritas adicionales).

En línea con lo anterior, para esta Sección, «**no se trata de mandatos que se puedan aplicar de forma inmediata** sino que son compromisos políticos del Estado que se inscriben precisamente en el marco del respeto y garantía de la Carta Magna, con la cual **deben ser armonizados a fin de orientar las reformas legales pertinentes para mejorar la calidad de la representación y participación política**, que deben ser producto del debate democrático en el máximo foro de deliberación pública, como es, el Congreso de la República, a fin de alcanzar los acuerdos necesarios entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país para sacarlos adelante, evitando retrocesos en el camino avanzado en cuanto al sistema de partidos»<sup>31</sup> (se destaca).

Siendo así, el diseño de las especiales condiciones en las que, eventual y progresivamente, sería posible adquirir personería jurídica con fundamento en consideraciones distintas al requisito constitucional del umbral de votación en las elecciones legislativas, solo podrá provenir de la ley, máxime cuando cada caso particular podría resultar en requisitos disímiles y tratamientos desiguales, con las consecuencias nocivas que ello supone para un asunto de tan alto calado para el principio democrático.

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

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

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia del 8 de octubre del 2020, Rad. 11001-03-28-000-2019-00212-00., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (negritas adicionales). Ver, además, sentencia del 14 de marzo del 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00114-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia del 23 de julio del 2023, Rad. 11001-03-28-000-2019-00040-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 20 de enero del 2022, Rad. 11001-03-28-000-2020-00093-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; y sentencia del 8 de septiembre del 2022, Rad. 11001-03-28-000-2021-00081-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.





**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

- d) Participación en coaliciones y efectos de las consultas interpartidistas como factores que contribuyen al reconocimiento de la personería jurídica de los partidos políticos

Dentro del capítulo 4.8.2., destinado al análisis del estatuto de oposición y el derecho a la personería jurídica de la agrupación política que obtiene la segunda votación en las elecciones presidenciales, la resolución demandada incorporó dos argumentos adicionales a los ya estudiados para respaldar la decisión de reconocer dicha cualidad a Fuerza Ciudadana, derivados de lo dispuesto en los artículos 107 y 262 de la Constitución Política, 7º de la Ley 996 de 2005 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

Comoquiera que estos fundamentos fueron traídos a colación por el CNE y el partido Fuerza Ciudadana en las contestaciones de la demanda, es necesario revisar la manera en que fueron invocados en el acto acusado. Sobre el particular, se observa lo siguiente:

Por otra parte, el artículo **7º de la Ley 996 de 2005** contempla la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos, así como los grupos significativos de ciudadanos inscriban candidato a la Presidencia de la República, de manera que no existe duda acerca de la existencia del derecho a realizar consultas e inscribir candidato para las distintas clases de agrupaciones políticas, con o sin personería jurídica.

Con base en las anteriores consideraciones, se acogerá la solicitud por varias razones: en primer lugar, porque de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política quien participe de las consultas de un partido o movimiento político o en las consultas interpartidistas, no puede inscribirse por otro en el mismo proceso electoral y, porque el *resultado de las consultas es obligatorio*, de manera que las agrupaciones políticas, con o sin personería jurídica, que participen de una consulta, quedan vinculadas a sus resultados; en segundo lugar, porque de conformidad con el **artículo 29 de la Ley estatutaria 1475 de 2011**, el candidato que resulte seleccionado en una consulta será *“el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella”*; en tercer lugar, porque, como señala la Corte Constitucional en las Sentencias S-257 y C-316 (sic) de 2021, en virtud de una interpretación sistemática de la garantías de la oposición, sería un contrasentido que, en tales casos, se reconociera la personería jurídica solo al grupo significativo de ciudadanos del que hace parte el candidato, pero no a las demás agrupaciones que, en condiciones similares, lo apoyaron. Una interpretación de esa naturaleza desconocería el **principio de igualdad**, pues todos los partidos que conforman una coalición deben gozar de las mismas prerrogativas que establecen la Constitución y la ley. Para esta colegiatura es incontestable que GUSTAVO PETRO fue el candidato de una coalición política que (sic) la formaron parte dos grupos significativos de ciudadano, uno, COLOMBIA HUMANA, que obtuvo su reconocimiento jurídico, otro FUERZA CIUDADANA que reclama ese reconocimiento con base en los mismos supuesto (sic) de hecho que dieron lugar a la Sentencia C-316 de la Corte Constitucional y a la Resolución N.º 7417 de 2021 de esta corporación que acató dicha decisión.

Téngase en cuenta también que, de conformidad con el **artículo 262 de la Constitución Política**, esta colegiatura ha mantenido la personería jurídica a los partidos o movimientos políticos minoritarios que conformen coaliciones para el Senado de la República, en las condiciones que esa norma establece (negritas del original).



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

De acuerdo con esta lógica, como el grupo Fuerza Ciudadana participó en una consulta para la selección de candidato presidencial en el 2018, los resultados de ese mecanismo de selección le obligaban a manifestar su apoyo al ganador, dentro de la coalición que lo inscribió para las elecciones del mismo año, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 107 de la Constitución Política y 29 de la Ley 1475 de 2011.

A su vez, para el CNE, este respaldo suponía los mismos derechos para todas las organizaciones que conformaron la coalición, particularmente la personería jurídica conferida al partido Colombia Humana, por haber alcanzado de forma conjunta el umbral de votación requerido, según los criterios de la sentencia C-316 de 2021 de la Corte Constitucional y el inciso quinto del artículo 262 superior.

La Sala difiere y considera que las disposiciones aplicadas por la autoridad electoral no contribuyen a sustentar el derecho a la personería jurídica, sino que desarrollan atribuciones de los grupos significativos de ciudadanos, que fueron legítimamente aprovechadas en su momento por Fuerza Ciudadana en el plano electoral.

En primer lugar, el artículo 107 superior faculta a los partidos y movimientos políticos para celebrar consultas populares, internas o interpartidistas para la escogencia de sus candidatos, propios o por coalición, y les otorga un carácter vinculante. En desarrollo de lo anterior, los artículos 5º y 7º de la Ley 1475 de 2011 –que no fueron citados por el CNE– extiende esta prerrogativa a los grupos significativos de ciudadanos y reitera que los resultados son vinculantes para quienes participen en ellas.

A su turno, el artículo 7º de la Ley 996 de 2005 otorga a los grupos significativos de ciudadanos el «derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República», a través de la recolección de firmas de apoyo, en el porcentaje previsto por la misma norma. En concordancia, el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 establece la posibilidad de que esta inscripción se haga en coalición con partidos y movimientos políticos, tratándose de cargos uninominales, como el del presidente, al tiempo que advierte que «el candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella».

Amparado en ese marco normativo, Fuerza Ciudadana suscribió acuerdo para participar en una consulta popular,<sup>32</sup> en los siguientes términos:

Los Grupos Significativos de Ciudadanos “Colombia Humana” y “Fuerza Ciudadana” y los partidos Unión Patriótica-UP- y el Movimiento Alternativo Indígena y Social-MAIS hemos acordado participar en una consulta popular interpartidista a realizarse el próximo 11 de marzo de 2018, con el objeto de seleccionar al candidato de la coalición al cargo de Presidente de la República, periodo Constitucional 2018-2022.

<sup>32</sup> Expediente CNE Rad. 018424-22, cuaderno 3.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

De conformidad con dicha alianza, el señor Carlos Eduardo Caicedo Omar era el precandidato del GSC Fuerza Ciudadana, mientras que el señor Gustavo Francisco Petro Urrego lo era de las colectividades restantes. Ante el triunfo de este último en la denominada «Consulta Inclusión Social por la Paz», Fuerza Ciudadana prosiguió en la contienda electoral brindando su apoyo a la coalición «Petro Presidente», como se observa en la Resolución 1217 de 2018 del CNE<sup>33</sup>, con los resultados conocidos.

En lo sucesivo, Fuerza Ciudadana se constituyó nuevamente como grupo significativo de ciudadanos, conforme a las reglas pertinentes, lo cual le permitió conquistar con sus candidatos la Alcaldía de Santa Marta y la Gobernación del Magdalena, para el periodo 2020-2023 y, como se comentó previamente, una curul en la Cámara de Representantes por la circunscripción del citado departamento, para el periodo 2022-2026<sup>34</sup>.

Atendiendo a lo expuesto, existía un elemento objetivo para resolver sobre la personería jurídica de la mencionada colectividad, esto es, su participación en las elecciones legislativas del 13 de marzo de 2022, como grupo significativo de ciudadanos. Sin embargo, el CNE optó por pasar por alto la valoración inicial de este presupuesto, como consta en la Resolución 3587 de 2022, para reconsiderar el punto por cuenta de la superación colectiva del umbral dentro de una coalición, a pesar de que esa posibilidad se estudió en la jurisprudencia, a partir de lo dispuesto en el artículo 262 superior, únicamente para conservar ese atributo, mas no para adquirirlo por primera vez y, además, como resultado de la inscripción de listas en corporaciones públicas, según lo impone la norma referida, pero nunca en cargos uninominales.

Así lo precisó esta Sección, al estudiar la legalidad de un acto administrativo del CNE que resolvió sobre la personería jurídica de partidos coaligados en los términos de la norma constitucional, señalando que «la condición para conservar la personería jurídica es que las agrupaciones políticas obtengan un mínimo de apoyo ciudadano materializado en votos efectivamente depositados, circunstancia que se puede cumplir de manera individual o por coalición, en tratándose de partidos o movimientos políticos de carácter minoritario»<sup>35</sup>.

En conclusión, la relación que estableció el CNE entre el derecho a la personería jurídica, la obligatoriedad de los resultados de las consultas, el apoyo a una coalición para inscribir candidato a la Presidencia de la República en un periodo anterior y la interpretación jurisprudencial del logro conjunto del requisito del umbral para los partidos coaligados, denota una aparatosa construcción hermenéutica que consigue acomodar la situación de Fuerza Ciudadana a unas hipótesis excepcionales para adquirir aquel atributo, cuando el caso ya había sido examinado por el conducto regular

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Id.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de octubre de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2019-00013-00, MP. Rocío Araújo Oñate



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

del artículo 108 superior, según la realidad fáctica de su participación electoral en las elecciones más recientes al Congreso de la República.

#### 4.2. Falsa motivación

En cuanto a la nulidad por el vicio de falsa motivación, se recuerda que este ataca las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan una decisión, que pueden ser extrañas al debate, carecer de prueba o ser insuficientes. Por esto se entiende que la motivación de un acto es falsa cuando «la decisión ha sido construida con base en hechos que no han ocurrido, cuando se apoya en disposiciones jurídicas que no existen o cuando los fundamentos fácticos y/o jurídicos se apartan de la verdad»<sup>36</sup>.

Para el caso concreto, la nulidad del acto acusado se propone desde esta perspectiva, por la aplicación del principio de igualdad y del estatuto de la oposición para acceder a la personería jurídica de Fuerza Ciudadana, sin haber lugar a ello, en criterio de la parte actora.

Ante tales consideraciones y tomando como base los razonamientos desarrollados frente al cargo de infracción normativa, encuentra esta Sala que, efectivamente, no resultaban pertinentes al caso de Fuerza Ciudadana las consideraciones de la sentencia del 4 de julio de 2013 del Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica<sup>37</sup>, ni de la SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, para el partido Nuevo Liberalismo.

Ciertamente, no se trataba de analizar situaciones excepcionales de violencia y persecución de sus directivos, militantes y simpatizantes para recuperar su personería jurídica, porque nunca la había tenido, según lo admitió el propio CNE, como tampoco se adujeron ni demostraron vejámenes de esa naturaleza para impedir u obstaculizar la actividad proselitista que precedió a las elecciones legislativas del 13 de marzo de 2022. No obstante, de forma contradictoria el CNE acudió a esos precedentes para ampliar los linderos del artículo 108 constitucional y adecuar el caso por ese especial cauce.

Tampoco es admisible que, con el pretexto de la «interpretación sistemática sobre el umbral de votación del artículo 108 de la Constitución Política», se desconociera la vigencia de esta norma y se relativizara para ese caso el requisito objetivo allí previsto, con base en una motivación que de forma artificial equiparó a Fuerza Ciudadana con el partido Colombia Humana, según los parámetros de la sentencia SU-316 de 2021, e incluso con el partido «Liga».

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 29 de abril de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2018-00106-00 (Acum. 00116), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>37</sup> Sección Quinta, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Al respecto, debe subrayarse que las decisiones adoptadas frente a dichos partidos responden a un tratamiento especial, que buscó facilitar el ejercicio del derecho a la oposición política en el Congreso de la República, atendiendo a los resultados electorales de las elecciones presidenciales. Sin embargo, Fuerza Ciudadana no inscribió candidatos a esos comicios en el año 2022 ni tampoco lo hizo en el año 2018, como quedó acreditado en el proceso.

En cuanto a los efectos de la participación en las consultas interpartidistas, no encuentra esta Sala ninguna relación entre el deber legal de Fuerza Ciudadana de apoyar a la coalición Petro Presidente en 2018, por cuenta de los resultados de la consulta interpartidista que le precedió, con el derecho a la personería jurídica.

Por lo tanto, el vicio de falsedad resulta evidente en el acto acusado, toda vez que el CNE dio por cierto que Fuerza Ciudadana respondía a las subreglas excepcionales de la personería jurídica, por cuenta del estatuto de la oposición y de casos de violencia política, cuando lo cierto es que su situación no era equiparable a la de las colectividades que originaron esas vías de reconocimiento del mencionado atributo.

Recuérdese que la igualdad es un valor, un principio y un derecho fundamental protegido constitucionalmente, que se puede manifestar en varias dimensiones, con el fin de asegurar «el deber de igual trato a situaciones idénticas y diferenciado ante circunstancias que no son asimilables, la prohibición de cualquier consideración discriminatoria y finalmente, la responsabilidad de adoptar acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad material, especialmente en grupos marginados y en situación de debilidad manifiesta»<sup>38</sup>.

Cotejadas las esferas en las que se impone la protección de esta garantía, es claro que el caso de Fuerza Ciudadana no ofrecía la ocasión para amparar una situación idéntica a un sujeto comparable ni adoptar medidas especiales, pues debió guiarse exclusivamente por el apoyo en las elecciones legislativas en las que participó como grupo significativo de ciudadanos.

Adicionalmente, resulta relevante insistir en que la Corte Constitucional, al justificar las comentadas subreglas, si bien advirtió sobre la necesidad de legislar para desmontar el umbral de votación, como requisito de la personería jurídica de los partidos, dejó claro en la sentencia SU-257 de 2021 que debían mantenerse los requisitos «que sean razonables con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos».

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2020.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

En sentido similar, en la sentencia SU-316 del mismo año, la Corte resaltó que «el otorgamiento y reconocimiento de la curul, de conformidad con la normatividad existente no implica una modificación de las reglas constitucionales previamente establecidas».

Por último, debe anotarse que la trayectoria del movimiento Fuerza Ciudadana y sus triunfos electorales como grupo significativo sirven para acreditar la seriedad de la propuesta, su solidez como agrupación política y su potencial en términos de presencia nacional, pero de ninguna manera puede imponerse sobre el requisito constitucional que, para su caso, debía comprobarse exclusivamente en el marco de los mencionados comicios del Congreso de la República, que tuvieron lugar el 13 de marzo de 2022.

En conclusión, la interpretación sistemática que defiende el CNE, en lugar de acatar la Constitución Política, desconoce importantes postulados del mismo rango, instituidos, precisamente, para asegurar la prevalencia del principio democrático y el ejercicio de los derechos fundamentales políticos en un marco de seguridad jurídica y de respeto por las reglas de existencia de los partidos políticos.

#### **4.3. Conclusión general**

Considerando lo discurrido, en el caso concreto se declarará la nulidad del acto administrativo por el cual el CNE reconoció personería jurídica al partido político Fuerza Ciudadana. En suma, las razones que sustentan esta decisión proceden de la infracción del artículo 108 de la Constitución Política, a la que se llegó por desconocimiento del requisito ordinario allí previsto para obtener el comentado atributo y la aplicación incorrecta de excepciones incorporadas por la jurisprudencia.

Además, se constató la aplicación indebida del principio de igualdad, pues el CNE tomó como referente colectividades cuya situación no era equiparable a la de Fuerza Ciudadana. De ahí que el acto acusado también esté viciado de falsa motivación, de acuerdo con los argumentos desarrollados previamente.

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

El apoderado de Fuerza Ciudadana manifestó en el proceso que la colectividad otorgó avales para las elecciones populares del 29 de octubre de 2023 para los diferentes cargos sometidos al voto ciudadano a nivel territorial. Por lo tanto, no pasa inadvertido por la Sala que, en efecto, dicha colectividad pudo haber utilizado la personería jurídica para ejercer los derechos que de este atributo se derivan y que de esa contienda pudieron resultar elegidos algunos de sus candidatos.



**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

Ante esa circunstancia, resulta necesario modular los efectos del fallo de nulidad que se profiere en esta oportunidad, como lo ha hecho esta Corporación en otros casos. Al respecto, conviene recordar que el artículo 189 del CPACA regula los efectos de las sentencias en cuanto a la cosa juzgada, pero ninguna norma se ocupa de las consecuencias en el tiempo que puede tener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

En respuesta, la jurisprudencia de la corporación tradicionalmente ha clasificado estos alcances temporales entre aquellos que se producen *ex tunc*, es decir, hacia el pasado, y los que ocurren *ex nunc*, que se refiere al futuro o en lo sucesivo<sup>39</sup>.

Esta necesidad se justifica en la evolución del papel del juez de lo contencioso administrativo, que no se limita a la de un mero revisor de la legalidad objetiva de las actuaciones administrativas, pues en la actualidad se le concibe como un medio para lograr la eficacia de los derechos reconocidos en la Constitución y la Ley y la preservación del orden jurídico, en los términos del artículo 103 de la Ley 1437 del 2011.

Siendo así, apelando al principio de buena fe y para asegurar la efectividad de las decisiones judiciales, se advertirá en la parte resolutive que la nulidad que se predica de la Resolución 5529 de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, produce efectos *ex nunc*, es decir, en adelante o hacia el futuro, a partir de la ejecutoria de esta decisión.

De esta manera se busca proteger aquellas situaciones particulares y concretas que se hubieren ejecutado con fundamento en la personería jurídica reconocida hasta el momento de la nulidad que aquí se declara, y que, en muchas ocasiones, involucran derechos de participación política de ciudadanos.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Declarar** la nulidad de la Resolución 5529 del 15 de diciembre de 2022, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido político Fuerza Ciudadana y ordenó su inscripción en el registro correspondiente.

<sup>39</sup> Entre otras: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias de 23 de febrero y 21 de julio de 2011, Rad. 17139 y 16356, MP. Hugo Bastidas Bárcenas. Además, Sección Segunda, sentencia de 23 de marzo de 2023, Rad. 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016), MP. Gabriel Valbuena Hernández.



---

**Demandante:** Ximena Echavarría Cardona  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral  
**Radicado:** 11001-03-28-000-2023-00046-00

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

**TERCERO: 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

**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:8080>”