

Sentencia SU257/21

Expediente: T-7.785.975

Asunto: Acción de tutela instaurada por Fernando Galindo González, Gloria Pachón de Galán, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, José Blackburn Cortés, Beatriz Góngora de García y José Encarnación Corredor Núñez contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado Ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., agosto cinco (5) de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la solicitud de amparo constitucional promovida por los ciudadanos Fernando Galindo González, Gloria Pachón de Galán, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, José Blackburn Cortés, Beatriz Góngora de García y José Encarnación Corredor Núñez, en contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

A. La petición para el reconocimiento, de nuevo, de la personería jurídica para el Partido Nuevo Liberalismo

1. Inicialmente, el 9 de noviembre de 2017, en ejercicio del derecho de petición, el ciudadano Fernando Galindo González solicitó al Consejo Nacional Electoral: *i)* “Otorgar, a la mayor brevedad posible, personería jurídica al Movimiento Político Nuevo Liberalismo, el cual obtuvo y perdió participación en el Congreso, de conformidad con los documentos que reposan en el Archivo del Consejo Nacional Electoral”; *ii)* “Reconocer a FERNANDO GALINDO

identificado con C.C. 17.103.487 de Bogotá como su director y a ANDRÉS IGNACIO TALERO GUTIERREZ, identificado con la C.C. 19.393.145 de Bogotá como su representante legal”; y, *iii*) “Reconocer como estatutos del MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO los que se encontraban vigentes al momento de perder su personería jurídica, así como su logotipo y su Código de Ética.”¹ La petición fue radicada con el No. 8375-19 del 9 de noviembre de 2017.²

2. Con la petición se realizó una breve reconstrucción fáctica de la creación en 1979 del Nuevo Liberalismo, la solicitud y otorgamiento de su personería jurídica mediante la Resolución 006 de 1986 expedida por el Consejo Nacional Electoral - CNE, la actividad del Partido, sus logros en términos electorales, en buena parte de la década de los años 80’s y, las razones por las cuales, posteriormente su fundador, Luis Carlos Galán Sarmiento, solicitó la cancelación de su personería jurídica, la cual fue aprobada mediante la Resolución 017 de 1988 expedida por el mismo Consejo Nacional Electoral. Igualmente, mencionó el otorgamiento de la personería jurídica mediante la Resolución 0269 de 2000 del Consejo Nacional Electoral a otra agrupación política diferente a la fundada por Luis Carlos Galán Sarmiento, que entonces se denominó Movimiento Nuevo Liberalismo, la cual perdió, debido a que ese Movimiento no obtuvo representación en el Congreso de la República, según lo declaró el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006.

3. En cuanto al fundamento normativo para el reconocimiento, otra vez, de la personería al Partido Nuevo Liberalismo, el peticionario la sustentó en lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 y en el Acto Legislativo 02 de 2017. El primero, en el punto 2 -sobre participación política-, previó algunas alternativas para ampliar la participación política en función de la existencia previa de personería jurídica, la obtención de representación en el Congreso de la República y la consecuente pérdida de su representación política por diversas circunstancias, mientras que el segundo en su artículo 1º, dispuso que las autoridades tienen la obligación de cumplir de buena fe con los contenidos del citado Acuerdo Final. Por esta razón, el peticionario dijo en esa oportunidad que el Consejo Nacional Electoral estaba obligado a aplicar directamente el punto 2 del Acuerdo Final y, en consecuencia, reconocer nuevamente la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, en las mismas condiciones que le fue reconocida la personería al Partido Político que surgió de las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC-EP.

4. El 21 de noviembre de 2017,³ el peticionario Fernando Galindo González,

¹ Folios 3-11 (PDF) del tomo 1 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

² Esta petición se complementó posteriormente.

³ Folio 9 (PDF) del cuaderno 1 del tomo 1 del expediente remitido por el Consejo Nacional Electoral.

acompañó al derecho de petición radicado ante el Consejo Nacional Electoral el 9 de noviembre de ese año, copia de varias decisiones judiciales.

5. El 24 de noviembre de 2017, el señor Carlos Ardila Ballesteros, quien fue Director y representante del Movimiento Nuevo Liberalismo -creado en el año 1999-, al que le fue reconocida personería jurídica mediante la Resolución 0269 de 2000, expedida por el Consejo Nacional Electoral y, que en el año 2006 esta entidad declaró que perdió, según consta en la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, radicó petición ante el Consejo Nacional Electoral mediante la cual solicitó fuera reconocido como parte de la actuación administrativa que se adelantaba dentro del Radicado 8375 de 2017 iniciada el 9 de noviembre de ese año. Igualmente, señaló que estaría legitimado para actuar como Director Nacional del Movimiento en el momento en que se le otorgara la personería, dado que durante la existencia de esta agrupación política fue su Director Nacional conforme lo prueban los archivos que reposan en el Consejo Nacional Electoral. Además, solicitó la práctica de las siguientes pruebas: *i)* Se verificara en el archivo de registro de partidos y movimientos políticos la Resolución 0269 de 2000 que otorgó personería; y, *ii)* se verificara en el registro de directivos del Consejo Nacional Electoral el nombre de la persona que actuaba como Director Nacional y representante legal del Movimiento.

6. El 27 de noviembre de 2017, mediante Rad. 8905-17, el señor Fernando Galindo González allegó al Consejo Nacional Electoral, copia de los siguientes documentos: *i)* Carta dirigida a la Corte Electoral por el entonces Director del Movimiento Político Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento, mediante la cual solicitó el reconocimiento de la personería jurídica; *ii)* Estatutos del Nuevo Liberalismo adoptados en 1985; *iii)* Plataforma ideológica; y, *iv)* Proyecto de estatutos que incluye el Código de Ética. Además, solicitó que, en caso de que se le otorgara la personería jurídica se convocara los órganos competentes para adoptar los Estatutos y se tuvieran como Estatutos provisionales los contenidos en el documento “Proyecto de Estatutos del Nuevo Liberalismo”.

7. El 28 de noviembre de 2017, el ciudadano Carlos Ardila Ballesteros, con Rad. 8929-17 nuevamente solicitó del Consejo Nacional Electoral tenerlo como interesado en el trámite de reconocimiento de personería jurídica del Partido Político Nuevo Liberalismo con Rad. 8375-17, en su calidad de Director Nacional y representante legal del Movimiento Nuevo Liberalismo, de acuerdo con la Resolución 0269 de 2000, expedida por el Consejo Nacional Electoral y, como tal, se opuso al reconocimiento de la personería jurídica solicitada para lo cual señaló que: *“1. Fui el Director Nacional y Representante Legal del movimiento Nuevo Liberalismo conforme lo acredita la Resolución 0269 del año 2000 del CNE, cuya copia acompaño. // 2. No he autorizado a NADIE para solicitar la personería de nuestro antiguo movimiento. // 3. No está probado que el señor FERNANDO GALINDO haya ejercido algún cargo dentro del*

Movimiento Nuevo Liberalismo que le permita estar (sic) legitimado para solicitar la personería del Movimiento y menos aún para pretender que se le asigne la Dirección del mismo. // 4. constituye por tanto un ABUSO, quizás constitutivo de trasgresión al Código Penal Colombiano la conducta del señor FERNANDO GALINDO. // 5. Me acojo a los términos del acuerdo firmado en la Habana y en su momento, cuando hayamos reagrupado a nuestra militancia, solicitaremos la personería conforme lo autorizan los términos del acuerdo, o renunciaremos a ella.”⁴

8. El mismo 28 de noviembre de 2017, la señora Gloria Pachón de Galán y el señor Fernando Galindo González presentaron escrito complementario a la solicitud inicial del 9 de noviembre y aclararon que la petición de reconocimiento de personería jurídica elevada se refería al Partido Político Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento en 1979 y cuya personería se reconoció por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución No. 006 del 28 de enero de 1986 y no al Movimiento Nuevo Liberalismo fundado por el señor Carlos Ardila Ballesteros cuya personería se reconoció por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 0269 de 2000.⁵ En dicha comunicación señalaron que si bien existió entre los años 2002 y 2006, el Movimiento denominado “Nuevo Liberalismo” -con personería jurídica diferente a la del Partido Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento, en los términos descritos en la petición inicial-, se aclaraba que la petición radicada el 9 de noviembre de 2017 no tenía como objetivo recuperar la personería jurídica del citado Movimiento creado por el Señor Carlos Ardila Ballesteros, sino que aquella petición, pretendía el otorgamiento de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento y con personería jurídica hasta diciembre de 1988. Para el efecto, mediante oficio del mismo 28 de noviembre de 2017, allegaron el logo del Partido Nuevo Liberalismo, un CD-ROM y una hoja con el logo impreso.⁶

9. Posteriormente, el 30 de noviembre de 2017, el señor José Blackburn Cortés presentó alcance al derecho de petición inicial con el fin de aclarar la calidad de los firmantes pertenecientes al Partido Nuevo Liberalismo, así: José Corredor Núñez (Representante a la Cámara y miembro del Comité Asesor Nacional, órgano de vigilancia y asesoría); Rafael Amador (Miembro del Comité Fundador, Representante a la Cámara, Directivo); Fernando Galindo (militante y miembro de los comités programáticos); José Blackburn (Representante a la Cámara, Directivo), Gloria Pachón de Galán (Miembro del Comité Fundador y de Comunicaciones, entre otros); Andrés Talero (Miembro del Comité Fundador, Primer Jefe del movimiento de juventudes); Beatriz Góngora de García

⁴ Folios 145-148 (PDF) del tomo 3, cuaderno 3, del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

⁵ “Por la cual se decide sobre una solicitud de personería jurídica.” Folio 152 (PDF) del Tomo 3 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

⁶ Según da cuenta la copia de la Resolución 794 de 2018 que obra en el folio 93 (PDF) del cuaderno principal del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho remitido por el Consejo de Estado.

(miembro del Comité Nacional y del Comité de Voluntarios); y Cecilia Fajardo (militante y activista).⁷

10. El 7 de diciembre de 2017,⁸ los ciudadanos Fernando Galindo y Gloria Pachón de Galán, se dirigieron a cada uno de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral con el fin de presentar alcance al derecho de petición radicado el 9 de noviembre de ese año y con el cual, en virtud del principio de supremacía constitucional, indicaron que debía interpretarse el Acto Legislativo No. 2 de 2017, que *“obliga a las instituciones del Estado a que su actuar sea coherente con lo establecido en el Acuerdo Final, preservando sus contenidos, compromisos, espíritu y principios, sin que se requiera, norma jurídica que la desarrolle. Así, al ser el Acto Legislativo mencionado, una normativa de orden constitucional, las actuaciones públicas deben someterse a sus disposiciones, y en ningún caso puede contradecirlas.”* Por esa razón, señalaron que un acto administrativo del Consejo Nacional Electoral, que niegue la solicitud de otorgamiento de personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, estaría vulnerando la fuerza normativa de la Constitución, así como la realización efectiva de los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, que son de *“aplicación inmediata”*, en virtud de lo cual, afirmaron que *“los actos del gobierno y la actuación de las autoridades administrativas -y en este caso, las decisiones del Consejo Nacional Electoral-, se hallan dominados por el principio de supremacía de la Constitución y sujetos a mecanismos de control concreto de la constitucionalidad de sus actuaciones públicas.”*

11. Así mismo, el 11 de diciembre de 2017,⁹ los ciudadanos Fernando Galindo González, Gloria Pachón de Galán, Beatriz Góngora de García, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, José Blackburn Cortés, José Corredor Núñez y Rubén Darío Ramírez, dieron de nuevo alcance al derecho de petición presentado ante el Consejo Nacional Electoral el 9 de noviembre de 2017, con el propósito de aclarar los siguientes aspectos: *i)* la legitimidad de los peticionarios para elevar la solicitud debido a los roles que cumplieron dentro de la estructura del Partido Nuevo Liberalismo en los órganos de gobierno, administración, vigilancia y asesoría y, en algunos casos, como congresistas elegidos para los respectivos períodos constitucionales en representación de ese Partido político, según fue detallado en dicha solicitud; *ii)* la aplicación inmediata y directa del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el 24 de noviembre de 2016, punto 2.3.; *iii)* la participación política como apertura democrática para construir la paz, en aplicación de la cual el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución No. 2691 de 2017, reconoció personería jurídica al Partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC y dio cumplimiento al Acuerdo Final en lo que tiene que ver con la estimulación de

⁷ Folios 1-3 (PDF) del Tomo 4 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

⁸ Folios 5-7 (PDF) del Cuaderno 4, del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

⁹ Folios 8-25 (PDF) del Cuaderno 4 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

nuevos partidos políticos, que como las FARC, irrumpe por primera vez en el escenario político; iv) la claridad acerca de que el Nuevo Liberalismo es un Partido que tuvo visibilidad electoral en los años 80 y ahora, *“dada la coyuntura política excepcional derivada del Acuerdo Final, algunos de sus dirigentes, líderes y destacados activistas, solicitamos el restablecimiento de su personería jurídica, en ejercicio de nuestros derechos y legítimos intereses, tal como lo hicieron las FARC, con la gran diferencia de que el Nuevo Liberalismo no fue un movimiento alzado en armas y sus posturas siempre se dieron desde la legalidad. No obstante, para la aplicación del punto 2 del Acuerdo Final, en el sentido de promover y estimular la participación en política, ambos están en igualdad de condiciones.”* Finalmente, dijeron que, v) *“Se trata entonces de restablecer el derecho de miles de seguidores del Nuevo Liberalismo a participar en la vida política sin apremios ni temor insuperable, como debe ser en una democracia, y para brindar esas garantías acudimos al Consejo Nacional Electoral.”* Con la citada comunicación, los solicitantes acompañaron documentos con los cuales acreditaron la creación del Partido Nuevo Liberalismo por parte de Luis Carlos Galán Sarmiento y los principales discursos pronunciados por éste entre 1978 y 1985.

12. El 13 de diciembre de 2017, mediante el radicado No. 9365-17, el señor Andrés Talero Gutiérrez, allegó al expediente copia de los oficios del 9, 21, 27, 28 y 30 de noviembre, y los del 7 y 11 de diciembre de 2017, relacionados con la solicitud de reconocimiento de personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo en virtud de los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las FARC-EP y el Acto Legislativo 2 de 2017.

13. Ante el silencio para responder la petición y con motivo de la acción de tutela interpuesta entonces por los ciudadanos Fernando Galindo González, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y Cecilia Fajardo Castro, el 15 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección D, resolvió amparar sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, y, en consecuencia, le ordenó al Consejo Nacional Electoral que, en el término de una semana, adoptara una decisión de fondo respecto de la petición del 9 de noviembre de 2017 que presentaron los actores. Como quiera que venciera el plazo otorgado sin que tampoco se hubiere adoptado decisión alguna, el 1 de marzo de 2018, el citado Tribunal dio apertura al incidente de desacato presentado para lograr la efectividad del fallo de tutela del 15 de febrero de 2018.

B. La decisión del Consejo Nacional Electoral mediante la cual negó la petición de reconocer personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo

14. Mediante la Resolución 794 del 13 de marzo de 2018,¹⁰ el Consejo Nacional Electoral negó el reconocimiento de la personería jurídica al “Movimiento Político Nuevo Liberalismo” y del registro de sus Estatutos, Código de Ética, los logos y los símbolos y del representante legal y director, presentada por las señoras Gloria Pachón de Galán, Beatriz Góngora de García, Cecilia Fajardo y los señores Fernando Galindo, José Blackburn, José Corredor Núñez, Rafael Amador, Andrés Talero y Rubén Darío Ramírez con ocasión del Rad. No. 8375-17.¹¹

15. Luego de hacer un recuento de la creación del Partido Nuevo Liberalismo en 1979 por Luis Carlos Galán Sarmiento, el otorgamiento de la personería jurídica en 1986, su cancelación en 1988 y el asesinato de su fundador ocurrido el 18 de agosto de 1989, con la citada Resolución 794 del 13 de marzo de 2018 el Consejo Nacional Electoral equiparó el Partido Nuevo Liberalismo con el Movimiento Nuevo Liberalismo que fundó en 1999 Carlos Ardila Ballesteros, al señalar que: i) “Mediante Resolución No. 0269 del 2 de abril de 2000, el Consejo Nacional Electoral le reconoció nuevamente personería jurídica al Movimiento Nuevo Liberalismo, luego de la solicitud presentada por el señor Carlos Antonio Ardila Ballesteros quien fungía como representante legal y director único nacional, de acuerdo al Acta de Fundación del Movimiento de fecha 27 de diciembre de 1999. Junto con la solicitud, dijo, se allegaron además los estatutos, código de ética, plataforma ideológica, símbolo y 67.669 firmas que apoyaron la solicitud; ii) El 3 de julio de 2006, con la Resolución 1057, esta corporación declaró los partidos y movimientos políticos que conservaron la personería jurídica por haber superado el 2% de la votación válida obtenida en las elecciones para Senado o Cámara de Representantes” mientras que “El Movimiento Nuevo Liberalismo no superó este requisito para mantener la personería jurídica y le declaró en este mismo acto la pérdida de la misma”; iii) “Posteriormente, en la Resolución No. 1624 del 15 de noviembre de 2006, se estableció el *‘procedimiento para ADHESIÓN de organizaciones políticas (partidos y movimientos) sin personería jurídica a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente’*.” y, iv) “Luego, con la Resolución 1776 del 16 de octubre de 2007, el Consejo Nacional Electoral autorizó la adhesión de los partidos y Movimientos Nuevo Liberalismo, Moral, Colombia Siempre, y Nacional Cristiano, al Partido Político Cambio Radical y se ordenó el Registro de Adhesión dentro del Radicado 6402 de 2007.”

¹⁰ “Por medio de la cual se niega la solicitud de reconocimiento de personería jurídica al movimiento político Nuevo Liberalismo, del registro de los estatutos, del código de ética de los logos o símbolos y del representante legal y director, presentada por las señoras Gloria Pachón de Galán, Beatriz Góngora de García, Cecilia Fajardo y los señores Fernando Galindo, José Blackburn, José Corredor Núñez, Rafael Amador y Andrés Talero con ocasión del radicado No 8375 de 2017.” Folios 277-305 (PDF), del Tomo 4 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹¹ Previo a la definición del asunto, el acto hace algunas consideraciones generales sobre el origen del movimiento, el asesinato de Luis Carlos Galán y su relación con su oposición al narcotráfico, de acuerdo con las sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

16. A continuación, con la Resolución 794 del 13 de marzo de 2018, el Consejo Nacional Electoral hizo un análisis de los presupuestos para el reconocimiento de la personería jurídica de movimientos y agrupaciones políticas derivados del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 y de lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 2 de 2017 para concluir que, *“No obstante su carácter vinculante, no se infiere de la interpretación de las normas constitucionales que lo implementan, que haya una aplicación directa del Acuerdo Final. Por el contrario, el Acto Legislativo 2 de 2017 establece claramente que las normas del mismo relativas a Derechos Fundamentales y Derecho Internacional Humanitario serán parámetros de interpretación y referencia para las normas de implementación.”* (Subraya el CNE)

17. A continuación con la Resolución 794 del 13 de marzo de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que *“De manera indudable la pérdida de líderes como Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo, Jaime Pardo Leal y Carlos Pizarro fue la consecuencia de una era de violencia política que afectó de manera drástica e irreparable la posibilidad de alternancia y renovación política del país”* y que *“Además, teniendo en cuenta que el magnicidio del líder Luis Carlos Galán Sarmiento fue un hecho calificado como delito de lesa humanidad por la Corte Suprema de Justicia,¹² la petición del reconocimiento de personería jurídica al Movimiento Nuevo Liberalismo, fundada en el Acuerdo Final para la paz no resulta exótica ni injustificada, pues el exterminio a través de la violencia de agrupaciones políticas ha sido una realidad reconocida judicial e institucionalmente en Colombia.”* Sin embargo, agregó que, *“la Sala considera que en orden a acceder a una solicitud de reconocimiento de personería jurídica en condiciones especiales, en el marco del Acuerdo Final de paz, es necesario la acreditación plena de los siguientes presupuestos: (i) Legitimación en la causa (ii) Acreditación de circunstancias excepcionales que hagan imposible el cumplimiento del umbral electoral consagrado en el artículo 108 de la C.P.”*

18. El Consejo Nacional Electoral revisó los nombres de los peticionarios que se relacionaban con el Partido Nuevo Liberalismo y los documentos del Movimiento Nuevo Liberalismo, entre ellos, la oposición que formuló quien fue el Director de este último, Carlos Ardila Ballesteros, y al equiparar las dos agrupaciones políticas, concluyó que *“es evidente por lo verificado en la Resolución 0269 de 2000 del Consejo Nacional Electoral, que el director único y representante legal del Movimiento Nuevo Liberalismo a esa fecha, fue el señor Carlos Antonio Ardila Ballesteros, motivo por el cual no se encuentra satisfecho*

¹² “Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 23 de noviembre de 2016. Rad 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral. Indica la Corte: *Corolario de lo anterior, mantiene la Sala de Casación Penal su postura de calificar el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento y los conexos a él, como crímenes de lesa humanidad con la consecuencia de que la acción penal es imprescriptible, por tanto, se niega una vez más la nulidad impetrada por la defensa.*”

el requisito de legitimación en la causa.”

19. Al revisar las circunstancias excepcionales que hicieran imposible el cumplimiento del umbral electoral consagrado en el artículo 108 de la Constitución Política, luego de examinar las posiciones jurisprudenciales que había tenido el Consejo de Estado en el caso de la personería jurídica de la Unión Patriótica de donde se podían derivar conclusiones frente al caso particular del Nuevo Liberalismo, con la Resolución 794 del 13 de marzo de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que *“Mediante sentencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), se resolvió la pretensión de nulidad parcial contra las Resoluciones No. 5659 y 7477 de 2002 del Consejo Nacional Electoral, que declararon la pérdida de la personería jurídica del partido político Unión Patriótica (para la autoridad electoral se estructuró la causal prevista en el numeral 1° del artículo 4 de la Ley 130 de 194, vigente en ese momento). // En dicha providencia, inicialmente se recuerda que la Unión Patriótica (en adelante UP) surgió como organización política el 28 de mayo de 1985, resultado del proceso de paz entre el Secretariado Nacional de la Guerrillas de las FARC-EP, y el gobierno del presidente Belisario Betancur. También se resaltan los resultados electorales y políticos de la UP a lo largo de su historia, y los actos de violencia y de exterminio contra sus directivos y los miembros de esa organización (como un hecho notorio). // Entiende el Consejo de Estado que la UP no tuvo las condiciones de garantías necesarias para estar en la contienda electoral al Congreso en el año 2002. Por ello ‘estaba en imposibilidad de obtener cincuenta mil (50.000) votos, o de conservar al menos una curul en esa Corporación de elección Popular’.”*

20. En la citada Resolución 794 de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que *“Reconoce el Consejo de Estado que los integrantes de la UP fueron ‘víctimas de persecución por razones políticas acaecidas en el país, cuando manos desconocidas decidieron exterminar a sus militantes y afiliados con el claro propósito de deshacer el partido a fin de impedirle su participación democrática en la gobernabilidad del país’¹³”* y agregó que *“El alto Tribunal, manifestó que el CNE al aplicar a la UP la norma jurídica vigente para extinguir su personería jurídica debía ‘valorar la situación fáctica que gobernaba los acontecimientos del estado de fuerza mayor que padecía el partido, respecto a su capacidad real de participación política, bajo un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba para evaluar en cualquier otro partido político, la ausencia de 50.000 votos o el no alcanzar o mantener un escaño en el Congreso de la República. Porque debido a la crisis de la UP, se trataba de un estadio totalmente irregular y diferente, luego también diferente debía ser el tratamiento*

¹³ “Sentencia del Consejo de Estado del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000- 2010-00027-00. Consejera Ponente Susana Buitrago Valencia.”

a impartir a este partido.¹⁴ Agregó que “Resaltó también el Consejo de Estado que las circunstancias que dejó de valorar el Consejo Nacional Electoral fueron de tal magnitud, que afectaron la libertad de la UP para actuar como partido político en las contiendas electorales, por ello el Consejo de Estado consideró que ‘en el caso de la UP, conforme está demostrado, no se trató de pérdida de apoyo popular por estar en desacuerdo los electores con su ideario o con sus directivos, sino de la total imposibilidad en que estuvo para presentarse a las elecciones al Congreso de la República del 10 de marzo de 2002, en igualdad de condiciones a los demás partidos y movimientos políticos, en cuanto al goce de las garantías para la preservación de la vida e integridad personal de sus directivos, militantes y simpatizantes.’— se resalta - // Pone especial énfasis el Alto Tribunal en que ‘en casos como el analizado, la regla del umbral electoral debe ser interpretada sistemáticamente con otros valores y principios constitucionales como los de pluralismo y participación, a la luz de los cuales deben resolverse situaciones excepcionales y de anormalidad.’¹⁵ // Concluye que existían unas circunstancias especiales que pasaron inadvertidas por el CNE, por lo cual no resultaba procedente en el sentir del Consejo de Estado, imponer la consecuencia jurídica prevista en la mencionada norma sin atender las circunstancias especiales del caso. Agregó además el juzgador que ‘es evidente que la autoridad llamada a definir la imposición de los efectos negativos que prevé una disposición legal, está obligada a desentrañar la finalidad, el ‘telos’ que llevó al legislador a efectuar la respectiva regulación. No atender a su teleología implica que la potestad otorgada no se emplee para el objeto previsto.’ // Con los mencionados argumentos el Consejo de Estado decretó la nulidad parcial de las resoluciones demandadas en lo relativo a la supresión de la personería jurídica al Partido Unión Patriótica.”

21. Igualmente, en la citada Resolución 794 de 2018, el Consejo Nacional Electoral también se refirió al Concepto proferido el 1 de abril de 2014 por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el cual, esa Sala indicó que la citada Sentencia proferida el 4 de julio de 2013 por el Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica contiene:

“...un precedente claro para la revisión de casos futuros como el que ahora se analiza; en efecto, según su *ratio decidendi*, el umbral electoral como causal de cancelación de la personería jurídica es inaplicable cuando el partido o movimiento político ha enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le han impedido participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral.

“El Consejo de Estado deja establecido entonces que la autoridad electoral está obligada a revisar en los casos en que se aleguen esas circunstancias (i)

¹⁴ “Ídem.”

¹⁵ “Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00044-00(2202). Consejero Ponente William Zambrano Cetina.”

si hay hechos realmente excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado que lo hayan puesto en una situación desfavorable y de desigualdad con los demás partidos políticos (análisis fáctico); y (ii) si la aplicación del umbral cumpliría en ese caso los fines del artículo 108 de la Constitución (análisis finalístico). - se resalta -

“Como ya se indicó, la sentencia reafirma el deber de los operadores jurídicos de hacer una lectura completa y sistemática del ordenamiento jurídico, incluso frente a reglas jurídicas contenidas en normas constitucionales, con el fin de evitar interpretaciones aisladas y puramente formales que sacrifiquen innecesariamente los derechos que la misma norma quiere proteger’.

“En este sentido debe insistirse en la obligación de las autoridades de hacer una interpretación armónica de la Constitución que permita ‘el máximo nivel de eficacia y efectividad’ de todas sus normas. En consecuencia, no es procedente una interpretación aislada del artículo 108 de la Constitución, en la cual no se tengan en cuenta otros componentes del régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos, en particular los relativos al ejercicio de los derechos de participación como presupuesto necesario de un sistema participativo y pluralista.”

22. En tal virtud, en la Resolución 794 de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que *“A partir de esta sentencia y el concepto del Consejo de Estado, se aprecian reglas claras y concretas establecidas en relación con el reconocimiento de la personería jurídica de los movimientos y partidos políticos que acrediten circunstancias excepcionales que les hayan impedido participar en igualdad de condiciones en la contienda electoral y las hayan puesto en condiciones de manifiesta desigualdad respecto de otros. Dichas reglas se pueden sintetizar así: **Análisis fáctico:** La autoridad electoral está obligada a revisar en los casos en que se aleguen circunstancias si existen hechos realmente **excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado** que lo hayan puesto en una situación desfavorable y de desigualdad con los demás partidos políticos. **Análisis finalístico:** Determinar si la aplicación del umbral cumpliría en ese caso los fines del artículo 108 de la Constitución. Es decir, que la regla del umbral electoral debe ser interpretada sistemáticamente con otros valores y principios constitucionales como los de pluralismo y participación, a la luz de los cuales deben resolverse situaciones excepcionales y de anormalidad. Una vez realizado este análisis, la Corporación deberá establecer si el umbral electoral como causal de cancelación de la personería jurídica es aplicable cuando el partido o movimiento político ha enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le han impedido participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral.”*

23. De acuerdo con tales lineamientos, a continuación, con base la referencia

que los peticionarios hicieron al Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 y, a la luz del mismo, en la citada Resolución 794 de 2018, el Consejo Nacional Electoral entró a analizar **fácticamente**; *i*) si el “movimiento” Nuevo Liberalismo se enfrentó a **hechos excepcionales y ajenos a su voluntad** que lo hubieren puesto en una situación desfavorable y de desigualdad con los demás partidos políticos y con **un enfoque finalístico**; y, *ii*) si en este caso la aplicación del umbral electoral cumplía los fines establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política.

24. Luego de examinar y analizar el contenido de los puntos 2 y 3 del Acuerdo Final, con la Resolución 794 del 13 de marzo de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que no puede ser aplicado de manera directa por ninguna autoridad o funcionario, pues requiere de unas normas que lo implementen dentro del marco jurídico vigente. Es por ello que, dijo: *i*) el Congreso de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales aprobó el Acto Legislativo 1 de 2016, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”; *ii*) con ese Acto Legislativo, se introdujo al ordenamiento constitucional el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, para agilizar y garantizar la implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y ofrecer garantías de cumplimiento y la finalización del conflicto, que se inscribe, según la Corte Constitucional en un contexto de transición hacia la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz”;¹⁶ *iii*) dicha norma, dijo, además de ser especial, es excepcional y transitoria, lo cual implica que solo puede usarse este procedimiento para desarrollar el Acuerdo Final, subsistiendo los mecanismos permanentes de enmienda constitucional y de formación de leyes que eventualmente podrán aplicarse; *iv*) de otra parte, señaló que el Acto Legislativo 02 de 2017 determina (artículo 1) que el contenido del “Acuerdo Final” que corresponda a normas de Derecho Internacional Humanitario y derechos fundamentales y conexos, son obligatoriamente parámetros de interpretación, referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y de desarrollo del Acuerdo, dentro del marco constitucional colombiano y también obliga a las autoridades a cumplir de buena fe lo en él establecido; *v*) a su vez, indicó que el artículo 2° del mencionado Acto Legislativo señala que éste derogó expresamente el artículo 4° del Acto Legislativo 1 de 2016 y rige desde su promulgación y hasta la finalización de 3 períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo, por todo lo cual, para poder cumplir, los puntos pactados en el Acuerdo Final, el Gobierno debe hacer los ajustes normativos e institucionales necesarios y plasmar lo acordado en normas jurídicas cumpliendo para ello lo establecido por el Acto Legislativo 2 de 2017, es decir, guardando coherencia con lo pactado y utilizando como parámetro de

¹⁶ Sentencia C-699 de 2016.

interpretación el Acuerdo en lo que corresponda a normas de Derecho Internacional Humanitario y Derechos fundamentales y conexos.

25. Frente a los argumentos presentados por los peticionarios, precisó que “1. Sobre la ‘Promoción del pluralismo político’ establecido en el punto 2.3.1. del ‘Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’, si bien se contemplaron en el Acuerdo Final una serie de medidas para su desarrollo, los mismos deben ser implementados a través de actos legislativos o leyes de carácter estatutario por parte del Congreso de la República para su cumplimiento”, Que “2. Aunque el Acuerdo Final prevé la posibilidad de promover o estimular partidos que hubieren perdido la representación en el Congreso de la República, de ninguna manera está otorgando personería jurídica de manera automática a partidos o movimientos políticos que la hubieren perdido, sino que pretende facilitar la adquisición de la misma a ciertas agrupaciones políticas, requisitos que en todo caso están sujetos a posterior reglamentación.” Que “3. Si bien el Acto Legislativo 2 de 2017 obliga a las autoridades y a las instituciones a obrar de buena fe respecto a lo establecido en el Acuerdo Final, ello implica actuar conforme a los principios y normas constitucionales y legales vigentes, especialmente de conformidad con el principio de legalidad para dar cumplimiento al Acuerdo.

26. En el caso particular analizado, en la Resolución se hizo una breve cronología de la trayectoria del Nuevo Liberalismo, pero dividido en dos periodos en los cuales -con fundamento en lo expuesto inicialmente de manera inapropiada por los propios peticionarios y sin tener en cuenta su posterior aclaración-, el Consejo Nacional Electoral confundió o equiparó el Partido Nuevo Liberalismo con el Movimiento Nuevo Liberalismo y, por ello, distinguió entre *i)* la creación del Partido Nuevo Liberalismo fundado en 1979 -incluido el otorgamiento de su personería en 1986 y la cancelación de la misma en 1988- hasta el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento en 1989 y, *ii)* la solicitud y reconocimiento de la personería jurídica del Movimiento Nuevo Liberalismo en el año 2000 y su pérdida por no haber superado el umbral en las elecciones congresariales de 2006, hasta la adhesión de este último Movimiento al Partido Cambio Radical a finales de este último año, para lo cual expresamente señaló:

“Estos periodos están delimitados por la solicitud de la personería jurídica y su posterior pérdida. Periodos además caracterizados por diversos eventos, como lo es en primer lugar, el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento y la unificación con el Partido Liberal, y en el segundo, la pérdida de la personería por no haber superado el umbral que exigía el artículo 108 de la Constitución Política y la adhesión al partido político Cambio Radical.

“En el primer periodo, el Nuevo Liberalismo obtuvo la personería jurídica mediante la Resolución No. 6 del 28 de enero de 1986. Su líder principal Luis Carlos Galán fue asesinado en represalia a su promesa de extradición

para narcotraficantes en el evento de ganar las elecciones presidenciales.

“La Corte Suprema de Justicia calificó el homicidio de Galán como un crimen de lesa humanidad y señaló que:

‘La acción se dirigió y realizó dentro de esa connotación terrorista, que se demuestra por la escogencia del líder (enemigo declarado del narcotráfico y amigo de la extradición), tenido como virtual presidente, el escenario donde se decidió cometer el crimen (una plaza pública), el momento (en desarrollo de una manifestación), el armamentos de largo alcance utilizado y el accionar (disparos de ráfagas de manera indiscriminada contra todo y contra todos), lo cual significaba que se causara, como en efecto ocurrió, zozobra, pánico en la población.’¹⁷

“Igualmente indicó que:

‘Así, la actuación procesal demostró desde un comienzo que la muerte de Galán Sarmiento fue consecuencia del accionar de la mafia del narcotráfico, asociada con algunos políticos defensores de la no extradición. La decisión de impedir que Galán llegara a la presidencia y concretara su deseo expreso de hacer efectivo el instrumento internacional de cooperación se materializó por los ejecutores materiales Jaime Eduardo Rueda Rocha y Éver Rueda Silva, a su vez subalternos de ‘El Mexicano’.’¹⁸

“Posteriormente, el movimiento Nuevo Liberalismo obtuvo nuevamente la personería jurídica mediante Resolución No. 0269 del 2 de abril de 2000, pero la perdió el 13 de julio de 2006, con la Resolución 1057.¹⁹

“Así, se advierte que a pesar del magnicidio del Luis Carlos Galán, calificado como un crimen lesa humanidad por la Corte Suprema de Justicia, el movimiento obtuvo nuevamente la personería jurídica en el año 2000 y la perdió seis (6) años después cuando no pudo superar el umbral impuesto por el legislador en el artículo 108 de la Constitución Política.

“Así lo narra el peticionario en uno de los hechos:

‘Posteriormente en el año 2002 y con el fin de presentarse a las elecciones legislativas de ese año, el movimiento Nuevo Liberalismo recuperó su personería jurídica y obtuvo 4 escaños en el Congreso, 2

¹⁷ “Corte Suprema de Justicia, 31 de agosto de 2011, Proceso No. 31761. MP. José Luís Barceló Camacho”

¹⁸ “Extractos de la Sentencia de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, del 31 de agosto de 2011, que decidió casación 31761, con ocasión de proceso adelantado contra Alberto Rafael Santofimio Botero.”

¹⁹ “A través de la cual se declararon los partidos y movimientos políticos que conservaron la personería jurídica por haber superado el 2% de la votación válida obtenida en las elecciones para Senado o Cámara de Representantes y los que la perdieron por no superar el umbral (entre otras causas).”

en el Senado y 2 en la Cámara de Representantes.’ - se resalta - (folio 2)

“De tal manera, se advierte que con posterioridad al magnicidio de Luis Carlos Sarmiento, el Nuevo Liberalismo pudo seguir, participando de las contiendas electorales, pero no pudo superar el umbral establecido para éstas. Así las cosas, no resulta consistente la solicitud posterior allegada por el señor Galindo y la señora Pachón de Galán en el sentido de que la personería jurídica solicitada no es aquella obtenida en el 2002 sino la alcanzada en 1989, cuando de manera precisa y concreta en el primer escrito con el radicado No. 8375-17 se afirma expresamente que la historia del Nuevo Liberalismo se extendió desde 1979 a 2006, como una sola organización política.

“De tal manera, en principio, dada la ocurrencia de los hechos de violencia política sufridos por el movimiento Nuevo Liberalismo en el periodo transcurrido durante los años 80 y hasta la muerte de Luis Carlos Galán, se podría dar aplicación a las reglas establecidas por el Consejo de Estado para reconocerle personería jurídica, teniendo en cuenta el análisis fáctico que debe hacer la autoridad electoral cuando se alegan circunstancias o hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado que lo haya puesto en una situación desfavorable, y de desigualdad con los demás partidos políticos.

“No obstante, se reitera que en este caso, el Movimiento Político Nuevo Liberalismo, recuperó la personería jurídica mediante la Resolución No. 0269 del 2 de abril de 2000, como lo aducen el señor Galindo y los demás firmantes en su solicitud inicial (fl. 2). Posteriormente, en el año 2006 el movimiento perdió dicha personería por no superar el umbral establecido por el artículo 108 de la Constitución Política y decidió, en ejercicio de su voluntad, adherirse a un nuevo partido con personería jurídica vigente, Cambio Radical.

• De la adhesión del movimiento Nuevo Liberalismo al Partido Cambio Radical

“Mediante la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, ‘Por la cual se declara la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política’, el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de las atribuciones otorgadas por el artículo 108 de la Constitución Política, declaró cuáles partidos y movimientos políticos conservaron la personería jurídica por haber superado el 2% de la votación válida obtenida, o por haber obtenido curul en el caso de las circunscripciones especiales en las elecciones para Senado o Cámara de Representantes período 2006-2010.

“Además, esta resolución señaló cuáles partidos perdían la personería jurídica a partir del 20 de julio de 2006, por no haber cumplido lo requerido por el artículo 108 de la Constitución Política, dentro de los cuales estaba el Movimiento Nuevo Liberalismo.

“Posteriormente, con la Resolución No. 1624 del 15 de noviembre de 2006, se estableció el ‘procedimiento para la ADHESIÓN de organizaciones políticas (partidos y movimientos) sin personería jurídica a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente.’

“Esta resolución consideró:

‘Que en ejercicio de la facultad constitucional de ‘constituir partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas sin limitación alguna’, y como respuesta a la necesidad de fortalecimiento generada por la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2003, los partidos y movimientos políticos que han perdido su personería jurídica deben tener la posibilidad de adherir a otras organizaciones políticas que aún la conservan, tal como lo han solicitado algunas organizaciones a esta corporación, y no necesariamente la opción de liquidación prevista en la Resolución 1050 de 2006 ya citada.’

“Más adelante estableció:

‘Que resulta claro que el patrimonio económico de los partidos o movimientos políticos que han perdido su personería jurídica tenía como fin exclusivo ‘el cumplimiento de los objetivos definidos en el artículo 2° de la Ley 130 de 1994 y en sus estatutos, por lo cual entiende esta Corporación que dicho fin puede cumplirse a través de la entrega de ese patrimonio a un partido o movimiento político con personería jurídica vigente, con lo cual dicho patrimonio continuará sometido a vigilancia estatal.’

(...)

“Posteriormente, con la Resolución 1776 del 16 de octubre de 2007, el Consejo Nacional Electoral autorizó la adhesión de los partidos y movimientos Nuevo Liberalismo, Moral, Colombia Siempre, y Nacional Cristiano al Partido Cambio Radical y se ordenó el Registro de Adhesión dentro del Radicado 6402 de 2007.

“En este acto administrativo se detalla que el 1° de diciembre de 2006, el señor Antonio Álvarez Lleras, Secretario General y Representante Legal del partido Cambio Radical informó sobre las mencionadas adhesiones, y

manifestó en su escrito haber realizado un proceso de adhesión por absorción.

“En el caso del Movimiento Nuevo Liberalismo, se solicitó el giro de los recursos correspondientes a reposición de votos a candidatos, en razón a que ese movimiento político culminó su proceso de liquidación patrimonial, y trasladó al partido político Cambió Radical sus archivos y remanente de liquidación.

“Cita textualmente la resolución, que obra en el expediente ‘Acta de entrega y recibo de documentos procedentes del Movimiento Nuevo Liberalismo-en liquidación, por el partido Cambio Radical.’ Igualmente, se menciona que fue enviada el 6 de diciembre de 2006, una relación de los activos y pasivos que fueron trasladados al partido absorbente.

“Así las cosas, y luego de realizar el recuento normativo de los actos administrativos relacionados con el reconocimiento de la personería del movimiento Nuevo Liberalismo y su posterior adhesión al partido Cambio Radical, podemos concluir lo siguiente:

- No se acredita el requisito de legitimación en la causa por parte del señor Fernando Galindo ni de los demás peticionarios, tal y como quedó demostrado en la presente resolución y en el escrito de oposición presentado por el señor Ardila Ballesteros.
- A pesar de los lamentables hechos de violencia política que sufrió el movimiento Nuevo Liberalismo, no se demostró en el caso concreto que los mismos impidieran la continuidad del movimiento y el cumplimiento del umbral establecido en el artículo 108 de la Constitución Política, en condiciones desiguales a las de los demás partidos. Al contrario, se demostró que el Nuevo Liberalismo pudo recuperar la personería jurídica en el año 2000 y pudo participar en las contiendas electorales siguientes con la obtención de algunos escaños en el Congreso.
- Se demostró que el movimiento Nuevo Liberalismo de manera libre y voluntaria decidió adherirse por absorción al Partido Cambio Radical a través del procedimiento establecido por esta Corporación en el año 2006, partido que lo sustituyó para todos los efectos, derechos y obligaciones de acuerdo con la Resolución 1776 del 16 de octubre de 2007.

“Para finalizar, es preciso advertir que sólo aquellas agrupaciones y partidos que han sido víctimas de circunstancias excepcionales de violencia política que impiden la aplicación de la regla del umbral contenida en el artículo

108 de la C.P, son objeto de análisis bajo los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado.

“En los demás casos, las agrupaciones políticas que han perdido la personería jurídica debido a la no superación del umbral, están sujetas a la implementación del Acuerdo Final y a la reglamentación que les permita obtener los derechos que se derivan del reconocimiento de la personería de manera transitoria y progresiva, en concordancia con lo establecido en el Acto Legislativo No. 2 de 2017.”

27. Por lo anteriormente expuesto, con la Resolución 794 de 2018, el Consejo Nacional Electoral, resolvió negar la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al Nuevo Liberalismo, presentada por las señoras Gloria Pachón de Galán, Beatriz Góngora de García, Cecilia Fajardo y los señores Fernando Galindo, José Blackburn, José Corredor Núñez, Rafael Amador, Andrés Talero y Rubén Darío Ramírez con ocasión del radicado No. 8375-17 y, notificar personalmente a los peticionarios y al señor Carlos Ardilla Ballesteros por intermedio de la Subsecretaría de esta Corporación conforme a los artículos 67 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

28. En todo caso, el mismo Consejo Nacional Electoral dejó sentado que “... *en principio, dada la ocurrencia de los hechos de violencia política sufridos por el movimiento Nuevo Liberalismo en el periodo transcurrido durante los años 80 y hasta la muerte de Luis Carlos Galán, se podría dar aplicación a las reglas establecidas por el Consejo de Estado para reconocerle personería jurídica, teniendo en cuenta el análisis fáctico que debe hacer la autoridad electoral cuando se alegan circunstancias o hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado que lo haya puesto en una situación desfavorable, y de desigualdad con los demás partidos políticos*”, de lo cual se infiere, en principio, que de no haber sido por la equiparación del Partido Nuevo Liberalismo con el Movimiento Nuevo Liberalismo, el Consejo Nacional Electoral hubiera accedido a la petición elevada de nuevo reconocimiento de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo.

C. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; suspensión del acto acusado; nuevo pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral; recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría General de la Nación y, decisión final del Consejo Nacional Electoral

29. Frente a la negativa anterior, el 30 de abril de 2018,²⁰ los ciudadanos Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos,

²⁰ Folios 10-89 (PDF) del Cuaderno Principal del expediente remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez presentaron, por medio de apoderado, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 794 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral. Los citados ciudadanos solicitaron la declaratoria de nulidad de la mencionada Resolución y, en consecuencia, el reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, como restablecimiento del derecho.²¹ Como medida transitoria, solicitaron la suspensión provisional de los efectos del acto, entre otras razones, porque “(...) *de no otorgarse la personería jurídica solicitada, se afectaría gravemente la posibilidad del partido NUEVO LIBERALISMO de participar en condiciones de igualdad con otros partidos políticos en las próximas elecciones territoriales dirigidas a elegir a concejales, diputados, alcaldes y gobernadores en el país.*”²²

30. El 7 de mayo de 2018,²³ el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, mediante auto de la Consejera Ponente, admitió la demanda y ordenó surtir las notificaciones de rigor. El 1º de junio de 2018, esa Corporación decidió negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.²⁴

31. Impugnada la negativa de suspensión provisional por cuanto, a juicio de los demandantes, en la Resolución acusada existía de bulto una grave confusión entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Movimiento Nuevo Liberalismo, lo cual afectaba el análisis sobre el requisito de legitimación en la causa y los demás presupuestos fácticos, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, mediante providencia del 6 de julio de 2018, resolvió reponer el auto del 1 de junio de 2018 y, en su lugar, decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 794 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral. En consecuencia, como medida complementaria a la decisión de suspensión provisional de los efectos de la Resolución, de una vez le ordenó a esa autoridad electoral estudiar nuevamente la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, pero a partir de los razonamientos hechos en dicho acto, esto es, superando lo relacionado con la inexistente correlación con el Movimiento Nuevo Liberalismo. Lo dicho, sostuvo, “*equivale a tener por demostrada la legitimación de los peticionarios, la no continuidad de la actividad política del NUEVO LIBERALISMO y analizar de fondo los elementos fácticos con los*

²¹ Se presentaron los siguientes cargos: 1) falsa motivación del acto, pues se confundió al movimiento Nuevo liberalismo con el Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento; 2) violación de las normas en que el acto debía fundarse porque se desconoció el derecho fundamental a la participación política, el valor jurídico del AF y su aplicación de manera directa; 3) se desconoció el derecho a la igualdad, pues no se le aplicó al NL las mismas reglas que se aplicaron al partido político de la FARC, así como las reglas que aplicó el Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica.

²² Folio 11 (PDF) del cuaderno 5 del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado.

²³ Folios 124-15 (PDF) Ibidem.

²⁴ Folios 95-116 (PDF) del archivo 5 (solicitud de suspensión provisional) del expediente remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

cuales los interesados demostraron la violencia sufrida por los miembros del entonces partido político fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento, de conformidad con la parte considerativa de la presente providencia.”²⁵ Al respecto, el Consejo de Estado sostuvo que el Consejo Nacional Electoral confundió al Movimiento Nuevo Liberalismo con el Partido Nuevo Liberalismo, “(...) lo que derivó en una inexistente falta de legitimación de los peticionarios y en una continuidad política que tampoco acaeció.”²⁶

32. En estas circunstancias y a propósito de la citada orden judicial, el 26 de julio de 2018, mediante escrito radicado en el Consejo Nacional Electoral con el No. 9357-00, los peticionarios acudieron ante esta autoridad electoral para de nuevo dar alcance a su derecho de petición, incluidas sus adiciones, señalando que *“reiteramos y complementamos lo ya dicho con las consideraciones siguientes: El Acuerdo de Paz consagra principios que, frente a la negligencia del Congreso de la República de desarrollar la reforma política prevista en dicho acuerdo, pueden ser aplicados directamente por las autoridades del estado, en desarrollo del principio del efecto útil de normas y principios previstos constitucionalmente. De no ser así, al Acuerdo de Paz sería letra muerta en esa materia. (...).”* Además, consignaron lo siguiente:

“El Consejo Nacional Electoral, en la Resolución 2691 de octubre 31 de 2017, mediante la cual se reconoció personería al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- FARC, señaló: ‘(...) resulta palmario que el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, fue objeto de la refrendación política correspondiente por el Congreso de la República, y como tal, adquiere validez y tiene carácter vinculante para las autoridades públicas, tal como lo mencionó esta corporación en ocasión anterior’. (Cursivas y negrillas fuera de texto).

“Conforme a las consideraciones anteriores, se concluye que el ‘Acuerdo de Paz’, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, confirma que una de las causas del conflicto armado en nuestro país fue el cerramiento de espacios de participación democrática, mediante la persecución violenta de ciertas organizaciones políticas. Por dicho motivo, además de tener como finalidad la garantía del pluralismo político y de extender el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos para ampliar y profundizar la democracia, se pacta que una forma de hacerlo es otorgando nuevamente la Personería Jurídica a partidos que tuvieron participación en el Congreso de la República y que fueron objeto de campañas de exterminio.

“Es pertinente resaltar que las víctimas están en el centro del Acuerdo de

²⁵ Folio 181(PDF) Ibidem.

²⁶ Folio 179 (PDF) Ibidem.

Paz así como está suficientemente demostrado en diferentes sentencias de la H. Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado que el NUEVO LIBERALISMO sufrió el flagelo del conflicto armado bajo una campaña de exterminio adelantada por paramilitares, algunos miembros de la clase política, agentes del estado y narcotraficantes.

“1.2. Restitución de la identidad política a la Unión Patriótica

“El restablecimiento de la personería jurídica por parte del Consejo de Estado al partido político Unión Patriótica (UP), se otorga entre otras razones, porque muchos de sus directivos y militantes fueron exterminados, mediante aparatos organizados de poder cuyas estrategias presentan una matriz operativa idéntica a la utilizada para el exterminio del NUEVO LIBERALISMO y de su fundador LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO.”

De acuerdo con lo anterior, afirmaron que se cumplen con los requisitos excepcionales de violencia y exterminio para que se le otorgue la personería jurídica al Nuevo Liberalismo, los cuales son similares a los de la Unión Patriótica.

33. Así mismo, los peticionarios allegaron al Consejo Nacional Electoral copia de los siguientes documentos: Manifiesto de la posición del directorio Liberal de Antioquia; Manifiesto de la posición del directorio Liberal de Rionegro; Amenaza del Bloque Occidental de la Banda Criminal Águilas Negras; Cartas dirigidas al Consejo Nacional Electoral por parte de excandidatos, militantes de diferentes colectividades y de ciudadanos (8); y, Cartas dirigidas al Consejo Nacional Electoral por parte de excandidatos, militantes de diferentes colectividades y de ciudadanos, bajo la figura del derecho de petición, en el que solicitan que se le otorgue personería al Nuevo Liberalismo y exponen la crisis de otros partidos políticos (34).

34. El 3 de agosto de 2018, de nuevo, con el radicado No. 9598-00, los peticionarios dieron alcance al derecho de petición, incluidas sus adiciones y, allegaron al Consejo Nacional Electoral, copia de los siguientes documentos: *i)* autorización del Nuevo Liberalismo para reintegrarse al Partido Liberal y cancelar la personería jurídica; *ii)* solicitud de reintegro al Partido Liberal; *iii)* copia de invitación al homenaje de Luis Carlos Galán; *iv)* copia de publicación en la red social "twitter" de la invitación al homenaje de Luis Carlos Galán y del perdón ofrecido por el Partido Liberal a través del doctor Héctor Riveros.

35. De conformidad con lo anterior, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 2003 del 9 de agosto de 2018,²⁷ por medio de la cual acató la orden

²⁷ Folios 62-89 (PDF) del cuaderno 5 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

del Consejo de Estado proferida el 6 de julio de 2018 dentro del expediente No. 11001-03-28-000-2018-00022-00 y estudió de fondo -una vez más- la solicitud de personería jurídica, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo de Estado, esto es, *i)* que el Partido Nuevo Liberalismo es una colectividad política diferente al Movimiento Nuevo Liberalismo; y, *ii)* que los solicitantes se encontraban legitimados en la causa para solicitar la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo.²⁸

36. Aun así, con esta Resolución No. 2003 del 9 de agosto de 2018, el Consejo Nacional Electoral de nuevo negó la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, con ocasión del radicado No. 8375-17. En efecto, con dicha Resolución, luego de reiterar los antecedentes de la creación del Partido Nuevo Liberalismo, la obtención de la personería jurídica y la cancelación de la misma a solicitud del mismo Partido y el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento y de otros dirigentes políticos, según lo señalado en sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional Electoral indicó que, sin *“duda la pérdida de líderes como Luis Carlos Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo, Jaime Pardo Leal y Carlos Pizarro fue la consecuencia de una era de violencia política que afectó de manera drástica e irreparable la posibilidad de alternancia y renovación política del país.”* Así mismo, analizó el precedente de la sentencia del Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica, señaló las que consideró diferencias fácticas y jurídicas entre la Unión Patriótica y el Nuevo Liberalismo, definió el alcance de lo establecido en el Acuerdo Final en relación con la personería jurídica de organizaciones políticas, el Acto Legislativo No. 1 de 2016 y el triunfo del NO en el plebiscito, el Acto Legislativo No. 2 de 2017 y los antecedentes de las decisiones de la corporación referidas a solicitudes de personería jurídica con sustento en el Acuerdo Final, con fundamento en todo lo cual, el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo presentada por las señoras Gloria Pachón de Galán, Beatriz Góngora de García, Cecilia Fajardo y los señores Fernando Galindo, José Blackburn, José Corredor Núñez, Rafael Amador, Andrés Talero y Rubén Darío Ramírez con ocasión del radicado No.

²⁸ El Consejo Nacional Electoral aclaró que “tal como se evidencia en el expediente, y en los HECHOS de esta resolución, los peticionarios solicitaron el reconocimiento de la personería jurídica sobre el MOVIMIENTO POLÍTICO NUEVO LIBERALISMO, lo cual se expuso en los radicados No. 8375 del 9 de noviembre de 2017, No. 8746-17 del 21 de noviembre de 2017, No. 8905-17 del 27 de noviembre de 2017, radicado No. 9033-17 del 30 de noviembre de 2017, No. 9217-17 del 7 de diciembre de 2017, No. 9263-17 del 11 de diciembre de 2017. Además, los peticionarios allegaron un escrito el 28 de noviembre de 2017 con el radicado 8955-17, en el que se pretendió aclarar que la personería jurídica que se solicitó era la del NUEVO LIBERALISMO fundado por LUIS CARLOS CALAN SARMIENTO. Sin embargo, más adelante siguieron insistiendo en darle alcance a la petición de otorgar personería al MOVIMIENTO NUEVO LIBERALISMO. // Debido a esta contradicción de peticiones generada por los mismos solicitantes quienes manifestaron en su escrito que el Nuevo Liberalismo y el Movimiento Nuevo Liberalismo eran históricamente la misma agrupación, la Sala asumió que se trataba de la misma colectividad política. Ahora, siguiendo los parámetros establecidos por la orden del Consejo de Estado, se entiende superada esta circunstancia de la organización política a la cual se dirige la petición, y se concluye que no hay correlación con el Movimiento Nuevo Liberalismo. Por tanto, se resolverá de fondo la petición sobre el otorgamiento de personería jurídica al NUEVO LIBERALISMO.”

8375-17 y negó también las peticiones allegadas con el radicado 9357-18. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral negó la práctica de pruebas solicitadas por Carlos Ardila Ballesteros y cualquier otra actuación pedida por éste dentro del citado radicado, al tiempo que dispuso correr traslado a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad Nacional de Protección del citado acto administrativo y de las denuncias manifestadas por los peticionarios a través del radicado 9357-18, referidas a las presuntas amenazas de grupos ilegales contra los señores Juan Manuel Galán y Carlos Fernando Galán.

37. Con la citada Resolución 2003 de 2018, el Consejo Nacional Electoral de nuevo analizó las reglas que el Consejo de Estado fijó en la sentencia proferida el 4 de julio de 2013, al resolver la pretensión de nulidad parcial contra las Resoluciones Nos. 5659 y 7477 de 2002 proferidas por el Consejo Nacional Electoral que declararon la pérdida de la personería jurídica del Partido Unión Patriótica por no haber alcanzado el umbral exigido por el artículo 108 de la Constitución Política en las elecciones de 2002,²⁹ esto es, la existencia de hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del Partido que lo hubieren puesto en situación de desigualdad en el contexto de la contienda electoral, con el propósito de determinar la aplicación o no del umbral.

38. A partir de lo anterior, en la citada Resolución 2003 de 2018, el Consejo Nacional Electoral entró a analizar las diferencias fácticas y jurídicas que a su juicio, existían entre el caso de la Unión Patriótica y el caso del Nuevo Liberalismo, así:

“El Nuevo Liberalismo adquiere personería jurídica mediante la Resolución No. 6 del 28 de enero de 1986. Posteriormente **su máximo líder solicita de manera voluntaria la cancelación de dicha personería** con el propósito de adherirse al Partido Liberal.

“La solicitud de cancelación de la personería jurídica fue aceptada por esta corporación a través de la **Resolución No. 17 del 7 diciembre de 1988** como consta a folio 650 y 651 del expediente.

“Posteriormente, el 18 de agosto de 1989, 8 meses después de expedida la resolución de la cancelación de la personería jurídica, su líder principal, Luis Carlos Galán fue asesinado en represalia a su promesa de extradición de narcotraficantes en el evento de ganar las elecciones presidenciales.

“La Corte Suprema de Justicia calificó el homicidio de Galán como un crimen de lesa humanidad y señaló que:

²⁹ Para la autoridad electoral se estructuró la causal prevista en el numeral 1° del artículo 4 de la Ley 130 de 1994, vigente en ese momento.

‘La acción se dirigió y realizó dentro de esa connotación terrorista, que se demuestra por la escogencia del líder (enemigo declarado del narcotráfico y amigo de la extradición), tenido como virtual presidente, el escenario donde se decidió cometer el crimen (una plaza pública), el momento (en desarrollo de una manifestación), el armamentos de largo alcance utilizado y el accionar (disparos de ráfagas de manera indiscriminada contra todo y contra todos), lo cual significaba que se causara, como en efecto ocurrió, zozobra, pánico en la población.’³⁰

Igualmente indicó que:

‘Así, la actuación procesal demostró desde un comienzo que la muerte de Galán Sarmiento fue consecuencia del accionar de la mafia del narcotráfico, asociada con algunos políticos defensores de la no extradición. La decisión de impedir que Galán llegara a la presidencia y concretara su deseo expreso de hacer efectivo el instrumento internacional de cooperación se materializó por los ejecutores materiales Jaime Eduardo Rueda Rocha y Éver Rueda Silva, a su vez subalternos de ‘El Mexicano.’³¹

“Así, se advierte que a la fecha del magnicidio del doctor Luis Carlos Galán Sarmiento el 18 de agosto de 1989, calificado como un crimen de lesa humanidad por la Honorable Corte Suprema de Justicia, **ya se había cancelado la personería jurídica del Nuevo Liberalismo** (el 7 de diciembre de 1988) con el fin de adherirse al Partido Liberal.

“En este sentido, en el caso del Nuevo Liberalismo no se cumple el supuesto fáctico referido a que la extinción de la organización política **ocurra por circunstancias excepcionales y ajenas a su voluntad**. Al contrario, se demostró que dicha cancelación correspondió a la manifestación libre de voluntad de su máximo líder, y reconocida posteriormente por esta corporación en un acto administrativo, esto es, la Resolución 17 del 7 de diciembre 1988.

“**De esta manera se advierte que la causa directa e inmediata de la extinción jurídica de esta organización fue su decisión de solicitar la cancelación de su personería para adherirse al Partido Liberal y participar en la consulta presidencial.**

“Es preciso advertir que, bajo los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado, sólo aquellas agrupaciones y partidos que han sido víctimas de

³⁰ “Corte Suprema de Justicia, 31 de agosto de 2011, Proceso No. 31761. MP. José Luis Barceló Camacho.”

³¹ “Extractos de la Sentencia de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, del 31 de agosto de 2011, que decidió casación 31761, con ocasión de proceso adelantado contra Alberto Rafael Santofimio Botero.”

circunstancias excepcionales de violencia política que les impidan la aplicación de la regla del umbral contenida en el artículo 108 de la C.P, podrían eximirse de la regla general de la aplicación del umbral.”³²

39. El segundo argumento expuesto en la Resolución 2003 de 2018, es una reiteración de algunos planteamientos vertidos en la Resolución 794 del mismo año y consistió en explicar que el Acuerdo Final no tiene carácter vinculante y que requiere implementación normativa. Luego de explicar los cambios en las reglas de implementación después de la victoria del “NO”, la Resolución concluyó en que no existe un derecho a un reconocimiento automático de personería jurídica derivado del Acuerdo Final, puesto que, dijo, no se han expedido leyes sobre ese particular. Por esta razón, dijo, no se desconocen los derechos políticos de los solicitantes, porque pueden participar por medio de partidos políticos legamente reconocidos, o por medio de Grupos Significativos de Ciudadanos.

40. Por último, en la Resolución 2003 de 2018, el Consejo Nacional Electoral señaló que en los años 2017 y 2018 negó solicitudes realizadas por diferentes movimientos, referidas al otorgamiento de personería jurídica con fundamento en el Acuerdo Final.³³

41. En suma, con la Resolución 2003 de 2018, el Consejo Nacional Electoral decidió negar de nuevo, como ya lo había hecho con la Resolución 794 expedida ese mismo año, la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, aduciendo ahora, como principal argumento, que la agrupación había adquirido personería jurídica mediante la Resolución 6 del 28 de enero de 1986 y que, posteriormente, el propio Luis Carlos Galán Sarmiento fue quien solicitó, voluntariamente, la cancelación de la misma, para adherirse al Partido Liberal, la cual fue aceptada por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 17 del 7 de diciembre de 1988. Por lo anterior, concluyó que la causa directa e inmediata de la extinción jurídica de esta organización se debió a su decisión de solicitar la cancelación de la personería para adherirse al Partido Liberal y participar en la consulta presidencial. En lo que tiene que ver con la violencia sufrida por los miembros del entonces Partido Nuevo Liberalismo, el Consejo Nacional Electoral señaló que ella no fue la razón para su extinción y que no podía tenersele como una circunstancias excepcional y ajena a su voluntad para no alcanzar el umbral exigido en el artículo 108 de la Constitución Política según las reglas fijadas por el Consejo de Estado, pues se demostró que la cancelación obedeció a la manifestación libre de su máximo líder.

³² Folio 83 (PDF) del cuaderno 5 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

³³ Movimiento Progresista, Movimiento Político Patria Justa, Movimiento Significativo de Ciudadanos Patria Nueva, Movimiento Colombia Misión Colectiva, Movimiento Nacional Cívico Cultural Afro-Étnico Biodiverso, Partido Político Nuevas Generaciones Políticas, Partido Político de las Víctimas del Conflicto Armado de Colombia SOMOS, Liberalismo Ecológico Social Demócrata – L.E.S. y Coalición por la Paz, Movimiento Social Afrocolombiano – OBATALA, Movimiento Político Alianza Republicana, Colombia Justa Libres, entre otros.

42. No obstante que el Consejo Nacional Electoral cambió la motivación para negar el reconocimiento de la personería jurídica por cuanto una fue la motivación contenida en la Resolución 794 de 2018 y otra fue la motivación de la Resolución 2003 de 2018, esta última no fue demandada ante el Consejo de Estado, según se observa de las actuaciones procesales que a continuación se señalan.

43. Una vez fue expedida y notificada la Resolución 2003 de 2018, el 29 de agosto de 2018, se reanudó el proceso contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución 794 de 2018 y, por lo tanto, se celebró la audiencia inicial de acuerdo con lo previsto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en adelante CPACA-.

44. En dicha audiencia, la Consejera Ponente resolvió, en primer lugar, que la Resolución 2003 de 2018, que acató la medida cautelar dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, era un acto inescindible de la Resolución 794 de 2018, pues dijo que “conservó la misma argumentación”, con excepción del tema de la falta de legitimación y, por lo tanto, consideró que no había necesidad de demandarse como acto separado en otro proceso judicial. En consecuencia, señaló que “(...) *esta no es una situación que genere algún vicio porque están aquí presentes los sujetos procesales y han conocido todo el tiempo de la actuación del despacho y de la actuación del Consejo Nacional Electoral, (...) pero el momento para determinar su incorporación será la fijación del litigio que se dará un poco más adelante,*” por lo que declaró saneado el proceso. Contra esta decisión las Partes, el Ministerio Público y el tercero con interés, no interpusieron recursos.

45. En segundo lugar, en dicha audiencia inicial se fijó el litigio en los siguientes términos:

“Determinar si las Resoluciones 794 y 2003 de 2018 del Consejo Nacional Electoral, por medio de las cuales se negó la petición de reconocimiento de personería jurídica al NUEVO LIBERALISMO, son nulas por incurrir en: a) "Falsa motivación en cuanto a la presunta ilegitimidad de los peticionarios" y; b) "La violación de las normas en las que el acto debería fundarse.”³⁴

46. Ello significa que en la fijación del litigio, a la Resolución 2003 de 2018 que no fue demandada, se le imputaron las mismas causales de nulidad que fueron formuladas contra la Resolución 794 de 2018, no obstante que la falsa motivación en cuanto a la presunta ilegitimidad de los peticionarios y la violación de las normas en las cuales el acto debía fundarse difieren en una y otra. En todo caso, contra esta otra decisión las Partes, el Ministerio Público y el

³⁴ Archivo de audio (minuto 33:40) del expediente remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

tercero con interés, tampoco interpusieron recursos.

47. Igualmente, en esa audiencia inicial la Consejera Ponente decidió tener como pruebas las siguientes:³⁵ 1) los documentos que la parte actora anexó con la demanda;³⁶ 2) los documentos remitidos por el Consejo Nacional Electoral y el señor Carlos Ardila Ballesteros. Así mismo, consideró que las pruebas relacionadas con los antecedentes de las Resoluciones 794 y 2003 de 2018, así como el análisis que realizó la Unidad de Análisis y Contexto de la Fiscalía General de la Nación en el caso del magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, y las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal en los casos del General Maza Márquez y Alberto Santofimio Botero, no se decretaban porque ya obraban en el expediente. Finalmente, la Magistrada sustanciadora decretó las siguientes pruebas: *i)* copia íntegra y legible del escrito de acusación contra el General Maza Márquez; *ii)* copia íntegra y legible de las Resoluciones 5559 de 2002, 2576 de 2013 y 2003 de 2018; y, *iii)* copia de la sentencia de la Sección Quinta en el caso de la Unión Patriótica.

48. Con todo, el 10 de septiembre de 2018,³⁷ el Ministerio Público interpuso recurso de reposición ante el Consejo Electoral contra la Resolución 2003 de 2018. El argumento central del recurso, luego de analizar las reglas del Consejo de Estado a las que se ha hecho referencia, fue la falta de análisis de los hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del Partido Nuevo Liberalismo que lo pusieron en situación desfavorable y de desigualdad (análisis fáctico) y si la aplicación del umbral en dicho casos cumpliría con los fines perseguidos por el artículo 108 de la Constitución Política para otorgar la personería jurídica (análisis finalístico). Al respecto, el agente del Ministerio Público consideró que *“la providencia recurrida le da un alcance equivocado a la violencia que sufrieron los miembros del Nuevo Liberalismo que frustró el proyecto de este partido político, es decir, desconoció la existencia de hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido político que lo pusieron en una situación desfavorable y de desigualdad.”*

³⁵ Archivo de audio (minuto 13:57) Ibidem.

³⁶ En el cuaderno de anexos de la demanda, dentro del expediente remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado se encuentran los siguientes documentos: *(i)* copia de la petición inicial de reconocimiento de personería jurídica, así como las modificaciones que se le introdujeron en el curso de la actuación; *(ii)* fragmentos de las sentencias en los casos de Alberto Santofimio, Miguel Maza Márquez y Manuel Antonio Hernández; *(iii)* copia de la petición elevada por Luis Carlos Galán para el reconocimiento de la personería del NL, así como la copia de la naturaleza de la organización, los principios estatutarios, la declaración programática y la lista de sus directivos, órganos de vigilancia y administración; *(iv)* copia de las actas del primer congreso del partido; *(v)* copia de la plataforma ideológica del NL; *(vi)* copia del documento ‘oigamos a Galán’, que contiene sus principales discursos; *(vii)* copia de la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que amparó el derecho de petición de los solicitantes de la personería del NL y de la providencia que decidió el desacato; *(viii)* copia de la Resolución 794 de 2018; *(ix)* copia de la Resolución 2691 de 2017, por medio de la cual se reconoce personería jurídica al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC-; y *(v)* recortes de prensa y fragmentos de la acusación contra el General Maza Márquez.

³⁷ Folios 127-133 (PDF) del cuaderno 5 del expediente digital remitido por el Consejo Nacional Electoral.

De conformidad con lo anterior, el Ministerio Público le solicito al Consejo Nacional Electoral que revocara la Resolución 2003 de 2018 y, en consecuencia, ordenara el reconocimiento de la personería jurídica al Nuevo Liberalismo.

49. Así las cosas, el 4 de octubre de 2018,³⁸ el Consejo Nacional Electoral avocó el conocimiento del recurso en el efecto suspensivo y decretó de oficio las siguientes pruebas, todas relacionadas con el Partido Nuevo Liberalismo liderado por Luis Carlos Galán Sarmiento: *i)* oficiar al Consejo Superior de la Judicatura para que informara sobre procesos adelantados por autoridades judiciales por graves violaciones a los derechos humanos contra miembros o militantes del Nuevo Liberalismo; *ii)* oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que informara sobre la gestión, trámite, números de radicado y estado procesal de investigaciones penales que hubieren cursado o que cursaran en ese momento, en las cuales figuraran como denunciados, lesionados, o víctimas de amenazas, atentados contra el derecho a la vida, integridad personal, u homicidios, de personas que se consideraran miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo y que, en caso de existir sentencias judiciales, enviara copia de las mismas; *iii)* oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que informara si dentro de la política criminal liderada por esa entidad se habían tomado iniciativas de investigación penal que permitieran evaluar el contexto de los crímenes perpetrados contra miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo, caso en el cual solicitó otorgar información detallada sobre los patrones delictivos identificados en la comisión de estos delitos, así como los hallazgos sobre participación de agentes del Estado, organizaciones criminales, y/o grupos organizados al margen de la ley; finalmente, informar sobre las consideraciones jurídicas que había tenido la Fiscalía General de La Nación para calificar el homicidio del líder político Luis Carlos Galán Sarmiento como de lesa humanidad, particularmente sobre las valoraciones de sistematicidad y generalidad encontradas, y establecer si dicha posición jurídica había sido sostenida en otros casos en donde se registraran como víctimas miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo; *iv)* oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que informara sobre la gestión y trámite de procesos de su competencia donde se hubiera investigado la responsabilidad disciplinaria de agentes del Estado en casos de graves violaciones a los derechos humanos ejecutadas contra miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo; *v)* oficiar a la Defensoría del Pueblo para que informara sobre la gestión y trámite de procesos de su competencia, o informes que hubiere elaborado sobre graves violaciones a derechos humanos ejecutadas contra miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo; *vi)* oficiar a la Unidad para las Víctimas para que informara si en desarrollo de sus competencias había registrado a víctimas que se hubieran identificado como miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo establecer si dentro de los programas de reparación colectiva se había

³⁸ Folios 139-147 (PDF) del cuaderno 5 del expediente digital remitido por el Consejo Nacional Electoral.

recolectado información sobre violaciones a los derechos humanos de este grupo poblacional; *vii*) oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería para que informara si en contra del Estado colombiano se habían presentado peticiones, quejas y/o denuncias ante organismos internacionales de derechos humanos (Sistema Interamericano y Sistema de Naciones Unidas) sobre hechos relacionados con graves violaciones a derechos humanos contra miembros o simpatizantes de la agrupación política Nuevo Liberalismo. En tal caso, que se sirviera relacionar en detalle hechos del caso, relación de presuntas víctimas, peticionarios, organismo que adelantaba el estudio del caso, estado procesal del mismo, así como la postura procesal y de defensa jurídica asumida. *viii*) oficiar a FOX TELECOLOMBIA para que otorgara copia en medio magnético del documental denominado “Galán su vida, su lucha y su muerte”; escuchar en diligencia de declaración a los Hs. Senadores Luis Iván Marulanda Gómez y Gustavo Bolívar Moreno y al ex Ministro Juan Lozano, Director del Noticiero Red+Noticias, para que informaran sobre hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del Nuevo Liberalismo que hayan puesto a sus miembros o militantes en una situación desfavorable y de desigualdad política por circunstancias de violencia ejercidas en su contra. También podrían presentar información fáctica sobre su experiencia como congresistas del Nuevo Liberalismo, aspectos relacionados la construcción colectiva de este proyecto político, y consideraciones sobre el impacto político del asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento sobre la colectividad.

50. Como consecuencia del recurso interpuesto ante el Consejo Nacional Electoral contra la Resolución 2003 de 2018, pero estando corriendo el término para que las Partes alegaran de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera su concepto en el proceso de nulidad contra las Resoluciones 794 y 2003 de 2018 que se tramitaba ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, la Procuradora Delegada ante esta última Corporación solicitó a la Consejera Ponente suspender el proceso hasta tanto el Consejo Nacional Electoral resolviera el citado recurso en aras de que: *“...en el evento que el Consejo Nacional Electoral decidiera revocar la mencionada resolución el proceso de nulidad que actualmente cursa en la Sección carecería de fundamento. Por el contrario de confirmarse la decisión quedaría en la actuación administrativa que hoy es objeto del proceso de nulidad de la referencia.”*³⁹

51. El 12 de octubre de 2018, el Consejo de Estado por conducto de la Consejera Ponente negó la suspensión del proceso argumentando que no se cumplían los requisitos previstos en el artículo 161 de C.G.P.⁴⁰ Empero, más adelante, el 31 de octubre de 2018, reconsiderada su decisión, la Magistrada Ponente resolvió suspender el proceso judicial desde el 23 de octubre de 2018,

³⁹ Folios 181-193 (PDF) del archivo 3 del cuaderno del expediente electrónico principal remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

⁴⁰ Según da cuenta el escrito de la Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado.

hasta que el Consejo Nacional Electoral resolviera el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2003 de 2018.⁴¹

52. Luego de la práctica de las pruebas decretadas y agotado el procedimiento correspondiente, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 0276 de 2019,⁴² con la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría General de la Nación contra la Resolución 2003 de 2018 y con ella decidió no revocarla ni modificarla, sino que reiteró el análisis del presupuesto fáctico y el análisis finalístico a la luz del análisis hecho que ya había concluido con la inaplicación del precedente del Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica.

53. En efecto, con la Resolución 276 de 2019 el Consejo Nacional Electoral concluyó, en primer lugar, que el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento fue consecuencia de una “*ola de violencia*” impulsada por el narcotráfico, como consecuencia de su postura en relación con la extradición y la presunta expulsión de Pablo Escobar del Nuevo Liberalismo. Al respecto señaló:

“Al final de los años 70' y hasta inicios de los 90', se apreciaba notablemente el flagelo del narcotráfico en Colombia, siendo este un fenómeno económico y global, que generó gran impacto en el mundo y en el país, derivando, entre otros, en el narcoterrorismo, que alrededor de esos años dejó graves consecuencias para la población colombiana.”

“En el contexto anterior, se pueden diferenciar algunos actores generadores de violencia en aquel momento, tales como: las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes, incluyendo agentes del Estado, que tuvieron como objetivo atacar la democracia, la institucionalidad y a todo aquel que estuviera contra sus intereses, dejando innumerables víctimas, dentro de los que se encuentran políticos, ministros, profesores, magistrados, jueces, miembros de la fuerza pública, periodistas, abogados, entre otros. Tal contexto fue expuesto en el contenido de la Sentencia del 23 de noviembre de 2016, emitida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso adelantado en contra del General en retiro Miguel Alfredo Maza Márquez (...).”

“Sin duda, el magnicidio de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, como otros homicidios de líderes, influyentes políticos y ciudadanos del común, fue consecuencia de esta ola de violencia indiscriminada que surgió con el fin de intimidar al Estado; pues, como es de conocimiento general y tal como lo declaró el Senador Iván Marulanda, GALÁN apoyó la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos, aunado a que, rechazó y expulsó de

⁴¹ Folios 215-220 Ibidem.

⁴² Folios 171-202 (PDF) del tomo 7 del expediente electrónico del expediente remitido por el Consejo Nacional Electoral.

su organización política a la cabeza del Cartel de Medellín, razón por la que fue declarado un enemigo público de las organizaciones criminales derivadas de las mafias del narcotráfico.”

54. En segundo lugar, con la citada Resolución el Consejo Nacional Electoral analizó el acta del último Congreso del Partido Nuevo Liberalismo y concluyó que de ésta se deduce que Luis Carlos Galán Sarmiento, de forma “*libre y voluntaria*”, solicitó a la autoridad electoral la cancelación del Partido antes de su asesinato.⁴³ Adujo que una de las condiciones de la reintegración al Partido Liberal, esto es, la modificación de los Estatutos para elegir al candidato presidencial del Partido, sí se cumplió, pues luego del asesinato de Galán Sarmiento, el Partido Liberal decidió postular a César Gaviria Trujillo para la consulta.⁴⁴ En tercer lugar, concluyó que la condición de presentar una reforma constitucional se cumplió, porque efectivamente se presentó un proyecto, pero lograr su aprobación “*desbordaba la capacidad contractual de las partes.*” Igualmente, sostuvo que la resolución que aceptó la solicitud de cancelación de personería tiene presunción de legalidad.

En efecto, señaló:

“Tal como consta en el Acta del último Congreso Nacional del NUEVO LIBERALISMO del 20 de noviembre del 1988, obrante en el expediente (Folios 758-761), el 19 de mayo del mismo año, el NUEVO LIBERALISMO, representado por el entonces Senador de la República, LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, suscribió un acuerdo programático para la Unión Liberal con el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, este último representado por el Presidente de la Dirección Nacional, Hernando Durán Dussán. Dicho acuerdo, fue confirmado por ambas colectividades en la Convención Nacional Liberal reunida el 13 de agosto de 1988 en Cartagena, ratificado, además, por el Jefe del Partido Liberal, ex Presidente de la República, Julio César Turbay y LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, en documento suscrito el 16 de noviembre del mismo año.

“En virtud de lo anterior, LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, de manera libre y voluntaria, con previa autorización aprobada por aclamación

⁴³ Sobre el particular, “(...) teniendo en cuenta lo contenido en el artículo 1508 y siguientes del Código Civil Colombiano y bajo el principio de la autonomía de la voluntad, el NUEVO LIBERALISMO y el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, crearon derechos y obligaciones recíprocas, con los límites generales del orden público y las buenas costumbres, manifestando su voluntad libre, inequívoca y sin vicio alguno de cumplir con lo pactado; voluntades que fueron respaldadas por las Convenciones de cada una de las organizaciones políticas.” Folio 192 Ibidem.

⁴⁴ Sobre el punto el acto concluyó que: “Tal consulta popular se celebró el 11 de marzo de 1990, el mismo día de las elecciones legislativas y territoriales, en la que participaron Jaime Castro, Hernando Durán Dussán, William Jaramillo, Ernesto Samper Pizano, Alberto Santofimio y César Gaviria Trujillo, obteniendo este último una contundente victoria con 2.796.623 de votos, cuya campaña fue realizada bajo las banderas de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO.” Folio 192 Ibidem.

del Congreso Nacional del NUEVO LIBERALISMO (Folio 759) y de conformidad con el artículo séptimo de la Ley 58 de 1985, solicitó al Consejo Nacional Electoral, la cancelación de la personería jurídica de dicha organización política, siendo esta solicitud aprobada mediante la Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988 en los siguientes términos:

‘El doctor LUIS CARLOS GALAN SARMINETO con cédula de ciudadanía número 17.090.530 de Bogotá, en calidad de Director Nacional del Nuevo Liberalismo y debidamente Autorizado por su Congreso Nacional, se dirigió a esta Corporación en memorial del 2 de diciembre de 1988 con el fin de manifestar que ‘el Nuevo Liberalismo ha decidido reintegrarse al Partido Liberal Colombiano para actuar dentro de las normas establecidas por sus estatutos y su personería jurídica, en consecuencia solicito a ustedes la cancelación de la personería jurídica de nuestra organización política’.

“Ahora bien, en el acuerdo programático para la Unión Liberal, se pactó: i) modificar los Estatutos del Partido Liberal en el sentido que el candidato presidencial de dicha colectividad fuese elegido a través de una consulta popular, ii) adelantar los trámites para una reforma constitucional que incluyera las propuestas programáticas del Nuevo Liberalismo, y iii) la cancelación de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo para unirse al Partido Liberal.

“Frente a dicho acuerdo, los Senadores LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ y GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, y el ex ministro JUAN FRANCISCO LOZANO, manifestaron en sus declaraciones lo siguiente:
(...)

“Así las cosas, considerando lo anterior y analizado el precitado acuerdo programático, la Sala observa lo siguiente:

“i) El acuerdo no tuvo ningún vicio del consentimiento.

“Tratándose de un acuerdo entre dos organizaciones políticas con personería jurídica vigente, en su momento, vale la pena destacar el principio de la autonomía de la voluntad, este principio privado y contractual del Derecho, establecido en Colombia en el Código Civil, e inspirado en el Código Francés, lo define la Corte Constitucional de la siguiente manera:

‘La autonomía de la voluntad privada es la facultad reconocida por el ordenamiento positivo a las personas para disponer de sus intereses con efecto vinculante y, por tanto, para crear derechos y obligaciones, con los límites generales del orden público y las buenas costumbres,

para el intercambio de bienes y servicios o el desarrollo de actividades de cooperación.’

“En el mismo sentido, la mencionada Corporación señala las manifestaciones de la autonomía de la voluntad, así:

‘Dentro de este cuadro, la autonomía permite a los particulares: i) celebrar contratos o no celebrarlos, en principio en virtud del solo consentimiento, y, por tanto, sin formalidades, pues éstas reducen el ejercicio de la voluntad; ii) determinar con amplia libertad el contenido de sus obligaciones y de los derechos correlativos, con el límite del orden público, entendido de manera general como la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, y de las buenas costumbres; iii) crear relaciones obligatorias entre sí, las cuales en principio no producen efectos jurídicos respecto de otras personas, que no son partes del contrato, por no haber prestado su consentimiento, lo cual corresponde al llamado efecto relativo de aquel.’

“Entonces, teniendo en cuenta lo contenido en el artículo 1508 y siguientes del Código Civil Colombiano y bajo el principio de la autonomía de la voluntad, el NUEVO LIBERALISMO y el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, crearon derechos y obligaciones recíprocas, con los límites generales del orden público y las buenas costumbres, manifestando su voluntad libre, inequívoca y sin vicio alguno de cumplir con lo pactado; voluntades que fueron respaldadas por las Convenciones de cada una de las organizaciones políticas.

“ii) Sí se modificaron los Estatutos del Partido Liberal Colombiano y se celebró la consulta popular

“Como se desprende de la declaración del Senador Iván Marulanda, efectivamente se modificaron los Estatutos del Partido Liberal Colombiano, en el sentido que el candidato presidencial de dicha colectividad fuese elegido a través de una consulta popular, tal como lo había solicitado el NUEVO LIBERALISMO, siendo algo novedoso para la época, pues aquel siempre era elegido por Convención.

“Para el 18 de agosto de 1989, día en que ocurre el magnicidio de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, éste era precandidato a la Presidencia de la República por el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, en el marco de la campaña de la consulta popular pactada y aprobada.

“Ante dicho suceso, los ex integrantes del NUEVO LIBERALISMO escogieron al ex ministro y hasta entonces jefe de debate de la

precandidatura de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO César Gaviria Trujillo, para que representara dichos ideales políticos en la consulta popular.

“Tal consulta popular se celebró el 11 de marzo de 1990, el mismo día de las elecciones legislativas y territoriales, en la que participaron Jaime Castro, Hernando Durán Dussán, William Jaramillo, Ernesto Samper Pizano, Alberto Santofimio y César Gaviria Trujillo, obteniendo este último una contundente victoria con 2.796.623 de votos, cuya campaña fue realizada bajo las banderas de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO (Folio 1338).

“iii) Se efectuaron los trámites de la reforma constitucional.

“Como también lo manifiesta el Senador Iván Marulanda en sus declaraciones, así:

‘Llegó el momento de hacer la conciliación del proyecto de reforma constitucional, estaba andando ya un dialogo sobre lo económico, un dialogo sobre la paz. A la hora de mirar la reforma constitucional hubo una reunión, en la que estaban el Presidente de la Dirección Liberal que era el doctor Duran Dussán, el Ministro de Gobierno que era el doctor Cesar Gaviria y Luis Carlos Galán. Todos presentaron sus propuestas, y Luis Carlos Galán sacó casi que una Constitución nueva. Este era nuestro compromiso profundo con la reforma del país, para transformar la sociedad concretada en una nueva Constitución. Empezó el proceso de conciliación sobre ese texto, el cual fue difícil y largo, pero se terminó consolidando un proyecto de reforma constitucional que empezó el trámite en la legislatura de julio sobre el consenso liberal. Discurrió ese año en Senado y Cámara sin mayor novedad, con algunos ajustes y llegamos al año 89.’

“De acuerdo con lo pactado, se comprometieron a hacer los trámites para adelantar una reforma constitucional que incluyera los ideales programáticos del NUEVO LIBERALISMO, tal como efectivamente se realizó. Ahora, exigir la aprobación de dicha reforma desbordaba la capacidad contractual de las partes, en el sentido que ello dependía también de la voluntad y decisión de las bancadas restantes del Congreso de la República, además de todas las circunstancias que normalmente pueden suscitarse a lo largo de un trámite legislativo de estas características.

“iv) La Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988, expedida por el Consejo Nacional Electoral, devino por solicitud voluntaria del Director Nacional y Representante Legal del Nuevo Liberalismo y goza de presunción de legalidad.

“El artículo 7 de la Ley 58 de 1985, dispuso lo siguiente:

‘Artículo 7°. A los sectores o movimientos de los partidos se les otorgará personería jurídica y el registro que soliciten, si dejan constancia expresa de haberse constituido como organizaciones o agrupaciones separadas de éstos. La nueva organización estará obligada a registrar sus propios estatutos, libros y denominaciones, símbolos o emblemas que la diferencien claramente del partido originario. También inscribirá periódicamente el nombre de sus directivos. Cuando las citadas agrupaciones se reintegren a la organización general del partido, no deseen o no puedan continuar funcionando o dejen de llenar los requisitos legales, así lo expresarán ante la Corte Electoral y solicitarán la cancelación de los registros e inscripciones a que se refiere este artículo. La Corte podrá proceder de oficio si la pérdida de los requisitos legales constituye hecho notorio.’ (subrayas fuera del texto original)

“En aplicación de la norma citada, LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, en su calidad de Director Nacional del NUEVO LIBERALISMO, solicitó la cancelación de la personería jurídica de dicha organización política, manifestando que ‘*el Nuevo Liberalismo ha decidido reintegrarse al Partido Liberal Colombiano*’, tal como se observa en la Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988, expedida por esta Corporación.

“Oportuno surge resaltar, la firmeza y presunción de legalidad de la Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, norma vigente en ese momento, y que en la actualidad está plasmado en los artículos 87 y 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...).

“Así entonces, de la Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988, se concluye que: i) goza de presunción de legalidad, toda vez que se profirió conforme a derecho, es decir, en armonía con el ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición y ii) desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer recurso, dicho acto administrativo adquirió firmeza, máxime cuando nunca fue anulado por la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo tanto, hoy mantiene plena validez.”

55. Así mismo, con la Resolución 276 de 2019, el Consejo Nacional Electoral señaló las diferencias fácticas que, a su juicio, existían entre el caso de la Unión Patriótica y el del Nuevo Liberalismo, para lo cual dijo lo siguiente:

“Con la entrada en vigencia de la Ley 58 de 1985, denominada como el

primer estatuto de los partidos políticos, se exigió a estas agrupaciones políticas en su artículo 4, solicitar ante la Corte Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral) el reconocimiento de la personería jurídica. Fue así como el 19 de noviembre de 1985, LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO presentó esa solicitud ante esta entidad, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 6 del 28 de enero de 1986, en la que se le reconoció la personería jurídica al NUEVO LIBERALISMO, así como la dirección de esa colectividad al solicitante. Para los comicios electorales de marzo de ese año, dicha agrupación política presentó listas propias y logró 13 escaños en el Congreso de la República, 6 para el Senado y 7 en la Cámara de Representantes.

“En lo que respecta a la Unión Patriótica, esta surgió como organización política el 28 de marzo de 1984, resultado del proceso de paz entre el Secretariado Nacional de la Guerrillas de las FARC-EP y el gobierno del Presidente de la República, Belisario Betancur Cuartas, de los llamados Acuerdos de La Uribe, Meta. Frente a su historial político, el estudio titulado *‘Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación’*, de octubre de 1992, elaborado por orden de la Corte Constitucional en la Sentencia T-439 de julio 2 de 1992, detalla lo siguiente:

‘- Período electoral marzo de 1986 a marzo de 1988:

‘En 1986 primer año de participación electoral de este naciente partido, se constituye la UP como el ‘fenómeno político electoral’ obteniendo la más alta votación de la izquierda reflejada en el apoyo de 320.000 electores y la elección de 5 Senadores, 9 Representantes a la Cámara, 14 Diputados departamentales, 351 Concejales y el nombramiento de 23 alcaldes municipales. (...)

‘Indagando sobre las posibles causas de la multiplicidad de violaciones, encontramos que existe una relación directa entre el apreciable éxito electoral obtenido y la respuesta violenta de organizaciones de extrema derecha, delincuencia organizada, grupos paramilitares, narcotráfico y en algunos casos agentes del Estado, que ven menoscabados sus intereses políticos y económicos. (...)

‘De las estadísticas electorales y de violación a los Derechos Humanos contra la Unión Patriótica en este período, se establece:

‘1.- La violencia contra la Unión Patriótica se dirige especialmente contra los miembros elegidos a corporaciones públicas; así en estos dos primeros años se asesina al máximo dirigente y candidato a la presidencia JAIME PARDO LEAL, el 11 de noviembre de 1987, a 2

senadores, 2 representantes a la Cámara, 5 diputados regionales, 45 concejales y 4 alcaldes municipales.

'2.- Las mayores violaciones a Derechos Humanos contra la Unión Patriótica coinciden regionalmente con aquellos territorios en los que se logró un mayor apoyo electoral. (...)

'- Período electoral abril de 1988 a mayo de 1990:

'La Unión Patriótica se presenta a los comicios electorales del 13 de marzo de 1988 con un antecedente sombrío, 396 víctimas de la violencia entre 1985 y 1988, preludio de violencia e intolerancia que llega a su punto más álgido en este período preelectoral, causándole la muerte a 9 candidatos a Concejos Municipales, 5 candidatos a alcaldías y 1 a Asamblea.

'A pesar de esta oleada violenta que deja entrever evidentes síntomas de intolerancia política, ausencia de garantías electorales y exterminio sistematizado contra los dirigentes y militantes de la UP se eligen 15 alcaldes y 13 diputados.

'Comparando la jornada electoral de 1986 y 1988, podemos evidenciar que la Unión Patriótica para esta justa electoral tuvo una considerable disminución en su caudal electoral (...), consecuencia directa de la ausencia de garantías electorales y del proceso intimidatorio de sus dirigentes y militantes. (...).

'- Período electoral junio de 1990 a septiembre de 1992:

'Para las elecciones al Congreso en 1990, la Unión Patriótica arroja los siguientes resultados: Un (1) Senador con su suplente y cuatro (4) Representantes a la Cámara con sus suplentes; en las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente en 1990 logra dos constituyentes, uno propio (Aida Abella Esquivel) y otro de convergencia (Alfredo Vásquez Carrizosa).

'En los comicios electorales del 27 de octubre de 1991 elige un (1) Senador y tres (3) Representantes a la Cámara'.

“Ahora bien, el NUEVO LIBERALISMO con su personería jurídica vigente, no perdió el apoyo de sus electores, ni estuvo en *'total imposibilidad'* para presentar candidatos a los comicios de 1990, pues, como se ha reiterado, el Partido en mención tomó la decisión libre y voluntaria de realizar un acuerdo programático con otra organización política, y, bajo ese entendido, seguir participando en la política

colombiana; tan es así, que la persona que designaron en representación para la consulta popular realizada en 1990, César Gaviria Trujillo, obtuvo una contundente victoria entre los demás precandidatos liberales.

“A su vez, resulta notorio que después del magnicidio de GALÁN SARMIENTO, los exmilitantes del NUEVO LIBERALISMO siguieron y siguen participando en la actualidad de manera activa en la política del país, ya sea en el PARTIDO LIBERAL o en otros partidos o movimientos políticos, ocupando, desde la ocurrencia de esos acontecimientos, visibles cargos uninominales y plurinominales en todo el territorio nacional.

“En cuanto al número de víctimas del NUEVO LIBERALISMO, además de la declaratoria de delito de lesa humanidad del homicidio de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 23 de noviembre de 2016, en la que se condenó al General en retiro Miguel Alfredo Maza Márquez, hizo alusión a lo siguiente:

‘Adicionalmente, Luis Carlos Galán Sarmiento se mostró, en su discurso político, como un férreo opositor del narcotráfico y especialmente frente a su indebida injerencia en la vida pública del país; amén de que denunció el asesinato de sus seguidores, como el caso de Rodrigo Lara Bonilla, de varios voceros políticos, especialmente del Magdalena medio. Por ejemplo: Benjamín Quiñones, Martín Torres y Luis Silva; y el atentado contra Alberto Villamizar, ponente del Estatuto de Estupefacientes, entre otros’.

“Por el contrario, en el caso de la UP, aun teniendo su personería jurídica vigente, le fue *‘imposible’* postular candidatos a contiendas electorales como consecuencia del ataque sistemático y generalizado contra sus integrantes y militantes, entre esos, muchos que ocupaban cargos en las diferentes corporaciones del país. Desde 1985 fueron víctimas de desapariciones forzadas, amenazas, hostigamientos, homicidios, entre otros, que fueron señalados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como actos de genocidio y que en el Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 26 de mayo de 2010, se hizo referencia en los siguientes términos:

*‘77. En las fuentes disponibles no se encuentran cifras inequívocas sobre el número de personas víctimas de la violencia contra la UP. En 1995 los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias habían señalado que desde 1985 la UP había perdido **‘a más de 2.000 miembros, con inclusión de un senador, tres diputados de la Cámara***

*Baja y varios alcaldes y consejeros municipales, todos los cuales han sido asesinados por motivos políticos'. En 1998 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que '[l]a actividad política colombiana se caracteriza por el alto grado de intolerancia frente a los partidos y movimientos de oposición[; que e]l ejemplo más dramático es el caso de la Unión Patriótica, cuyos militantes han sido víctimas de ejecuciones sistemáticas, **con más de 1.500 miembros** [...] asesinados desde la fundación del mismo en 1985, incluyendo autoridades electas y la casi totalidad de sus representantes al Congreso. Otros han tenido que exiliarse y abandonar sus cargos políticos'. La Comisión Interamericana afirmó en 1999 que '**casi todos los miembros** de este partido que fueron elegidos para ocupar escaños parlamentarios y otros cargos importantes, han sido asesinados'. De un documento elaborado en 2008 para el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República surge que, en el período de 1984 a 1993, **540 homicidios** corresponden a miembros de la UP. Así, 'se muestra la magnitud de la victimización en contra de la Unión Patriótica (UP) con respecto al total de víctimas fatales y no fatales de violencia política entre 1984 y 1994', pues en promedio, las víctimas de la UP representan el 40% del total; aunque para los años 1986 y 1987 llegaron a representar casi el 60% del total de víctimas.'*

“Por lo anterior, se pudo catalogar como un ‘exterminio’, hecho determinante, para impedir que la UP alcanzara el umbral exigido por la norma vigente en aquel momento (50.000 votos o una representación en las elecciones legislativas del 2002), es decir, se les afectó la libertad de actuar como partido político en las contiendas electorales.

“De manera tal, que por más que se hubiese catalogado el acto perpetrado contra GALÁN SARMIENTO como un delito de lesa humanidad, no puede entenderse que esta circunstancia generó un irrefutable evento que haya conducido de manera inevitable, al no cumplimiento de los presupuestos para el mantenimiento de una personería jurídica, cuya cancelación, reiterarse, se produjo meses previos a este infortunado suceso y por libre voluntad del Partido, lo que no imposibilitó a que antiguos militantes continuaran en el ejercicio de la política.

“Por lo anterior, los casos de la Unión Patriótica y del NUEVO LIBERALISMO son distintos, lo que imposibilita la aplicación del precedente que enmarca la Sentencia del 4 de julio de 2013, sumado a la inexistencia de un hecho, ajeno a su voluntad, que incidiera de manera directa, comprobable e irrefutable en la cancelación de su personería jurídica. Las consecuencias y el nivel de violencia en los dos casos fueron diferentes, así como los móviles políticos que condujeron a la persecución y

ataques contra ambas colectividades. Por otra parte, en el caso de la Unión Patriótica existió un proceso de paz y un acuerdo que precedieron y dieron lugar a su existencia, así como pronunciamientos judiciales expresos en relación con su personería jurídica, situaciones que no se presentan en el caso del NUEVO LIBERALISMO.”⁴⁵

56. Como conclusión del análisis fáctico, en la citada Resolución 276 de 2019, el Consejo Nacional Electoral señaló igualmente lo siguiente:

“Sin duda, la pérdida de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO y de otros líderes e influyentes políticos, entre ellos Bernardo Jaramillo, Jaime Pardo Leal y Carlos Pizarro, como consecuencia de una era de violencia indiscriminada, afectó la posibilidad de alternancia y renovación política del país; no obstante, en el evento bajo estudio, no existe un nexo causal, que le atribuya a estos hechos ocurridos, la extinción jurídica del NUEVO LIBERALISMO, atendiendo que esta Corporación, en el análisis probatorio realizado dentro del margen de los principios de la sana crítica, vislumbra que la cancelación de la personería jurídica de la misma, ocurrió por solicitud libre y voluntaria del Director Nacional del NUEVO LIBERALISMO, con previa autorización del Congreso Nacional de esa organización política, y no por circunstancias excepcionales y ajenas a su voluntad.

“Por todo lo anterior, en el caso sub examine, no se satisface el supuesto fáctico exigido por el Consejo de Estado, para dar lugar al reconocimiento de la personería jurídica al NUEVO LIBERALISMO, pues simplemente este se edifica en otro sentido.”

57. En cuanto se refiere al análisis finalístico, en la citada Resolución 276 de 2019, el Consejo Nacional Electoral concluyó igualmente lo siguiente:

“De acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado, solo aquellas agrupaciones y partidos políticos que han sido víctimas de circunstancias excepcionales de violencia política que les impidan, bajo el manto del derecho a la igualdad, la aplicación de la regla del umbral contenida en el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2003 y el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009, podrán eximirse del cumplimiento del requisito general que este impone.

“Así las cosas, no puede perderse de vista la dinámica propia que supone el asunto bajo análisis, pues se debe partir de la base, que lo que regulaba el artículo 108 original de la Constitución Política, contenido igualmente en el artículo 4, numeral 1, de la Ley 130 de 1994, aplicado en el caso de la UP,

⁴⁵ Folio 299 (PDF) Ibidem.

era básicamente el reconocimiento o negativa de la personería de los partidos o movimientos políticos, que no cumplieran con cualquiera de los requisitos que allí se plasmaban, bien sea, por no completar el porcentaje pertinente que supone el umbral, o para el caso de las minorías étnicas y políticas, no alcanzaran la representación en el Congreso de la República.

“De manera tal, que el enfoque de la decisión del Consejo de Estado en aquella oportunidad, en punto de la anulación de las Resoluciones del Consejo Nacional Electoral que cancelaron la personería jurídica del Partido Unión Patriótica, y que se plantea como precedente jurisprudencial por parte del recurrente para definir la situación que aquí se estudia, se fundamentó estrictamente en estudio del contenido de la supra citada disposición plasmada en el artículo 4, numeral 1, de la Ley 130 de 1994; esto para resaltar, contrario sensu, que un partido, que no lograra el exigido umbral o representación en el legislativo por razones de fuerza mayor derivadas de los factores de violencia que provocaron su ‘exterminio’, no puede estar en igualdad de prerrogativas a los que no han sufrido similar situación, razón por la cual, en estas diversas circunstancias, procede el consecuente estudio de aquellas razones fácticas y finalísticas, que pudieron influir en la causa del incumplimiento de los requisitos exigidos, previa determinación de acceder o no al reconocimiento de su personería jurídica.

‘Entonces, retomando el objeto del presente proceso, se tiene que cuando el CNE al determinar si al Partido Político UNIÓN PATRIÓTICA correspondía aplicarle el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994 para extinguir su personería jurídica, le era exigible constitucional y legalmente que valorara la situación fáctica que gobernaba los acontecimientos del estado de fuerza mayor que padecía el partido, respecto a su capacidad real de participación política, bajo un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba para evaluar en cualquier otro partido político la ausencia de 50.000 votos o el no alcanzar o mantener un escaño en el Congreso de la República. Porque debido a la crisis de la UP, se trataba de un estadio totalmente irregular y diferente, luego también diferente debía ser el tratamiento a impartir a este partido.’

“En este sentido, no puede en consecuencia mencionarse en el sub lite, el cumplimiento o no de umbral alguno por parte del NUEVO LIBERALISMO como sustento para definir su personería jurídica, cuando, se sabe, la colectividad efectuó la solicitud libre y voluntaria de cancelación de la misma ante la autoridad electoral competente por parte de GALÁN SARMIENTO, buscando el reagrupamiento con el PARTIDO LIBERAL; circunstancia que conllevó, a partir de ese momento, su no participación en la contienda política del país en cualquiera de sus niveles, y no propiamente

debido al fenómeno de la violencia o el homicidio de algunos de sus líderes, pues esto no se constituyó en la causa eficiente y determinante para impedir aquella participación, como sí ocurrió en el caso de la Unión Patriótica, quien gozaba de personería jurídica vigente; sin dejar de lado, que la actividad política del NUEVO LIBERALISMO desde su reinserción al PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO se materializó en representación de este, incluso, para la fecha del magnicidio de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO.

“De igual forma, y bajo las puntuales circunstancias que rodean los hechos, como se mencionó en precedencia, no se encuentra probado el acaecimiento de hechos excepcionales ajenos a la voluntad del NUEVO LIBERALISMO que lo hubiesen situado en una condición de desigualdad y desfavorabilidad frente a las otras organizaciones políticas, menos aún, al punto de impedirles el ejercicio político para poder conservar una personería jurídica que, iteramos, ya no existía de tiempo atrás por voluntad del mismo partido.

“Finalmente, en virtud de la presunción de la legalidad que al día de hoy ostenta la Resolución No. 17 del 7 de diciembre de 1988, expedida por el Consejo Nacional Electoral, como se mencionó anteriormente, esta Corporación considera que no debió haberse suscitado la presente controversia sobre el reconocimiento de personería jurídica que ya se había decidido en dicho acto administrativo, toda vez que permitiría que todos los partidos y movimientos políticos que hayan perdido personería jurídica bajo cualquier circunstancia válida para ellos, podría acudir a esta instancia para exigir su recuperación, estando en contra del principio de igualdad frente a aquellos que no lo hicieron.

(...)

“De esta forma, los exmilitantes del NUEVO LIBERALISMO, ya siendo parte del Partido Liberal Colombiano, se encontraron en condiciones de igualdad frente a las demás organizaciones políticas, pudiendo cumplir las exigencias para mantener la personería jurídica que establecía el artículo 4 de la Ley 58 de 1985, y posteriormente, los artículos 108 Constitucional y 4 de la Ley 130 de 1994; lo anterior, teniendo en cuenta, además, la cantidad de votos que obtuvo el precandidato Cesar Gaviria en la consulta popular del Partido Liberal que se realizó en 1990, ganando de manera contundente con el apoyo y las propuestas que llevó el NUEVO LIBERALISMO al adherirse al Partido Liberal, y quien posterior a ello, triunfó en los comicios a la Presidencia de la República.

“Así entonces, realizado el respectivo análisis, bajo los estrictos lineamientos del Consejo de Estado, no existen nuevos elementos facticos o jurídicos que hagan reconsiderar la decisión adoptada.”

58. Así, entonces, al resolver el recurso interpuesto por la Procuraduría General de la Nación, mediante la Resolución 276 de 2019, el Consejo Nacional Electoral resolvió no reponer la Resolución 2003 del 9 de agosto de 2018⁴⁶ mediante la cual, por orden del Consejo de Estado, se había revisado la Resolución 794 de 2018. Debe observarse igualmente que la Resolución 276 de 2019, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2003 de 2018, tampoco fue demandada.

59. Resuelto lo anterior, mediante Auto proferido el 8 de febrero de 2019 en el proceso judicial iniciado en el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, contra la Resolución inicial No. 794 de 2018, proferida por el Consejo Nacional Electoral, la Consejera Ponente decidió reanudar el proceso judicial contencioso administrativo en curso y, en consecuencia, el término para que las partes presentaran alegatos de conclusión y para que el agente del Ministerio Público rindiera el concepto de rigor. En tal virtud, el 13 de febrero de 2019,⁴⁷ la Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado interpuso recurso de reposición contra dicho Auto, pues consideró que debía celebrarse nuevamente la audiencia inicial con el fin de incluir la Resolución 276 de 2019 en la fijación del litigio que no había sido demandada y decretar como pruebas los antecedentes administrativos de dicho acto.

60. Empero, el 26 de febrero de 2019,⁴⁸ la Magistrada Ponente decidió no reponer el auto porque dijo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del CPACA, la Resolución 276 de 2019, “(...) *se entiende también demandado; es decir, que sin necesidad de auto que lo aclare, el mismo queda incluido en la fijación del litigio por mandato legal.*”⁴⁹

61. Como se observa, se surtió entonces una actuación *ad hoc*, no prevista en las reglas que por mandato del numeral 1 del artículo 237 de la Constitución Política gobiernan el proceso contencioso administrativo cuando el Consejo de Estado obra como tribunal de lo contencioso administrativo al revisar la existencia y legalidad de los actos administrativos. En efecto, el acto demandado fue el inicial, por las causales de anulación previstas en la ley, referidas a la actuación surtida para su expedición y a las motivaciones en él contenidas que sirvieron de fundamento de la decisión negativa. Sin embargo, por una decisión no prevista en el ordenamiento jurídico, al resolver una solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el Consejo de Estado le ordenó a

⁴⁶ “Por medio de la cual se ACATA la providencia emitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado del seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018), dentro del expediente con radicado No. 11001- 03-28-000-2018-00022-00 y se NIEGA la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica a la agrupación política NUEVO LIBERALISMO, del registro de los estatutos, código de ética, los logos o símbolos y del representante legal y director, con ocasión del radicado No. 8375-17”

⁴⁷ Folios 97-101 (PDF) del cuaderno principal del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado.

⁴⁸ Folios 119-127 (PDF) Ibidem.

⁴⁹ Folio 124 (PDF) Ibidem.

la autoridad administrativa que lo expidió, revisarlo y reemplazarlo, con lo cual, al resolverse una medida cautelar se resolvió de fondo sobre las pretensiones de la demanda y, además, expedidos el acto de reemplazo y aquel que lo confirmó, que tienen una motivación sustancialmente diferente, se consideró simplemente que eran inescindibles con el primero, se dispuso en la audiencia de fijación tener al primero de reemplazo como demandado por las mismas causales de anulación que el original, cuando en realidad no lo fue y, expedido el que lo confirmó, se dispuso llanamente también tenerlo como demandado por las mismas causales cuando en realidad tampoco lo fue. Es un proceder extraño al proceso contencioso administrativo que, aunque no fue advertido en sede de tutela, resulta manifiesto en el análisis de los antecedentes procesales de la decisión que fue objeto de selección y revisión por esta Corte Constitucional, porque tal proceder impidió formular una nueva demanda contra el acto de reemplazo y el que lo confirmó por las causales de anulación resultantes del contenido de su decisión.

D. La decisión de única instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta

62. El 16 de mayo de 2019,⁵⁰ la Sección Quinta del Consejo de Estado profirió fallo de una única instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por José Encarnación Corredor Núñez y otros contra el Consejo Nacional Electoral. Como cuestión preliminar, la Sala consideró que el cargo por falsa motivación de los actos acusados por la confusión entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Movimiento Nuevo Liberalismo no debía estudiarse, pues “(...) *el asunto relacionado con la legitimación de los peticionarios para solicitar el reconocimiento de personería jurídica del NUEVO LIBERALISMO ya fue superado y no hay lugar a pronunciamiento alguno.*”⁵¹ El análisis se enfocó entonces en el cargo por violación de los actos acusados de las normas en que debían fundarse y se pronunció sobre tres puntos como se señala a continuación.

63. Luego de reiterar los hechos en relación con la creación, el reconocimiento y la posterior cancelación de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, la sentencia citó algunos apartes de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en los casos seguidos contra los sindicatos Alberto Santofimio Botero y Miguel Maza Márquez. Sobre el particular sostuvo que “[d]ichas decisiones judiciales permiten concluir que *LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO: i) era el fundador del NUEVO LIBERALISMO; ii) apoyaba irrestrictamente la extradición de nacionales a Estados Unidos en pro de combatir el narcotráfico y; iii) que expulsó de las filas de su partido; a saber, el NUEVO LIBERALISMO, al entonces capo del Cartel*

⁵⁰ Folios 317-387 (PDF) Ibidem.

⁵¹ Folio 338 (PDF) Ibidem.

de Medellín Pablo Emilio Escobar Gaviria, hechos estos los que, principalmente, lo convirtieron en enemigo declarado de los narcotraficantes."⁵²

64. A su vez, la sentencia analizó la relación entre la postura del Partido frente a la extradición de narcotraficantes y la solicitud de cancelación de la personería por parte de Luis Carlos Galán Sarmiento pues, aunque se probó que los jefes del narcotráfico ejercieron violencia contra el Director del Partido Nuevo Liberalismo y contra otros miembros destacados de esa colectividad, también se acreditó que la reunificación con el Partido Liberal fue un acto voluntario. Esto porque *“a pesar de la anterior situación condenable [actos de violencia], no puede desconocerse que la cancelación de la personería jurídica del NUEVO LIBERALISMO se dio a instancia de la solicitud que en su momento presentara el propio LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO apoyado en la decisión adoptada por sus militantes, en el sentido de reintegrarse al Partido Liberal, para desde sus filas continuar con la demanda de sus ideales, al punto que para la fecha del magnicidio de GÁLÁN, este ya era parte del liberalismo.*”⁵³

65. Después de realizar una reconstrucción normativa sobre las reglas en materia de reconocimiento de la personería y el origen de este concepto,⁵⁴ la sentencia reiteró la subregla sentada por el Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica, así:⁵⁵ *“(…) la subregla que emerge de tales premisas se constituye en que la autoridad electoral deberá analizar, desde la óptica de los Derechos Humanos, aquellos elementos fácticos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido que lo sitúen en escenarios de desventaja frente a las demás colectividades políticas, pero también la finalidad de la imposición del umbral como requisito para conservar la personería.*”⁵⁶

66. En lo relacionado con los vicios invalidantes, la sentencia descartó su configuración. Primero, descartó la aplicación directa del Acuerdo Final para efectos de reconocer la personería jurídica al Nuevo Liberalismo, puesto que su aplicación, dijo, está sujeta a la expedición de una regulación normativa que lo implemente, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la propia Sección Quinta del Consejo de Estado.⁵⁷ Del texto de los artículos 2.3.1.1 y 2.3.5 del Acuerdo Final -que integran el punto sobre participación política-, señaló, no se deriva una regla que implique el reconocimiento automático de la personería de los Partidos Políticos, pues ello debe ser

⁵² Folio 344 (PDF) Ibidem.

⁵³ Folio 346 (PDF) Ibidem.

⁵⁴ Cita las reformas introducidas a la Constitución de 1886 y las reglas previstas en la Ley 58 de 1985, el artículo 108 de la Constitución, la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011. Sobre el concepto de personería jurídica se explica su adopción desde el derecho privado. Folio 352 (PDF) Ibidem.

⁵⁵ Se refiere a la Sentencia del Consejo de Estado proferida por la Sección Quinta el 4 de julio de 2013, en el expediente No. 20100002700, que decretó la nulidad parcial de los actos que declararon la pérdida de la personería jurídica de la Unión Patriótica. Cfr., folio 355 (PDF) Ibidem.

⁵⁶ Folio 356 (PDF) Ibidem.

⁵⁷ Cita apartes de la sentencia C-630 de 2017 y de la Sentencia de la Sección Quinta del 14 de marzo de 2019, Rad. No. 2018-00114-00. Cfr. Folio 357 (PDF) Ibidem.

consecuencia de una regulación normativa específica. Por esta razón, la Sección Quinta del Consejo de Estado argumentó que el caso que estudió es diferente al que se alegó en la demanda, porque “(...) *en el caso de las FARC-EP no hubo aplicación directa del Acuerdo Final, pues la configuración del beneficio que se pretende equiparar en esta oportunidad para el NUEVO LIBERALISMO requirió de la expedición del Acto Legislativo No. 3 de 2017,*”⁵⁸ que determinó condiciones procedimentales y sustantivas particulares para ese caso concreto.

67. Otro argumento del fallo se basó en las diferencias que hizo entre el caso que se analizó y las circunstancias de la Unión Patriótica, desde la perspectiva de la aplicación del precedente como una expresión de la igualdad.⁵⁹ Sobre el punto, se adujo que, en efecto, el Consejo Nacional Electoral analizó los presupuestos jurisprudenciales, esto es, los elementos fácticos y la finalidad perseguida por el legislador al establecer el umbral, razón por la cual las dos colectividades recibieron el mismo tratamiento jurisprudencial.

68. Por su parte, dijo, la UP “(...) *perdió su personería jurídica por no participar en las elecciones de 2002 a raíz del ‘exterminio’ de sus dirigentes, lo que devino en la configuración de la causal contenida en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley 130 de 1994 que refiere a la no obtención de los votos requeridos para conservar su personalidad.*”⁶⁰ Así, señaló que, el Partido Unión Patriótica tenía la personería jurídica y solicitó que no se les aplicara una consecuencia negativa, esto es, perder la personería por cuenta de la aplicación del umbral, dado que no pudo presentar candidatos y participar en las elecciones de 2002, por el exterminio de sus militantes. En esos términos, la sentencia concluyó que existió una relación “*inescindible*” entre la pérdida de personería jurídica y la violencia que se ejerció sobre ese Partido razón por la cual la sanción de pérdida de personería no se debió a la falta de apoyo popular y, en todo caso, no le es imputable a la organización.

69. En el caso del Nuevo Liberalismo, en cambio, la Sección Quinta reiteró que se constituyó como un Partido independiente del Partido Liberal, pero que posteriormente decidió reintegrarse a éste, por cuenta de un Acuerdo que aquél celebró con este último, según da cuenta el Acta del Congreso Nacional celebrada en noviembre de 1988. A partir de esta Acta, señaló que se trata de una manifestación pura y simple de la voluntad; sin embargo, advirtió que el objeto del proceso no es la validez jurídica de este Acuerdo, o la existencia de un vicio del consentimiento.

70. Desde esta perspectiva, la sentencia objeto del proceso arribó a la siguiente conclusión: “*Queda en evidencia que la situación fáctica expuesta impone una*

⁵⁸ Folio 351 (PDF) Ibidem.

⁵⁹ Para este propósito el fallo dedica un acápite el concepto de igualdad en general y a su aplicación en el ámbito electoral, así como a la violación del precedente como causal de nulidad.

⁶⁰ Folio 378 (PDF) Ibidem.

clara diferencia en ambos casos, para la UP una imposibilidad ajena a su deseo, el cruel asesinato de sus integrantes, para el NUEVO LIBERALISMO la materialización del querer de sus militantes de regresar a las filas del partido liberal. Es decir, La Unión Patriótica sí perdió su personalidad jurídica mientras que el NUEVO LIBERALISMO renunció a ella; esto a pesar de que ambas organizaciones fueron víctimas de la violencia que padecía el país.”⁶¹ Aunque las dos organizaciones fueron víctimas de violencia, en el caso del Partido fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento, la violencia no fue la causa de su desaparición, por lo que no se desconoció el principio de igualdad.

71. Además, la sentencia incluyó un apartado que denominó “reivindicación del Nuevo Liberalismo” en el cual expuso que “[n]o resulta viable, mucho menos cuando han transcurrido 30 años, abrir una brecha en el liberalismo que se cerró en 1988 con la decisión libre y soberana de las bases del Nuevo Liberalismo, expresados por la vía de un congreso nacional de esa agrupación política, oficializadas ante la autoridad Electoral por su máximo líder político, en el que se resolvió retornar al seno del Partido Liberal por haberse logrado consensos de unidad.”⁶² Resaltó que, aunque no se trata de un asunto del proceso, la historia del Nuevo Liberalismo está ligada al Partido Liberal pues fue Luis Carlos Galán Sarmiento “el puente de concordia” para lograr su unificación y que, luego del magnicidio, permitió al Partido Liberal alcanzar la Presidencia de la República.

72. La sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado explicó que no se trata de negar una reivindicación a las víctimas de la violencia, sino que, por el contrario, la reivindicación consiste en reconocer “(...) el ejercicio de la autonomía del Nuevo Liberalismo que le condujo a vencer las diferencias con el Partido Liberal y conformar lo que para ellos era una unidad necesaria, bien fuera por convicción, por conveniencia o por cualquiera otro móvil que en su fuero interno pudiera libremente guiarles a esa decisión que como colectividad resolvieron adoptar.”⁶³

73. Finalmente, la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó que “(...) siguiendo el principio de que las cosas en derecho se deshacen como se hacen, no resulta válido pretender que el restablecimiento de una personería jurídica se dé a instancias del trámite de la referencia, o de la información de la legalidad de los actos demandados, cuando no existe certeza sobre la voluntad política de bases que representen lo que hace 30 años se materializó en el ‘Congreso Nacional’ de militantes de esa organización, por mucho que los ahora demandantes tengan o hayan tenido injerencia en el NUEVO LIBERALISMO que abanderó LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO.”⁶⁴

⁶¹ Folio 380 (PDF) Ibidem.

⁶² Folio 382 (PDF) Ibidem.

⁶³ Folio 383 (PDF) Ibidem.

⁶⁴ Folio 385 (PDF) Ibidem.

Y también que “(...) *negar la solicitud de reconocimiento de personería jurídica pretendida por los demandantes, es reconocer la existencia de una fuerza política y de sus dirigentes, así como la capacidad de dirigirse autónomamente y afrontar las coyunturas históricas y partidistas con la plenitud de libertad, lo cual no obsta para entender que sus miembros, antes, durante y después de esa reincorporación al Partido Liberal pudieran ser infamemente perseguidos en razón de su pensamiento.*”⁶⁵

E. La acción de tutela contra el fallo de única instancia proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Trámite procesal

74. El 25 de septiembre de 2019,⁶⁶ los señores Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez, por intermedio de apoderado, presentaron acción de tutela contra el fallo de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que negó las pretensiones de la demanda. Alegaron como violados los derechos a fundar partidos políticos y a la igualdad en la aplicación del precedente y, en consecuencia, solicitaron que se ordene al Consejo Nacional Electoral reconocer la personería jurídica o, en subsidio, que se ordene dicho reconocimiento al Consejo de Estado. El cumplimiento de los requisitos generales de procedencia y la configuración de las causales específicas, se expuso así:

75. Se afirma que la acción cumple los requisitos generales de procedencia por cinco razones. Primero, se aduce que el asunto tiene relevancia constitucional porque se trata, a su juicio, de una limitación a los derechos políticos, la igualdad y la aplicación del precedente. Segundo, se señala que se agotaron todos los medios jurídicos disponibles, pues la acción se dirige contra una sentencia de única instancia, contra la que no proceden recursos ordinarios y respecto de la cual no se configura ninguna causal de revisión, además de que se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Tercero, se argumenta que la acción cumple con el requisito de la inmediatez, porque se interpuso en un término razonable. Cuarto, se identifican las causales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales en las cuales se enmarca la sentencia acusada. Por último, se advierte que, contra la sentencia de la Sección Quinta, que es una sentencia dictada en un proceso electoral, no se ha presentado otra acción de tutela. Ahora bien, los accionantes sostienen que se configuran dos causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales: *i)* el defecto fáctico y de contera la falta de aplicación del precedente judicial;⁶⁷ y,

⁶⁵ Folio 385 (PDF) Ibidem.

⁶⁶ Folios 5-58 (PDF) del cuaderno de tutela digital remitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

⁶⁷ En el escrito se propone un aparte denominado “*el tratamiento jurídico de las dos situaciones*”, que se refiere a la aplicación de la subregla sentada por la Sección Quinta en el caso de la Unión Patriótica; sin embargo, este estudio se propone como parte del defecto fáctico.

ii) la violación directa de la Constitución.

76. Sobre el defecto fáctico, aducen que, si bien la Sección Quinta del Consejo de Estado reconoció la existencia de violencia contra el Nuevo Liberalismo, descartó la ocurrencia de un grado de violencia asimilable a la de la Unión Patriótica. Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, los actos acusados y la sentencia objeto de la acción “(...) *muestran con toda evidencia que el Nuevo Liberalismo fue blanco de una campaña de violencia sistemática contra su equipo dirigente y militantes, cuyo punto culminante fue el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento, pero que venía de tiempo atrás y que se prolongó después del magnicidio, la cual buscó la eliminación física de ese partido político, en términos similares a lo acaecido con el partido político UNION PATRIOTICA.*”⁶⁸

77. Con fundamento en lo anterior, a juicio de los actores, la Sección Quinta no valoró correctamente las pruebas que daban cuenta de la violencia que sufrió el Partido Nuevo Liberalismo, pues en el caso de la Unión Patriótica inaplicó las reglas ordinarias previstas en la Ley 130 de 1994, mientras que, en el caso del Nuevo Liberalismo, a partir de consideraciones accidentales, decidió aplicarlas. La renuncia a la personería jurídica es un hecho importante, pero que perdió todo sustento en el momento en que asesinaron a Luis Carlos Galán Sarmiento, “(...) *convirtiendo dicha renuncia en un acto irrelevante que no podía producir efecto alguno.*”⁶⁹ Por ello, la Sección Quinta debió aplicar la misma subregla jurisprudencial que en el caso de la Unión Patriótica, pues carecía de apoyo probatorio para concluir que se trató de circunstancias de normalidad. Lo contrario, implica una violación del principio de igualdad por inaplicación del precedente. En la misma línea argumentativa, la violencia sistemática y generalizada es el factor determinante que impidió que el Partido Nuevo Liberalismo hubiese solicitado la recuperación de su personería antes, pues solo con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y lo señalado en el Acuerdo Final se generaron las condiciones para ello.

78. En cuanto a la configuración de la violación directa de la Constitución, se sostiene que, aunque el Acuerdo Final no tiene fuerza vinculante de manera directa, sus principios son parámetros de interpretación que pueden ser aplicados por el juez directamente para efectos de ampliar la libertad y la participación política y cumplirlo de buena fe, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017. Así, “*en el caso analizado la providencia no aplicó el parámetro de interpretación constitucional de ampliación y profundización de espacios democráticos a las normas legales reguladoras del reconocimiento de personería jurídica al Nuevo Liberalismo.*”⁷⁰

⁶⁸ Folio 41 (PDF) Ibidem.

⁶⁹ Folio 53 (PDF) Ibidem.

⁷⁰ Folio 55 (PDF) Ibidem.

79. Finalmente explican que la personería jurídica no se solicitó con anterioridad por cuenta del clima de violencia posterior al asesinato de Luis Carlos Galán y por cuenta de que este hecho solo se aclaró con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia. En el mismo sentido, señalaron que la apertura democrática solo se consolidó con la expedición de la implementación jurídica del Acuerdo Final celebrado el 24 de noviembre de 2016.

80. El Consejo de Estado -Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo-, mediante Auto del 1º de octubre de 2019, asumió el conocimiento de la tutela.⁷¹ En esta providencia se dispuso admitir la acción de tutela y dispuso: *i)* notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, como parte demandada; *ii)* notificar al Presidente del Consejo Nacional Electoral y a Carlos Ardila Ballesteros, como terceros con interés; *iii)* poner a disposición de las partes y los terceros el expediente por dos días; y, *iv)* reconocer personería al apoderado de los demandantes y requerir a la Sección Quinta para que remitiera el expediente en calidad de préstamo.

81. El Consejo Nacional Electoral,⁷² por medio de la oficina jurídica, se opuso a la prosperidad de la acción, porque consideró que no se desconocieron los derechos fundamentales de los accionantes con la sentencia objeto de la acción. Reiteró que no se configuraron circunstancias excepcionales para inaplicar las reglas previstas en el artículo 108 de la Constitución, la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011. Señaló que el caso no es comparable con el de la Unión Patriótica porque el Partido Nuevo Liberalismo entregó voluntariamente la personería. Tampoco es comparable con el nuevo Partido de las FARC, pues se trata de un caso excepcional que requirió de la expedición de una reforma constitucional -Acto Legislativo No. 3 de 2017-, que estableció reglas especiales en materia de reconocimiento de personería jurídica para ese Partido. Además, dijo, la sentencia objeto de la acción no es arbitraria, pues valoró razonablemente las pruebas.

82. La Consejera Ponente de la sentencia objeto de la acción de tutela intervino para oponerse a la prosperidad del amparo.⁷³ A su juicio, la tutela no demuestra en qué consistió la valoración “*irracional y arbitraria*” de las pruebas del expediente. Por el contrario, dijo, los accionantes reconocen que el Consejo de Estado admitió la violencia contra el Partido Nuevo Liberalismo. Existe, entonces, señaló, un desacuerdo con la decisión de negar las pretensiones de la demanda, pero no un defecto en la sentencia, porque además de la violencia, se probó que Luis Carlos Galán Sarmiento renunció voluntariamente a la personería y se analizó concretamente el impacto de esta renuncia de cara a lograr la unificación del Partido Liberal, razón por la cual, reiteró, no hubo relación entre violencia ejercida y pérdida de la personería jurídica. Como no existe esta

⁷¹ Folio 152 (PDF) Ibidem.

⁷² Folios 171-179 (PDF) Ibidem

⁷³ Folios 180-186 (PDF) Ibidem.

relación, concluyó que los casos de la Unión Patriótica y el Nuevo Liberalismo son diferentes y, en consecuencia, no se les debe aplicar la misma regla de derecho. Adicionalmente, señaló que el Acuerdo Final celebrado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, no tiene fuerza vinculante y requiere implementación normativa, cuestión que fue analizada y decidida en la sentencia. En suma, dijo, existe un desacuerdo con la interpretación del juez, pero no la configuración de un defecto en la sentencia.

83. Por su parte, el señor Carlos Ardila Ballesteros, como tercero interviniente en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, guardó silencio.

84. Mediante providencia calendada el 6 de noviembre de 2019,⁷⁴ la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó la acción de tutela. Como cuestión preliminar, reiteró la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado en materia de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y, en particular, el requisito según el cual la tutela solo es procedente contra sentencias del Consejo de Estado, en casos en los que se configura una anomalía que exija la intervención imperiosa del juez constitucional. En cuanto al estudio de la violación del precedente, la Sala consideró que debía estudiarse conjuntamente con el defecto fáctico, pues está sustentado con los mismos argumentos.

85. En lo que tiene que ver con el defecto fáctico, y luego de citar *in extenso* la sentencia objeto de la acción, el juez de tutela concluyó que “(...) *no hubo defecto fáctico, toda vez que la Sección Quinta del Consejo de Estado no desconoció la violencia padecida por los integrantes del Nuevo liberalismo y concluyó razonadamente que, en todo caso, esta situación de violencia no fue la causa efectiva de la pérdida de personería jurídica. En efecto, de acuerdo con lo demostrado en el proceso ordinario, el Nuevo Liberalismo perdió su personería jurídica por su propia voluntad, ejercida con el fin de reunificarse con el partido liberal.*”⁷⁵ A partir de este argumento, señaló que tampoco se desconoció el precedente, puesto que los dos casos no son iguales y la Sección Quinta, dijo, valoró adecuadamente las pruebas para llegar a esa conclusión.

86. Así mismo, adujo que la violación directa de la Constitución tampoco se configura, por cuanto, dijo, la Sección Quinta analizó un conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el alcance del Acuerdo Final y el Acto Legislativo 02 de 2017, para concluir que la apertura democrática debe tener una reglamentación legal. Esta conclusión no es caprichosa o carente de fundamento, razón por la cual, dijo, no se desconoce la Constitución.

⁷⁴ Folios 188-202 (PDF) Ibidem.

⁷⁵ Folio 198 (PDF) Ibidem.

F. La selección del caso y los trámites en sede de revisión

87. A partir de las solicitudes de insistencia presentadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo,⁷⁶ mediante Auto del 28 de agosto de 2020,⁷⁷ notificado el 14 de septiembre de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de la Corte Constitucional escogió para revisión el asunto de la referencia y, por reparto, asignó el asunto a la Sala Tercera de Revisión.

88. El 23 de septiembre de 2020,⁷⁸ el magistrado sustanciador solicitó a la Sección Quinta del Consejo de Estado que remitiera copia digital del expediente con número de radicación 11001-03-28-000-2018-00022-00, correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la señora Gloria Pachón de Galán y otros contra el Consejo Nacional Electoral.

89. El 24 de septiembre de 2020,⁷⁹ el magistrado sustanciador presentó informe a la Sala Plena de la Corte Constitucional, para que ella decidiera si asumía o no el conocimiento del proceso, pues, a su juicio, 1) se trata de un caso que podría dejar sin efectos una sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado; 2) el caso le permite a la Corte fijar la doctrina sobre los requisitos constitucionales para el reconocimiento de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, así como el alcance del Acuerdo Final; y 3) se trata de un asunto de trascendencia nacional e interés público.

90. En sesión ordinaria del 30 de septiembre de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió asumir el conocimiento del proceso, según da cuenta la constancia expedida por la Secretaria General.⁸⁰

91. El 30 de septiembre de 2020,⁸¹ la Sección Quinta del Consejo de Estado remitió el enlace de internet, en el cual pueden consultarse las copias escaneadas de algunos de los documentos que conforman el expediente con número de radicación 11001-03-28-000-2018-00022-00.

92. El 1º de octubre de 2020, el despacho del magistrado sustanciador resolvió poner a disposición de la Sala Plena el expediente de la referencia, para lo de su competencia, y suspender los términos para resolver el caso, de conformidad con el artículo 59 del Acuerdo 02 de 2015, razón por la cual se amplió el término máximo para adoptar una decisión de mérito.⁸²

⁷⁶ Folios 45-53 (PDF) del cuaderno digital de revisión.

⁷⁷ Folios 56-59 (PDF) Ibidem.

⁷⁸ Folios 91-92 (PDF) Ibidem.

⁷⁹ Folios 93-97 (PDF) Ibidem.

⁸⁰ Folio 107 (PDF) Ibidem.

⁸¹ Folios 103-104 (PDF) Ibidem.

⁸² Folios 105 a 106 (PDF) Ibidem.

93. El 19 de noviembre de 2020, esta Corte profirió el Auto 440 de 2020⁸³ mediante el cual decidió: 1) vincular al trámite de revisión al Partido Liberal Colombiano y, en consecuencia, dispuso que, si lo consideraba necesario, se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones de la acción de tutela; 2) requerir, nuevamente, a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que remitiera copia completa del expediente con número de radicado 11001-03-28-000-2018-00022-00, puesto que los archivos web no estaban completos; 3) requerir al Consejo Nacional Electoral para que remitiera copia del expediente administrativo por medio del cual resolvió la solicitud de los accionantes para reestablecer la personería jurídica del Partido Político Nuevo Liberalismo; 4) invitar a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Misión de Observación Electoral, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Programa Congreso Visible), al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia (programa de especialización en Derecho Parlamentario y Práctica de la Democracia), y a la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda (programa de especialización en Democracia y Régimen Electoral), para que rindieran concepto técnico sobre el caso, si lo consideraban oportuno; y, 5) suspender los términos para resolver el presente proceso, hasta tanto se recaudaran los elementos de juicio y se corra el traslado correspondiente.⁸⁴

94. El 9 de diciembre de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional⁸⁵ informó al despacho que se dio cumplimiento al Auto del 23 de septiembre y que la Sección Quinta del Consejo de Estado remitió, el 30 de septiembre de 2020, un enlace para acceder al proceso que contiene el trámite del medio de control de nulidad y de restablecimiento del derecho.⁸⁶

95. El 11 de diciembre de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al despacho que dio cumplimiento al Auto del 1º de octubre de 2020, por medio del cual se puso a disposición de la Sala Plena el expediente y se ordenó suspender los términos, de conformidad con el artículo 59 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, según da cuenta la constancia secretarial respectiva.⁸⁷

96. El 16 de diciembre de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional libró oficios al Director del Partido Liberal Colombiano, a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, al Presidente del Consejo Nacional Electoral, al Procurador General de la Nación, al Defensor de Pueblo, a la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda (programa de

⁸³ Folios 150-164 (PDF) Ibidem.

⁸⁴ En la misma fecha la Secretaría General informó que se dio cumplimiento a la suspensión de términos dispuesta en el auto, según da cuenta la constancia secretarial, folio 73 (PDF) Ibidem.

⁸⁵ Folios 74-79 del cuaderno físico de revisión.

⁸⁶ Folios 97-114 del cuaderno físico de revisión.

⁸⁷ Folios 84-94 del cuaderno físico de revisión.

especialización en democracia y régimen electoral), a la Misión de Observación Electoral (MOE), a la Directora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (programa Congreso Visible), y al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, según dan cuenta las constancias secretariales correspondientes.⁸⁸

97. El 26 de enero de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado remitió enlace para acceder al expediente con número de radicación 1100103280002018000220, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 440 de 2020.⁸⁹

98. El 21 y el 26 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral remitió enlace para acceder al expediente con número de radicación 8375-17, compuesto por siete (7) cuadernos, anexos de audio, video y 2 discos compactos, que contienen el trámite administrativo de la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo.⁹⁰

99. El 10 de febrero de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición, por el término de tres (3) días, las pruebas recibidas en virtud del Auto 440 de 2020, al apoderado de la parte accionante, a la Sección Quinta del Consejo de Estado, a la Corporación Excelencia en la Justicia, al Presidente del Consejo Nacional Electoral, a Carlos Ardila Ballesteros (tercero interviniente) y al Director del Partido Liberal Colombiano, según dan cuenta las constancias secretariales respectivas.⁹¹

100. El 25 de febrero de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al despacho que se dio cumplimiento al Auto 440 de 2020 y que se recibieron las respuestas del Consejo de Estado y del Consejo Nacional Electoral.

101. Consultado el expediente de tutela y los documentos que allí obran, el magistrado sustanciador estimó pertinente recabar pruebas adicionales a las decretadas el 23 de septiembre de 2020 y el 19 de noviembre de 2020, a fin de resolver el caso. Para tal efecto, a través de Auto del 8 de marzo de 2021 se dispuso: *i)* Oficiar a la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada de la Fiscalía General de la Nación, para que remitiera a este despacho copia de las resoluciones, o cualquier otro documento, que contenga el análisis comparativo de los casos de la Unión Patriótica y el Partido Nuevo Liberalismo; *ii)* Oficiar a la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada, a la Dirección

⁸⁸ Folios 115-134 del cuaderno físico de revisión.

⁸⁹ Folio 138 del cuaderno físico de revisión.

⁹⁰ Folios 140-145 del cuaderno físico de revisión.

⁹¹ Folios 165 a 176 del cuaderno de revisión físico.

Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos y a la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales de la Fiscalía General de la Nación, para que informaran si existen procesos penales en el que aparezcan como víctimas miembros o simpatizantes del Nuevo Liberalismo;⁹² *iii*) Oficiar al Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, para que informara si existen procesos disciplinarios en los que aparezcan, en cualquier calidad, miembros o simpatizantes del Nuevo Liberalismo; *iv*) Oficiar a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que remitiera copia digital expediente 11001-03-28-000-2010-00027-00, en el que resolvió la solicitud de nulidad de las resoluciones que declararon la pérdida de la personería jurídica del partido político Unión Patriótica; *v*) Oficiar al Partido Liberal Colombiano para que explicara el contenido y el contexto del acto en el que el Instituto de Pensamiento Liberal pidió perdón a la familia de Luis Carlos Galán, el 20 de agosto de 2014; *vi*) Oficiar al Consejo Nacional Electoral para que remitiera copia del expediente que contiene el trámite administrativo que culminó con la pérdida de la personería jurídica del partido político Unión Patriótica; *vii*) Oficiar al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que informaran si existe registro sobre alianzas regionales entre el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica;⁹³ y, *viii*) Oficiar al Centro Nacional de Memoria Histórica para que informara si tiene documentos o estudios sobre el contexto de violencia sufrido por el Nuevo Liberalismo y sus similitudes con el exterminio de la Unión Patriótica, así como documentos que den cuenta de algunas alianzas entre estos dos movimientos.

102. El 16 de marzo de 2021,⁹⁴ la Directora (e) de la Dirección Especializada contra las violaciones a los Derechos Humanos remitió una lista con información

⁹² En particular, en el auto se indagó sobre la existencia de procesos penales en relación con las siguientes víctimas: Rodrigo Lara Bonilla (ex ministro de justicia); Julio César Peñalosa Sánchez (concejal CC. 31.763.67); Fernando León Zuluaga Tamayo (miembro del partido Nuevo Liberalismo); Benjamín Quiñones (político del Nuevo Liberalismo en el Magdalena medio); Martín Torres Soto (exalcalde y exconcejal de Puerto Boyacá y militante del Nuevo Liberalismo C.C 42.540.79); Luis Silva Segura (médico y ex concejal del Partido Nuevo Liberalismo C.C 17.162.699); Daniel Alonso Castañeda; Raúl Cortés Aguirre (militante); José Dionisio González Jaramillo (ex concejal de Apartadó y militante); Juan Guillermo López Sierra (militante); José Óscar Marín (militante); Fabio Roa (candidato a la Alcaldía de Puerto López, Meta); Luz Amparo Mejía Yusti (miembro del Nuevo Liberalismo en el Valle del Cauca); William Bendeck Olivell (militante y periodista en Montería); Santiago Cuervo Jiménez (escolta de Luis Carlos Galán C.C 79.105.818); Gabriela White De Vélez (Fundadora del Nuevo Liberalismo en Antioquia); Alberto Villamizar Cárdenas (militante de Nuevo Liberalismo); Luis Iván Marulanda Gómez (militante del Nuevo Liberalismo); Maruja Pachón de Villamizar (militante del Nuevo Liberalismo); Pedro Nel Angulo Bonilla (escolta C.C 79.279.594); Enrique Parejo González (ex ministro de justicia y militante del Nuevo Liberalismo); Luis Gabriel Cardona Acevedo (militante del Nuevo Liberalismo C.C 14.135.228).

⁹³ En particular se preguntó acerca de las siguientes: La Coalición Regional Departamental UP-Unidad Popular-Nuevo Liberalismo-Movimiento Firmes-Frente Democrático en Caquetá y que resultó en la elección de Henry Millán González como Representante a la Cámara en 1986; El Movimiento político Tolima Libre, Liberal Oficial-U.P.-Nuevo Liberalismo-Movimiento. Amplio y Democrático-Rescatemos el Tolima, en esta misma región y que resultó en la elección de Alfonso Gómez Méndez como Representante a la Cámara en 1986; La coalición UP-Partido Conservador-Nuevo Liberalismo en Medellín en 1986-; La coalición UP-Nuevo Liberalismo en el Chocó, que resultó en la elección de varias alcaldías en el departamento; La Convergencia en Simacota - Nuevo Liberalismo, Insurgencia Liberal, Unión Patriótica; La coalición en Arauca para la constitución de una comisión de garantías electorales en el departamento.

⁹⁴ Folio 1 (PDF) del archivo 1 del cuaderno de pruebas del cuaderno de revisión.

sobre cinco (5) procesos que cursan en la Fiscalía General de la Nación relacionados con miembros o militantes del Nuevo Liberalismo. El mismo día, la Secretaría de la Sección Quinta remitió un link para acceder al expediente electrónico del caso de la Unión Patriótica.⁹⁵ En la misma fecha, el Consejo Nacional Electoral respondió la solicitud y remitió las resoluciones que analizaron el reconocimiento de personería en el caso de la Unión Patriótica y que decidieron negarla. El 17 de marzo de 2021, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil remitió un informe que da cuenta de algunas alianzas entre el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica. El del 18 de marzo de 2021, el Coordinador del Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica – SIME (e), de la Procuraduría General de la Nación remitió un cuadro con información sobre el número de procesos disciplinarios que existen en relación con algunos miembros del Nuevo Liberalismo. Las demás entidades y particulares, no respondieron el requerimiento.

103. El 14 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador dispuso tener como prueba documental los expedientes y demás documentos remitidos por el Consejo Nacional Electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil con el valor que les corresponda, de conformidad con el estatuto procesal vigente. Así mismo, ordenó a la Secretaría General poner a disposición de las Partes y los terceros con interés todos los documentos recaudados en el presente asunto para que se pronuncien sobre los mismos, de conformidad con el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 y mantener la suspensión de términos ordenada por el Auto 440 de 2020, hasta tanto se surta el trámite dispuesto en él y hasta que Sala Plena decida levantar esta medida.

104. El 13 de mayo de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al despacho que dio cumplimiento al numeral tercero del Auto proferido en la misma fecha, de acuerdo con el cual se decidió mantener la suspensión del proceso hasta tanto la Sala Plena de la Corte decidiera levantar esta medida.⁹⁶ El 8 de junio de 2021, el Oficial Mayor de la Secretaría General informó al despacho que dio cumplimiento al numeral segundo del Auto del 13 de mayo de 2021, que dispuso poner a disposición de las partes y los terceros con interés todos los documentos recaudados en el presente asunto para que se pronuncien sobre los mismos, de conformidad con el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.⁹⁷

G. Intervenciones

⁹⁵Que remitió el siguiente link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/mclavijog_consejodeestado_gov_co/EqnK0pkGuXRMgfkhU12vCHEB3PpyxvIghnQi4O-aUWiwvQ?e=ogYKXe

⁹⁶ Folio 1 (PDF) del documento remitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

⁹⁷ Folio 1 (PDF) del documento remitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional. Se informó que se corrió el traslado por medio de los oficios OPT-A-1541/2021 a OPT-A-1546/2021

105. El 15 de octubre de 2020, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, solicitó copias del expediente T-7785975 a fin de intervenir dentro del proceso.⁹⁸ Sin embargo, la Corte no recibió escrito de intervención.

106. El 18 de diciembre de 2020, el apoderado de los accionantes presentó un escrito en el que hace una síntesis del caso y en el que reiteró que la acción de tutela cumple los requisitos generales y que la sentencia de la Sección Quinta incurrió en un defecto fáctico y violación del precedente, por una parte y, por la otra, en defecto por violación directa de la Constitución.⁹⁹

107. El 2 de febrero de 2021, el Director de la Especialización en Democracia y Régimen Electoral, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, presentó un escrito en el que defiende la viabilidad de reconocer la personería jurídica al Nuevo Liberalismo. Luego de precisar el contexto general, consideró que el Nuevo Liberalismo no dejó de existir luego de cancelar su personería jurídica dado que las razones que motivaron dicho acto no se materializaron, situación que requiere un análisis holístico a la luz de los principios de la Constitución de 1991. Asimismo, señaló que la interpretación del Acuerdo Final debe guiarse por el carácter expansivo del principio democrático, pues las garantías de no repetición se aplican de manera general a todos los partidos y la representación del Nuevo Liberalismo se perdió a causa de la violencia sistemática contra ese Partido.¹⁰⁰

108. El 4 de febrero de 2021, la Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo remitió concepto en el que solicitó que se confirme la decisión proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó la acción de tutela. La sentencia de la Sección Quinta, dijo, valoró todas las pruebas y las interpretó razonablemente, pues los casos de ambos partidos no resultan asimilables, porque en el caso de la Unión Patriótica se estudió la pérdida de personería jurídica como consecuencia de un resultado electoral adverso, derivado de un escenario de violencia sistemática, relación que no se configuró en el caso del Partido Nuevo Liberalismo. Igualmente, consideró que no es admisible la interpretación de los accionantes sobre el Acuerdo Final, pues de su lectura no se deriva una regla que permita el reconocimiento de personería.¹⁰¹

109. El 8 de febrero de 2021, el ciudadano Andrés Borrás Buitrago, como militante del Partido Liberal Colombiano, presentó una intervención en la que sostuvo que no existen normas jurídicas en el ordenamiento que permitan reconocer de nuevo la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo y que no se desconoció el precedente, dado que la Unión Patriótica no pudo presentar

⁹⁸ Folio 112 (PDF) Ibidem.

⁹⁹ Folios 97 a 114 del cuaderno físico de revisión.

¹⁰⁰ Folios 147 a 151 del cuaderno físico de revisión.

¹⁰¹ Folios 154 a 159 del cuaderno físico de revisión.

candidatos por cuenta de un fenómeno de violencia sistemática, mientras que el Nuevo Liberalismo renunció, por medio de Luis Carlos Galán, a la personería jurídica de manera libre y voluntaria.¹⁰²

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

110. La Sala Plena es competente para revisar el fallo proferidos dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.¹⁰³

B. Análisis de procedencia de la acción de tutela

111. En primer lugar, la Sala considera necesario verificar si, en el presente caso, se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso de que ello sea así, corresponderá planear el caso, definir los problemas jurídicos y exponer el esquema para resolverlos.

112. De manera reiterada, esta Corte ha sostenido que la acción de tutela, solo procede excepcionalmente contra providencias judiciales. Esta regla obedece a que en un Estado de Derecho deben respetarse los principios de independencia y autonomía judicial. También al hecho de que la cosa juzgada recae sobre las sentencias que emiten las autoridades judiciales en el marco de sus competencias. El respeto a aquellas garantiza el principio de la seguridad jurídica¹⁰⁴. Sin embargo, a manera de excepción, la tutela puede proceder contra una providencia judicial, cuando se acrediten todos los requisitos generales de procedencia. Si ello es así, el juez de tutela podrá analizar, de mérito, si la providencia censurada resulta incompatible con la Constitución Política porque, por ejemplo, vulnera derechos fundamentales.¹⁰⁵

113. Los requisitos generales de procedencia son: 1) legitimación por activa y por pasiva:¹⁰⁶ el juez de tutela debe verificar, por una parte, la titularidad de los derechos fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela y, por otra parte, verificar “(...) *la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración*

¹⁰² Folios 162 a 164 del cuaderno físico de revisión.

¹⁰³ Constitución política. Artículo 86. (...) *El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)*”. Artículo 241. “*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)*”.

¹⁰⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-547 de 1992, T-590 de 2009, SU-946 de 2014, SU-817 de 2010 y SU-210 de 2017.

¹⁰⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-949 de 2003, SU-490 de 2016, SU-396 de 2017 y SU-355 de 2017.

¹⁰⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-173 de 2015.

*o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso;*¹⁰⁷ 2) *relevancia constitucional*: el juez de tutela solo puede resolver controversias de orden constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, no puede inmiscuirse en controversias legales;¹⁰⁸ 3) *subsidiariedad*: el actor debió agotar todos los “*medios –ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial,*” excepto cuando el recurso de amparo se presente como mecanismo transitorio;¹⁰⁹ 4) *inmediatez*: la protección del derecho fundamental debe buscarse en un plazo razonable;¹¹⁰ 5) *irregularidad procesal decisiva*: si lo que se discute es la ocurrencia de una irregularidad procesal, aquella debe ser determinante en la vulneración de derechos fundamentales;¹¹¹ 6) *identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho*: el accionante debe enunciar los hechos vulneradores y los derechos conculcados, también es necesario que ello se haya alegado en el proceso judicial –siempre que haya sido posible–;¹¹² y, 7) *que no se ataquen sentencias de tutela*: esto porque las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse en el tiempo. Respecto de esto último, debe tenerse en cuenta las precisiones hechas en la Sentencia SU-627 de 2015.¹¹³

114. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en los casos en los que acción de tutela se dirige contra sentencias de las altas Cortes, la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada. En efecto, en la Sentencia SU-573 de 2019, la Sala Plena sostuvo que “(...) *la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales,*”¹¹⁴ razón por la cual “(...) *el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.*”¹¹⁵

115. Lo anterior porque las altas Cortes, como lo ha destacado esta Corporación, cumplen un rol especial en el sistema judicial, en la medida en que son los órganos de cierre de sus respectivas jurisdicciones. En esta medida, ellas establecen precedentes al momento de interpretar las normas aplicables a cada uno de los casos que juzgan. Estos precedentes pueden ser horizontales o verticales. Como se precisó en la Sentencia SU-053 de 2015, “(...) *el precedente horizontal hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre*

¹⁰⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-278 de 2018.

¹⁰⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-114 de 2002 y T-136 de 2005.

¹⁰⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-946 de 2014, SU-537 de 2017, entre otras.

¹¹⁰ Cfr., Corte constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

¹¹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

¹¹² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 y SU-335 de 2017.

¹¹³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 2015. Para mayor detalle sobre estas reglas, revítese el fundamento jurídico 4.6 de la referida providencia.

¹¹⁴ Sentencia SU-573 de 2019.

¹¹⁵ *Ibidem.*

sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que el vertical apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.”

116. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado es un elemento muy importante para establecer la interpretación del ordenamiento jurídico. Dado que la lectura de los enunciados normativos no suele ser un asunto pacífico, *“los precedentes de estas corporaciones constituyen una herramienta trascendental en la solución de casos en los cuales las leyes pueden admitir diversas comprensiones en aras de evitar decisiones contradictorias en casos idénticos.”*¹¹⁶

117. En este marco, la Corte ha precisado que la interpretación unificada del derecho por parte de los órganos de cierre tiene un carácter instrumental, pues se trata de una herramienta que opera como condición para *“(…) la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite.”* En el mismo sentido, ha dicho que *“[l]a previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente. Esta certeza hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley.”*¹¹⁷

118. Bajo esta perspectiva, este Tribunal ha explicado que la interpretación que realizan estos órganos está sustentada en el principio de supremacía constitucional (art. 4 C.P.), el principio de igualdad (art. 13 C.P.), el debido proceso (art. 29 C.P.) y el carácter previsible de las interpretaciones de los jueces, como una expresión concreta del principio de confianza legítima (art. 83 C.P.). Es por ello por lo que las reglas sentadas por las altas Cortes deben observarse por los jueces de inferior jerarquía, razón por la cual deben presentar argumentos sólidos para apartarse del precedente fijado por la cabeza de la respectiva jurisdicción.

119. La especial importancia que tienen las sentencias de las altas Cortes ha llevado a esta Corporación a fijar un estándar de argumentación y de análisis más riguroso de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. La Corte ha considerado que la tutela contra sentencias del Consejo de Estado, como en el caso *sub examine*, implica un grado de deferencia mayor por parte

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

del juez constitucional, pues se trata de decisiones proferidas por el órgano límite de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por disposición expresa del constituyente (art. 237 C.P.) y que, en principio, están cobijadas por una garantía de estabilidad mayor que las decisiones proferidas por otros jueces, en razón de su papel en el ordenamiento jurídico.

120. En el presente caso, la Sala analizará los requisitos generales de procedencia con fundamento en estas reglas, es decir, con una carga interpretativa más rigurosa que la que se utiliza en otros casos.

121. En el presente caso se supera el requisito de la *legitimación por activa y la legitimación por pasiva*. En efecto, está acreditado que los señores Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez, titulares de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados, otorgaron poder especial al profesional Juan Manuel Urueta Rojas, como apoderado principal, y al profesional Manuel S. Urueta, como apoderado sustituto. Asimismo, está probado que el poder especial se presentó ante el Notario 16 del Circuito de Bogotá.¹¹⁸ En lo que tiene que ver con la legitimación por pasiva, la Sala advierte que este requisito también se cumple, pues la Sección Quinta del Consejo de Estado, autora de la sentencia que es objeto de la tutela, es demandable en este proceso, pues se trata de una autoridad pública que integra la Rama Judicial del Poder Público, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y del artículo 5 del Decreto 2591 de 1991.¹¹⁹ A esta autoridad se le atribuye la violación, en la sentencia por ella proferida, de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y los derechos políticos.

122. El caso tiene *relevancia constitucional*, pues se plantean cuestiones que tienen una relación directa e inmediata con el alcance de normas constitucionales e impactan de manera importante en el ejercicio de los derechos políticos (arts. 40 y 107 C.P.) y en el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.). Esto es así, por las siguientes razones:

- (i) Primera, porque el caso plantea una controversia sobre la aplicación de puntos del Acuerdo Final que establecen la participación política y la ampliación democrática. Este análisis supone reconstruir las reglas sobre el valor del acuerdo, de conformidad con el Acto Legislativo 2 de 2017 y la jurisprudencia constitucional, así como el alcance de la obligación de su

¹¹⁸ Según da cuenta la copia auténtica del poder que aparece en el expediente. Folios: 58-77 (PDF) del cuaderno electrónico de tutela remitido por el Consejo de Estado.

¹¹⁹ Este artículo dispone: “ARTICULO 5o. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.”

cumplimiento de buena fe. Lo anterior con ocasión del estudio del defecto por violación directa de la Constitución.

- (ii) Segunda, porque en el caso se plantea una discusión específica: la valoración de circunstancias excepcionales y ajenas a la voluntad del Partido de cara al reconocimiento de la personería jurídica, de acuerdo con la subregla fijada por el Consejo de Estado para el caso del Partido de la Unión Patriótica. Así las cosas, el caso plantea una controversia sobre la doctrina del precedente y su contenido específico, lo que indudablemente tiene relación con la igualdad, la seguridad jurídica y el ejercicio razonado de la función judicial. Lo anterior en el marco del estudio de la violación del precedente por parte de la sentencia objeto de la acción.
- (iii) Tercera, porque de lo anterior se desprende una controversia sobre la valoración de las pruebas, a efectos de aplicar la subregla vertida en un precedente, esto es, la relación entre el contenido de la regla y la valoración probatoria para decidir o no su aplicación a un caso concreto. Esto en el marco del análisis del defecto fáctico alegado en la acción de tutela.

123. En cuanto a la *subsidiariedad* se tiene que la actora no dispone de ningún recurso ordinario para impugnar la sentencia objeto de la tutela. En efecto, el artículo 149 del CPACA, antes de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021,¹²⁰ establecía que el Consejo de Estado era competente en única instancia, entre otras cosas, para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecían de cuantía, contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.¹²¹ Por su parte, el artículo 243¹²², antes de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, regulaba las hipótesis en las que procede el recurso de apelación, y preveía que eran apelables las sentencias de primera instancia de los jueces y de los tribunales.

124. Bajo estas condiciones, el recurso de apelación es improcedente, pues se trata de una sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra un acto expedido por una autoridad del orden nacional, esto es, el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con las reglas legislativas vigentes al momento en que se inició el proceso judicial, el Consejo de Estado profirió la sentencia en un proceso de única

¹²⁰ “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.”

¹²¹ La versión sin la modificación preveía: “2. “De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan expedidos por autoridades del orden nacional.”

¹²² Esta disposición establecía: “Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales y de los jueces. También serán apelables los siguientes autos apelables proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos.”

instancia. Por esta razón, el ordinal segundo de la sentencia objeto de la acción dispuso que contra esa decisión no procedían recursos,¹²³ razón por la cual la acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad respecto de los recursos ordinarios.

125. En relación con el agotamiento de los recursos extraordinarios, el CPACA diseñó, en general, dos tipos de recursos: 1) el recurso extraordinario de revisión; y 2) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Esto sin perjuicio de los recursos especiales contra laudos arbitrales y decisiones que decretan la pérdida de investidura, entre otros, que exceden el objeto de estudio de este caso.¹²⁴

126. Sobre el recurso de unificación de jurisprudencia, el legislador determinó que procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, siempre y cuando se observen las reglas especiales en materia de cuantía, de conformidad con el texto original del artículo 257 del CPACA.¹²⁵ Su objeto, de acuerdo con el artículo 256, es “(...) *asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.*”

127. Para la Sala es claro entonces que este recurso no es idóneo para discutir la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, pues es improcedente respecto de sentencias de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Como se trata de un recurso evidentemente improcedente, la presente acción supera el requisito de subsidiariedad.

128. Por su parte, el recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones ejecutoriadas proferidas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado.¹²⁶ La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que este recurso es “(...) *un medio de impugnación excepcional que permite afectar las sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revestidas por la intangibilidad de la cosa juzgada, cuandoquiera que se acredite de manera inequívoca la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 250 de la mencionada codificación, que buscan enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia.*”¹²⁷

¹²³ Cfr. Folio 386 (PDF) del cuaderno principal del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado.

¹²⁴ El artículo 19 de la Ley 1881 de 2018 desarrolló las reglas sobre el recurso extraordinario espacial de revisión contra las sentencias que declaran la pérdida de la investidura de un Congresista. En materia de laudos arbitrales, el artículo 42 de la Ley 1563 de 2012 reguló el recurso extraordinario de anulación de laudos arbitrales.

¹²⁵ El artículo 71 de la Ley 2080 de 2021 modificó este artículo.

¹²⁶ Cfr. Artículo 248 CPACA.

¹²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo -Sala Cuarta Especial de Revisión-, sentencia del 1º de septiembre de 2020, exp. 00266-00(REV), C.P, Lucy Jeannette Bermúdez.

129. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de definir los límites de este medio de impugnación de las sentencias y ha precisado que “(...) *no pretende corregir errores ‘in judicando’ ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas.*”¹²⁸

130. El artículo 250¹²⁹ del CPACA establece las causales del recurso. En general, se trata de hechos nuevos y externos al proceso que aparecen con posterioridad a la sentencia. Estos hechos tienen potencialmente la fuerza para alterar la decisión contenida en la sentencia y el valor de la cosa juzgada porque: 1) aparecen documentos decisivos (numeral 1°); 2) aparece probada la falsedad de documentos que se utilizaron para dictar el fallo (numeral 2°); 3) la decisión se sustentó en un dictamen pericial rendido por un perito condenado penalmente (numeral 3°); 4) se dicta sentencia penal que declara que hubo violencia o cohecho y que fundamentó la decisión (numeral 4°); 5) existe nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y no procede recurso de apelación (numeral 5°); 6) aparece una persona con mejor derecho que las partes (numeral 6°); 7) la persona al momento del fallo no tenía la aptitud legal para ser beneficiaria de una prestación periódica, o sobreviene una causal para perderla (numeral 7°); 8) la sentencia es contraria a otra anterior que constituye cosa juzgada, pero esta causal opera siempre y cuando se haya propuesto previamente esta excepción en el proceso (numeral 8°).

131. Sobre la tipología de las causales del recurso, la Corte Constitucional ha advertido que, por regla general, las causales no tienen como propósito reabrir el debate y discutir el criterio hermenéutico del juez, salvo en el caso de la causal

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-450 de 2015. En el mismo sentido: C-520 de 2009, SU-210 de 2017.

¹²⁹ “1. *Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.* 2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.* 3. *Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.* 4. *Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.* 5. *Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.* 6. *Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.* 7. *No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevener alguna de las causales legales para su pérdida.* 8. *Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.*”

prevista en el numeral 4°. Las causales previstas en los numerales 5 y 8 tienen naturaleza procesal, mientras que las causales previstas en los numerales “(...) 1, 2, 3, 6 y 7 recaen sobre aspectos que atañen a la validez o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión.”¹³⁰

132. Recientemente, la jurisprudencia de esta corporación reiteró las subreglas sobre la relación entre el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa y la acción de tutela contra providencias judiciales.¹³¹ La Sala precisó que el recurso extraordinario es un medio idóneo y eficaz en casos en los que se ataca una sentencia ejecutoriada por violación del derecho al debido proceso, pues se trata de un recurso idóneo de cara a lograr su protección. No obstante, la Sala precisó que el juez debe, en todo caso, estudiar las circunstancias propias del litigio, razón por la cual fijó dos reglas de procedencia directa de la acción de tutela:¹³² 1) procede en los casos en los que el derecho fundamental no pueda protegerse integralmente en el marco del recurso extraordinario de revisión; y 2) procede en los casos en los que las causales no encuadran en los hechos que soportan la acción de tutela.

133. Con anterioridad, la Corte Constitucional había precisado las condiciones en las que el recurso extraordinario de revisión desplaza el amparo y fijó tres aspectos que el juez de tutela debe analizar: “a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho.”¹³³

134. A partir de estos criterios, la Sala concluye que la acción de tutela *sub examine* también supera el requisito de subsidiariedad en relación con el recurso extraordinario de revisión, por dos razones. Se trata, en primer lugar, de un caso en el que no solo se invoca la protección del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), sino que se discute la violación de los derechos políticos y, en particular, los derechos a fundar movimientos y partidos políticos (art. 107 y 40.3 C.P.) y el derecho al reconocimiento de su personería jurídica (art. 108 C.P.). Asimismo, se

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ *Cfr.* Sentencia SU-026 de 2021. En este caso la Corte declaró la improcedencia de una acción de tutela interpuesta contra una sentencia del Consejo de Estado que declaró la caducidad de una acción de reparación directa en un caso en que se demandaba la indemnización de los perjuicios causados por la ocupación de una finca por grupos armados al margen de la ley. La Corte encontró que los defectos propuestos en la acción de tutela tienen como sustento exclusivo la violación del derecho al debido proceso, razón por la cual la protección de este derecho se encuadra dentro de la causal prevista en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA. Igualmente constató que la Sala Plena del Consejo de Estado dictó fallo en el que anuló la sentencia objeto de la acción.

¹³² *Cfr.* Consideraciones jurídicas 5.8 y 6.7.

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia SU-090 de 2018.

invoca el desconocimiento del precedente horizontal, por lo que el caso también se relaciona el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), entre otros derechos relacionados con el desconocimiento del precedente. En este sentido, se cumple el primer presupuesto jurisprudencial porque la acción de tutela en el presente caso no se limita a una discusión sobre el derecho al debido proceso.

135. En segundo lugar, en el caso no se alega la configuración de una circunstancia externa a la sentencia -aparición posterior de documentos relevantes o falsedad de algunos; condena de peritos o configuración de violencia o cohecho; existencia de persona con mejor derecho o reconocimiento de prestación periódica sin aptitud legal para ello; y configuración de cosa juzgada-, así como tampoco se cuestiona la invalidez o la insuficiencia de los medios probatorios. Lo que se debate es si se configura o no un defecto fáctico por la valoración de las pruebas en relación con la violencia que sufrió el Nuevo Liberalismo y, en consecuencia, la aplicación de una regla diferente a la dispuesta en el caso de la violencia que sufrió la Unión Patriótica. Esto último no se alega como un desconocimiento de la cosa juzgada por parte de la Sección Quinta, sino como el desconocimiento del precedente horizontal, lo que termina por desconocer la igualdad, según la postura de los actores. Esta circunstancia desborda el objeto del recurso.

136. Ahora bien, la Sala Plena del Consejo de Estado¹³⁴ ha fijado el alcance de la causal contenida en el numeral 5º del artículo 250 de la CPACA, esto es, la nulidad originada en la sentencia. Sobre el particular, ha sostenido que, en general, esta causal se origina en las mismas causales de nulidad del proceso, de acuerdo con el artículo 133 del Código General del Proceso -en adelante C.G.P- y siempre y cuando la causal tenga origen en la sentencia¹³⁵. En este caso no se alegan cuestiones relacionadas con que la sentencia se dictó a pesar de la terminación o suspensión del proceso; o que se dictó sin las mayorías necesarias para el efecto. En el mismo sentido, tampoco se alega que el juez actuó sin jurisdicción o competencia, así como tampoco se discute si la sentencia se expidió sin motivación, o con violación de la garantía de la *non reformatio in pejus*.

¹³⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹³⁵ El Consejo de Estado, en esta misma providencia, sostuvo que dentro de las hipótesis que configuran esta causal se encuentran las siguientes: “1. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque con esto se revive un proceso legalmente concluido. 2. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido. 3. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más, o menos jueces de los requeridos legalmente. 4. Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación o ii) violar el principio de la *non reformatio in pejus* [como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada]. 5. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez.”

137. Por otra parte, la jurisprudencia contenciosa ha sentado una regla según la cual “(...) *frente a la sentencia inhibitoria, cuando ésta se ha alejado en forma perversa, injusta, contraevidente y arbitraria de lo que en circunstancias normales y judiciales, sí debía contener una decisión de fondo,*”¹³⁶ como consecuencia de una incongruencia entre lo demandado y lo pedido. En el presente caso, la sentencia objeto de la acción no declaró la falta de un presupuesto procesal de la acción y material para dictar la sentencia, pues decidió de fondo el asunto, e incluso en la suspensión provisional se ordenó al CNE superar el asunto de la legitimación en la causa por activa.

138. En estos términos, para la Sala es claro que las causales contenidas en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º no se encuadran dentro de los hechos que motivaron la acción de tutela. Los reparos no se originan en cuestiones externas a la sentencia y tampoco se encuadran dentro de las causales de nulidad del proceso, razón por la cual en este caso el recurso extraordinario de revisión no es idóneo para proteger los derechos fundamentales que se afirma fueron vulnerados, con lo cual, en cuanto atañe a este recurso, se supera el requisito de subsidiariedad.

139. Los accionantes alegaron, adicionalmente, que en todo caso la acción de tutela es procedente porque “(...) *la negación del reconocimiento de personería causa un perjuicio irremediable al poder participar en los procesos electorales como miembros del NUEVO LIBERALISMO.*”¹³⁷ Como la Sala constató que los accionantes no cuentan con recursos ordinarios o extraordinarios para controvertir la sentencia, la acción de tutela opera, en este caso, como mecanismo principal. Por tanto, la Sala considera que no es necesario analizar los requisitos especiales de procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio para evitar que se cause un perjuicio irremediable.

140. Respecto de la *inmediatez* debe advertirse que la acción de tutela se presentó en un término razonable. En efecto, está probado que la sentencia objeto de la acción se profirió el 16 de mayo de 2019; y que, el 17 de mayo de 2019, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado notificó, a la dirección de correo correspondiente, al apoderado de los demandantes; al apoderado del CNE; a los accionantes; al tercero con interés en la causa; a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado; y a la Procuraduría Sexta Delegada ante el Consejo de Estado, según dan cuenta los oficios correspondientes.¹³⁸

141. Igualmente, se acreditó que el 22 de mayo de 2019, la Secretaría de la Sección Quinta fijó edicto para notificar la sentencia a los sujetos que no

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ Folio 32 (PDF) del cuaderno electrónico de tutela remitido por el Consejo de Estado.

¹³⁸ Folios 387-400 (PDF) del cuaderno principal del expediente electrónico de nulidad remitido por el Consejo de Estado.

suministraron buzón de correo, el que se desfijó el 24 de mayo de 2019.¹³⁹ Está probado, además, que la acción de tutela se interpuso el 25 de septiembre de 2019, según da cuenta la constancia de presentación personal.¹⁴⁰

142. En estos términos, la acción de tutela se presentó 4 meses y 7 días después de la notificación del fallo que negó la nulidad de los actos acusados. La Corte considera que este término es razonable, pues la presentación de la acción no superó “(...) *los seis meses, término que usualmente es utilizado como parámetro para el cumplimiento del mencionado requisito,*”¹⁴¹ razón por la cual se supera este requisito. Además, debe tenerse presente que la tutela se dirige contra una sentencia proferida por una alta corte y que asunto resuelto en ella tiene varios elementos complejos, como ha podido verse en los párrafos anteriores.

143. Como se precisó, en la tutela se alega la violación directa de la Constitución por no aplicar los estándares de ampliación democrática previstos en el AF. También se aduce la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración de las pruebas y, como consecuencia de ello, el desconocimiento del precedente aplicable al caso, que implica la violación de la igualdad. De esta circunstancia se sigue que el caso no se refiere a una irregularidad procesal con incidencia en el fallo, sino que se refiere a una discusión sobre la valoración probatoria y la aplicación de las normas y precedentes relevantes por parte de la Sección Quinta. Por esta razón no es necesario estudiar *la existencia de una irregularidad procesal decisiva*. Asimismo, la tutela *satisface el requisito de identificar de manera razonable los hechos vulneradores del derecho*, dado que los argumentos que sustentan la configuración de los defectos siguen un orden comprensible y se articulan en un discurso claro.

144. Por último, la acción de tutela se dirige contra una sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decidió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y negó la nulidad de los actos acusados. Por tanto, es evidente que *no se trata de una tutela contra una sentencia de tutela*.

145. Adicionalmente, la Corte resalta que este análisis de los requisitos de procedencia cumple el estándar en relación con la acción de tutela contra sentencias de las altas Corte porque (i) el debate se relaciona con el alcance y la protección de varios derechos fundamentales, esto es, el derecho al debido proceso y los derechos políticos a fundar partidos y movimientos políticos; (ii) la irregularidad alegada es relevante en términos de derechos fundamentales, puesto que se trata de una sentencia que validó unos actos administrativos que negaron el reconocimiento de la personería jurídica a un partido político; y (iii)

¹³⁹ Folio 403 (PDF) *ibidem*.

¹⁴⁰ Folio 57 (PDF) del cuaderno de tutela electrónico remitido por el Consejo de Estado.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-339 de 2019.

no se trata de un caso en el que se pretenda reabrir un debate resuelto previamente por el Consejo de Estado sino, como se explicó, de un auténtico caso que requiere la intervención del juez constitucional.

C. Los hechos probados

1. La fundación del Nuevo Liberalismo

146. Luis Carlos Galán Sarmiento, lideró una movilización ideológica al interior del Partido Liberal con varios dirigentes que integraron el que denominaron Movimiento de Democratización Liberal, con el cual, en el mes de febrero de 1978, presentaron listas a concejos en las ciudades capitales y a asambleas en algunos departamentos; así mismo, Galán se presentó en las elecciones congresariales de ese mismo año y fue elegido Senador por el Departamento de Santander, mientras que otro dirigente de ese mismo Movimiento, Rodrigo Lara Bonilla, fue elegido Senador por el Departamento del Huila.¹⁴²

147. Ahora, con el propósito de contribuir a la renovación del Partido Liberal, el 30 de noviembre de 1979, Luis Carlos Galán Sarmiento, Rodrigo Lara Bonilla, Iván Marulanda Gómez y otros dirigentes regionales fundaron el Nuevo Liberalismo, como una tendencia y al mismo tiempo como una organización política autónoma, pero inspirada en los ideales liberales.¹⁴³ Por haber sido creado dentro del Partido Liberal, el Nuevo Liberalismo asistió a la Convención Nacional Liberal celebrada en diciembre de 1980,¹⁴⁴ en la cual se eligió la Dirección Nacional Liberal.¹⁴⁵

2. La actividad electoral del Nuevo Liberalismo como nueva agrupación política

148. Como organización política autónoma, el Nuevo Liberalismo participó por primera vez en las elecciones territoriales que se llevaron a cabo en el mes de marzo de 1980, en las que obtuvo 20 curules en los concejos de Bogotá, Bucaramanga y Popayán, y 3 curules en la Asamblea Departamental de Cundinamarca.¹⁴⁶

¹⁴² *Cfr.* Declaración rendida el 19 de octubre de 2018 por el Senador Iván Marulanda Gómez ante el Consejo Electoral. Expediente electrónico del CNE, Cuaderno No. 5, folios 177 a 182 (PDF).

¹⁴³ *Cfr.* Estatutos del Nuevo Liberalismo presentados al Consejo Electoral en 1985 para obtener su personería jurídica como Partido Político.

¹⁴⁴ Realizada por convocatoria que hicieran los Expresidentes Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen. *Cfr.* Declaración conjunta del Expresidente Julio Cesar Turbay Ayala y Luis Carlos Galán Sarmiento al sellar la unidad del Partido Liberal en noviembre de 1988.

¹⁴⁵ En la Convención, el Nuevo Liberalismo apoyó la elección unánime de la Dirección Nacional Liberal integrada por los Expresidentes Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen. *Cfr.* Declaración conjunta del Expresidente Julio Cesar Turbay Ayala y Luis Carlos Galán Sarmiento al sellar la unidad del Partido Liberal en noviembre de 1988.

¹⁴⁶ *Cfr.* Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1980.

149. Como la Dirección Nacional Liberal elegida en diciembre de 1980 se desintegró en el primer semestre de 1981,¹⁴⁷ entonces, Luis Carlos Galán Sarmiento lanzó su candidatura presidencial en la Convención del Nuevo Liberalismo celebrada en Rionegro, Antioquia, el 18 de octubre de 1981. A esa candidatura se sumaron entre muchos otros, el Movimiento de Renovación Liberal de Antioquia que lideraba Jairo Ortega Ramírez, quien para las elecciones congresariales de 1982 inscribió en su lista para la Cámara de Representantes a Pablo Emilio Escobar Gaviria. Entonces, advertido por Iván Marulanda Gómez, coordinador regional en Antioquia del Nuevo Liberalismo, de las actividades ilícitas en las cuales aquél habría incursionado, durante un mitin cumplido en el parque Berrío en Medellín, Luis Carlos Galán Sarmiento rechazó el apoyo del Movimiento de Renovación Liberal a su candidatura presidencial,¹⁴⁸ acto que los medios de comunicación titularon como la expulsión de Ortega y de Escobar del Nuevo Liberalismo.¹⁴⁹ Empero, ninguno formó parte

¹⁴⁷ Dos de sus miembros, los expresidentes Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, así como el entonces aspirante a la Candidatura Presidencial, Virgilio Barco Vargas, no asistieron a la Convención Liberal realizada el 19 de septiembre de 1981 en Medellín, posición que compartió el Nuevo Liberalismo porque los planteamientos que motivaron la decisión de los señores expresidentes coincidía con su inconformidad y aspiraciones sobre la modernización del Liberalismo. *Cfr.* Declaración conjunta del Expresidente Julio Cesar Turbay Ayala y Luis Carlos Galán Sarmiento al sellar la unidad del Partido Liberal en noviembre de 1988.

¹⁴⁸ Eduardo Sáenz Ronver señala que “Los conflictos entre los narcotraficantes y el movimiento político Nuevo Liberalismo, dirigido por Luis Carlos Galán y del que formó parte Lara Bonilla, se remontaban a 1982 cuando no se aceptó la adhesión del Movimiento de Renovación Liberal, cuyo director en Antioquia era Jairo Ortega Ramírez y en el que participaba el narcotraficante Pablo Escobar.” Sáenz Ronver, Eduardo: “Conexión Colombia. Una historia del narcotráfico entre los años 30 y los años 90.” Crítica, segunda edición, Bogotá, julio 2021, p. 240. Por su parte, María Elvira Samper señala que “... En Medellín, Jairo Ortega, del Movimiento de Renovación Liberal de Antioquia, adhiere a la campaña [de Galán] y en la lista que inscribe para la Cámara lleva como segundo renglón a Pablo Escobar. Iván Marulanda, coordinador del Nuevo Liberalismo en Antioquia, advierte sobre las dudosas actividades de Escobar y piden a Ortega sacar a Escobar de la lista, pero este se niega. // Así las cosas, en febrero de 1982, durante un mitin en la plaza de Berrío de Medellín, Galán expulsa a Ortega y a Escobar de su campaña. ‘No podemos aceptar el apoyo de personas que no tienen cómo explicar sus fortunas’, afirma el candidato y añade que sobre Escobar pesan las más oscuras historias. Es el gatillo que dispara el odio del capo por el exitoso líder del Nuevo Liberalismo, que culminará con su asesinato siete años después.” Samper, María Elvira, 1989. Ed. Planeta, Bogotá, 2019, pp. 118-119.

¹⁴⁹ En la Sentencia del 23 de noviembre de 2016, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero) con la cual se declaró la responsabilidad del General retirado Miguel Alfredo Maza Márquez en el asesinato de Luis Carlos Galán (Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral), se señaló que “Es necesario recordar que ese destacado líder y Pablo Emilio Escobar Gaviria se conocían desde inicios de los años ochenta debido a que el último, en su afán por lograr su posicionamiento político, consiguió que Jairo Ortega Ramírez, con el apoyo del movimiento fundado precisamente por Luis Carlos Galán Sarmiento -*Nuevo Liberalismo*-, fuera elegido Representante a la Cámara para el periodo legislativo 1982- 1986 y como Escobar Gaviria fue inscrito como su suplente, lo reemplazó en algunas oportunidades. // No obstante, cuando se evidenciaron las actividades delictivas de Pablo Emilio Escobar Gaviria, Luis Carlos Galán Sarmiento lo expulsó del Nuevo Liberalismo y, en sesiones del 12 y 13 de diciembre de 1983, a instancias del entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en un debate de control político al interior del Senado de la República, este último denunció la indebida asociación de dirigentes políticos y el narcotráfico.” En el mismo sentido, en la declaración rendida por el Senador Gustavo Bolívar Moreno el 8 de noviembre de 2018 ante el Consejo Nacional Electoral señaló que: “En ese momento, cuando LCG crea el NL, en el año 79, todavía había una luna de miel entre el narcotráfico y la sociedad colombiana, la prensa y los políticos, por cuanto se mostraban como Robín Hood entregando dinero, haciendo obras, pero ya entrando a participar en política. Entonces cuando el narcotráfico permea la política, incluso el mismo NL y el mismo LCG se encarga de hacer la depuración y eso es lo que le cuesta la vida. Él sabe que hay miembros del NL que están llevando a PABLO ESCOBAR a ese movimiento, más justamente JAIRO ORTEGA, y en la misma plaza de Berrío en Medellín, él en un discurso memorable expulsa a PABLO ESCOBAR de su movimiento, porque ese era LCG, y por eso los jóvenes de la época

del Nuevo Liberalismo. Luis Carlos Galán Sarmiento y el Nuevo Liberalismo adoptaron entonces, como una de sus principales banderas de campaña en su aspiración a la Presidencia de la República en 1982, su combate frontal contra el narcotráfico y desde entonces anunciaron que utilizarían en esa lucha, entre otros instrumentos, la extradición de los narcotraficantes a los Estados Unidos de América, lo cual generó la animadversión tanto de Ortega Ramírez como de Pablo Emilio Escobar Gaviria.¹⁵⁰

150. Rechazado por Luis Carlos Galán, el Movimiento de Renovación Liberal que lideraban Jairo Ortega y Pablo Escobar Gaviria, en reunión celebrada en Medellín hizo alianza con el grupo político denominado “Alternativa Popular” que lideraba Alberto Santofimio Botero, adhirió a la campaña del candidato presidencial Alfonso López Michelsen y continuó su proselitismo político en Antioquia hasta obtener una curul en la Cámara. Jairo Ortega fue elegido en la jornada electoral del 14 de marzo de 1982, representante a la Cámara de Representantes con suplencia de Pablo Emilio Escobar Gaviria.¹⁵¹ Según lo señaló la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en sentencia del 31 de agosto de 2011, desde ese momento se comenzó a gestar una persecución contra el Nuevo Liberalismo y la muerte de sus principales dirigentes, entre ellos, Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento.¹⁵²

151. En las citadas elecciones congresariales celebradas el 14 de marzo de 1982, el Nuevo Liberalismo obtuvo 567.600 votos que le permitieron alcanzar 8 de las 114 curules en el Senado de la República y 581.074 votos que le permitieron alcanzar 11 de las 199 curules en la Cámara de Representantes, con una participación del 10.42%.¹⁵³

152. Posteriormente, en las elecciones presidenciales celebradas el domingo 30 de mayo de 1982, Luis Carlos Galán Sarmiento, como candidato del Nuevo Liberalismo obtuvo 745.738 votos (10.93%), frente a 2.797.627 votos (41.01%) del candidato oficial del Partido Liberal Alfonso López Michelsen y 3.189.278

estábamos muy entusiasmados con esas ideas y era ver un hombre valiente en medio de un contubernio, una permisividad con el narcotráfico y la politiquería.” Expediente electrónico del CNE, Cuaderno No. 5, folio 225 (PDF).

¹⁵⁰ Cfr. Gómez Buendía, Hernando. “Balas y Billetes.” En: “Entre la Independencia y la pandemia. Colombia, 1810 a 2020. Fundación razón Pública. Colección argumentos, Bogotá D.C. marzo 2021, pp. 416-418

¹⁵¹ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1982.

¹⁵² Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011. M.P. José Luis Barceló Camacho. Rad. No. 31761, p. 191. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral. También en la Sentencia del 23 de noviembre de 2016, de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero) con la cual declaró la responsabilidad del General retirado Miguel Alfredo Maza Márquez en el asesinato de Luis Carlos Galán, se señaló que: “Luis Carlos Galán Sarmiento se mostró, en su discurso político, como un férreo opositor del narcotráfico y especialmente frente a su indebida injerencia en la vida pública del país; amén de que denunció el asesinato de sus seguidores, como el caso de Rodrigo Lara Bonilla, de varios voceros políticos, especialmente del Magdalena medio. Por ejemplo: Benjamín Quiñones, Martín Torres y Luis Silva; y el atentado contra Alberto Villamizar, ponente del Estatuto de Estupefacientes, entre otros.” Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁵³ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1982.

votos (46.75%) del candidato del Partido Conservador Belisario Betancur Cuartas, quien fue elegido Presidente de la República para el período constitucional 1982-1986.¹⁵⁴

3. Los primeros ataques contra la dirigencia del Nuevo Liberalismo

153. Con esa importante representación política, el Presidente Belisario Betancur Cuartas le dio participación al Nuevo Liberalismo en su gobierno y le ofreció el Ministerio de Justicia que ocupó a partir de octubre de 1983, el otro fundador y dirigente de ese movimiento Rodrigo Lara Bonilla, “*quien de manera frontal combatió el narcotráfico y a los carteles de la droga, al tiempo que denunció su influencia tanto en la política como en el fútbol y la economía*”.¹⁵⁵ El Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla confrontó públicamente a Pablo Escobar Gaviria en la plenaria de la Cámara de Representantes a la cual éste pertenecía¹⁵⁶ y así prosiguió desde el Estado la lucha contra el narcotráfico y los carteles de la droga. “*La presión que enfrentaban los principales narcotraficantes creció con la destrucción de varios laboratorios para el procesamiento de cocaína, la captura, para efectos de extradición, de algunos miembros menores de las mafias locales y con el auto de detención que le fue dictado a Pablo Emilio Escobar Gaviria a finales de 1983, entonces representante suplente a la Cámara, y que fue seguido poco después por el levantamiento de su inmunidad congresarial. A la postre esto significó que, por orden de Pablo Escobar Gaviria y los demás integrantes del denominado Cartel de Medellín, Rodrigo Lara Bonilla fuera asesinado, siendo Ministro de Justicia, el 30 de abril de 1984.*”¹⁵⁷

¹⁵⁴ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1982.

¹⁵⁵ Cfr. Ministerio de Justicia y del Derecho. 50 años de su restablecimiento al servicio de la justicia, del orden jurídico, de la equidad social y de la lucha contra la corrupción. Imprenta Nacional, Bogotá, 1995, p. 562. Por su parte, Eduardo Sáenz Rovner narra que “Rodrigo Lara Bonilla, ministro de Justicia, les escribió a los presidentes de los directorios políticos que: ‘En varias regiones del país se presentan candidatos a cuerpos colegiados que registran informes por vinculación a actividades relacionadas con el tráfico de estupefacientes.’ Igualmente, les envió listas con los candidatos a asambleas departamentales y concejos municipales de Antioquia y diferentes departamentos de la costa Caribe, en general liberales pero también algunos conservadores, que tenían, según el Ministerio, nexos con el narcotráfico. En la costa Caribe miembros de las élites locales aparecían en dichas listas.” Sáenz también señala que “El Consejo Nacional de Estupefacientes, presidido por Lara Bonilla, ordenó suspender las actividades de 33 aeronaves colombianas sospechosas del narcotráfico en septiembre de 1983. El Consejo también suspendió los vuelos de cargueros a la Amazonía y otras regiones para combatir el tráfico de cocaína, así esto trajese desabastecimiento de productos legales en la zona afectada. Lara Bonilla también denunció en septiembre de 1983, que los dineros del narcotráfico se habían infiltrado en varios equipos de fútbol profesional colombiano: Millonarios, Santa Fe, América, Deportivo Independiente Medellín, Atlético Nacional y Deportivo Pereira.” Véase Sáenz Rovner, Eduardo: “Conexión Colombia. Una historia del narcotráfico entre los años 30 y los años 90.” Crítica, segunda edición julio 2021, Bogotá D.C., p. 240. En igual sentido véase: López Restrepo, Andrés: “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”, en “Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Vitral. Grupo Editorial Norma. Bogotá, 2006, p. 418.

¹⁵⁶ Con base en la información publicada acerca de los antecedentes delictivos de Pablo Escobar Gaviria: “En 1976 Escobar estuvo preso”. *El Espectador*, jueves 25 de agosto de 1983.

¹⁵⁷ “*El Ministro Lara Bonilla fue implacable en la persecución del delito y los delincuentes, hasta llegar al sacrificio de su propia vida, dejando con ella escrita la más bella página de un verdadero mártir de la democracia*”. Ministerio de Justicia. Rodrigo Lara Bonilla. Memoria al Congreso 1983-1984, presentada por Enrique Parejo González. Imprenta Nacional. Bogotá, abril de 1985. El historiador Jorge Orlando Melo señala que “En 1984, el Ministerio de Justicia ocupado por un seguidor de Luis Carlos Galán, a cuyo movimiento había

154. La Fiscalía Octava Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en providencia proferida el 18 de junio de 2011, declaró que el delito de homicidio del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, perpetrado el 30 de abril de 1984, constituye un crimen de lesa humanidad.¹⁵⁸

155. Teniendo en cuenta, entre otros hechos, el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, mediante el Decreto 1038 del 1 de mayo de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;¹⁵⁹ el Gobierno Nacional anunció la aplicación del Tratado de Extradición celebrado con los Estados Unidos en 1979¹⁶⁰ y mediante los

intentado entrar Escobar, logró la captura y destrucción de inmensos laboratorios de procesamiento de coca en los Llanos Orientales. Escobar respondió en abril con el asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla y propuso una negociación ‘macondiana’: abandonarían el negocio y pagarían la deuda externa del país si la persecución cesaba. La propuesta tuvo apoyo de políticos e intelectuales pero se abandonó después de algunas reuniones en Panamá.” Véase, Melo, Jorge Orlando, *Historia mínima de Colombia. La historia de un país que ha oscilado entre la guerra y la paz, la pobreza y el bienestar, el autoritarismo y la democracia.* El Colegio de México, Madrid, 2018, p. 256. Por su parte, el historiador Gustavo Duncan señala que “Para abril de 1984, fecha del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla y el inicio de la guerra contra el Estado, Escobar ya disponía de un poder más complejo que el del simple soborno y la amenaza. Él representaba el liderazgo de una serie de organizaciones que, además de traficar drogas, se habían convertido en actores dominantes en la ciudad. Cualquier ataque a los intereses de estas organizaciones implicaba una reacción de otros sectores sociales, tanto dominadores como dominados, que veían afectados sus intereses. Ahora existía una clase política que necesitaba los recursos del narcotráfico para competir por los puestos públicos; unas clientelas que demandaban nuevos servicios y recursos para ofrecer su respaldo en las elecciones; unos sectores en la economía que dependían de los flujos de capital de las drogas para mantenerse en el mercado; y sobre todo un conjunto de comunidades en Medellín que encontraron directamente en Escobar un mecanismo de inclusión material y simbólica.” Véase, Duncan, Gustavo: “Más que Plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México.” *Debate*. Bogotá D.C, 2014, pp. 263-264. Por su parte, la periodista María Elvira Samper destaca que “El Ministro Lara emprende una ofensiva contra los carteles de la droga y denuncia la influencia de los dineros del narcotráfico en la política, el fútbol y la economía. Es su partida de defunción: es asesinado el 30 de abril de 1984 por orden del cartel de Medellín. Es, ni más ni menos, que un desafío de las mafias del narcotráfico al Estado, la sociedad y los partidos políticos” y por ello señala que la saga sangrienta del cartel de Medellín “empieza el 30 de abril de 1984 con el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, ordenado por Pablo Escobar. Es la cuenta de cobro que le pasa el capo por haber destapado la olla podrida del narcotráfico y, sobre todo, por haber expuesto ante el Congreso sus antecedentes como traficante de droga, situación que le significa perder la inmunidad y la visa para entrar a los Estados Unidos.” Samper, María Elvira: 1989. Planeta, 2019, pp. 96, 119-120.

¹⁵⁸ Fiscalía General de la Nación. Fiscalía Octava Especializada de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Providencia proferida el 18 de junio de 2011.

¹⁵⁹ Mediante el Decreto 615 del 14 de marzo de 1984, para conjurar la grave situación de orden público especialmente en los Departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca, el Gobierno Nacional había declarado turbado el orden público y en estado de sitio en territorio de dichos departamentos.

¹⁶⁰ En el funeral del Ministro de Justicia, el Presidente de la República Belisario Betancur señaló: “¡Alto ahí, enemigos de la humanidad entera! Colombia entregará a los delincuentes solicitados en otros países, para que se les castigue de manera ejemplar en esta operación universal contra un ataque también universal.” *Cfr.* Sáenz Rovner, Eduardo: “Conexión Colombia. Una historia del narcotráfico entre los años 30 y los años 90.” *Crítica*, segunda edición julio 2021, Bogotá D.C., p. 242. Así mismo, el historiador Jorge Orlando Melo señala que “El Gobierno respondió al asesinato con firmeza. En mayo el Presidente ordenó la primera extradición. Este era el desafío central para los traficantes: la posibilidad de intimidar o comprar la justicia de Estados Unidos era mínima y preferían enfrentar sus problemas en Colombia. Después de Lara, entre 1985 y 1987, fueron asesinados decenas de jueces y magistrados que adelantaban procesos contra Escobar y otros narcotraficantes.” Véase, Melo, Jorge Orlando, *Historia mínima de Colombia. La historia de un país que ha oscilado entre la guerra y la paz, la pobreza y el bienestar, el autoritarismo y la democracia.* El Colegio de México, Madrid, 2018, p. 256. La periodista María Elvira Samper señala que “Como reacción al crimen, el Presidente Betancur, opuesto inicialmente a la extradición por razones de soberanía, cambia de criterio y el 2 de mayo ante los restos de su ministro, anuncia que extraditará a colombianos vinculados al tráfico de droga. Es el punto de inflexión, el

Decretos 1039, 1040 y 1041 del 1° de mayo; 1042 del 2 de mayo; 1056, 1057 y 1058 del 4 de mayo; 1060 y 1061 del 5 de mayo; 1071 del 7 de mayo; 1118 del 15 de mayo; 1208 y 1209 del 22 de mayo y 1290 del 29 de mayo de ese mismo año, adoptó varias medidas encaminadas a reprimir las conductas relativas al narcotráfico y a diversas actividades administrativas derivadas de dicha represión.¹⁶¹ Luego de la declaratoria de perturbación del orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional y de la adopción de las medidas encaminadas a restablecerlo, Escobar Gaviria pasó inmediatamente a la clandestinidad y fundó el Grupo “*Los Extraditables*” con el cual, a partir de ese momento, intimidó a la sociedad colombiana con sus amenazas y ataques contra ella y las autoridades que pusieron en serio peligro la estabilidad del país.¹⁶²

156. En reemplazo de Rodrigo Lara Bonilla, fue nombrado otro dirigente político del Nuevo Liberalismo, Enrique Parejo González, quien actuó hasta el final del Gobierno del Presidente Betancur e impulsó la actualización y expedición del Estatuto Nacional de Estupefacientes que luego se sancionó como la Ley 30 de 1986.¹⁶³

157. Entonces, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia, Luis Carlos Galán Sarmiento como Director Nacional del Nuevo Liberalismo endureció su discurso político y se mostró como el más férreo opositor del narcotráfico, especialmente frente a su indebida injerencia en la vida pública del país, amén que denunció el

momento en que el Gobierno y, en general la sociedad, alcanzan a comprender la dimensión y el alcance de un monstruo que hasta entonces es tolerado e incluso aprovechado por algunos inescrupulosos para sacarles tajada a los narcotraficantes que nadan en plata: venta de tierras, mansiones y fincas familiares, inversión en cargamentos de coca y lavado de dinero. // A partir del asesinato de Lara, las cosas son a otro precio. Para los traficantes la posibilidad de ser extraditados es real y de ahí la cruzada de terror que emprende el cartel de Medellín, año tras año, se cobra la vida de jueces y magistrados que toman decisiones que afectan a sus cabecillas.” Véase, Samper, María Elvira: 1989. Planeta, 2019, pp. 96-97.

¹⁶¹ Tales decretos fueron declarados exequibles por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, mediante las Sentencias Nos. 47, 48 y 49 del 14 de junio; 50 y 51 del 21 de junio; 52, 53 y 54 del 27 de junio; 57, 58, 59, 60 y 61 del 3 de julio; y, 66, 67 y 68 del 5 de julio de 1984. Cfr. Gaceta Judicial, Tomo CLXXIX – Número 2418, Jurisprudencia Constitucional, Primer Semestre 1984, en todas las cuales se hace mención a todos estos hechos que afectaban gravemente el orden público interno.

¹⁶² Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 25 de mayo de 1990. Revisión constitucional del Decreto legislativo 927 del 3 de mayo de 1990. Gaceta Judicial, Tomo CCI – Primer Semestre – Número 2440, Bogotá, 1990. Así mismo, véase, Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia. Informe Final. Jorge Aníbal Gómez Gallego, José Roberto Herrera Vergara y Nilson Pinilla Pinilla. Universidad del Rosario, Bogotá, octubre de 2010.

¹⁶³ En el cual se recogió toda la legislación existente hasta ese año; tipificó las conductas y graduó las penas de acuerdo con el daño social que causaban los diversos comportamientos delictivos; estableció normas relativas al tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes y al desarrollo de campañas de prevención del consumo de drogas, lo mismo que el control de tráfico de naves, aeronaves y automotores; aumentó en algunos casos las penas y el valor de las multas por delitos y contravenciones; y fijó procedimientos para la destrucción de cultivos, sustancias y elementos empleados en la producción, distribución y consumo de estupefacientes, así como para el decomiso de bienes muebles y de medios de transporte utilizados en tal actividad. Para 1986, luego de continuar la lucha contra el narcotráfico, se había logrado que “*los narcotraficantes dejaran de contar con la aceptación social que habían tenido hacía algunos años. Sus actividades, que antes se realizaban abiertamente y a veces con ostentación, pasaron a la clandestinidad y ellos viven ocultos o en el exterior. Saben que hay un Gobierno y unas autoridades defensoras de la sociedad dispuestas a aplicarles la ley penal, en consonancia con la gravedad de su conducta antisocial.*” Véase, Parejo González, Enrique. Ministro de Justicia. Memoria al Congreso 1985-1986. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1986.

asesinato de sus seguidores, como el caso de Rodrigo Lara Bonilla y de varios voceros políticos, especialmente del Magdalena medio, como Benjamín Quiñones, Martín Torres y Luis Silva, así como el atentado contra el representante Alberto Villamizar, quien fuera ponente del Estatuto de Estupefacientes y contradictor de un proyecto de ley para abolir la extradición, entre otros.¹⁶⁴

4. El otorgamiento de la personería jurídica al Nuevo Liberalismo como Partido Político

158. En las elecciones de 1982 y 1984 el Nuevo Liberalismo había obtenido más de 100.000 votos,¹⁶⁵ razón por la cual cumplió con las exigencias previstas en el artículo 4 del entonces nuevo Estatuto Básico de los Partidos políticos contenido en la Ley 58 de 1985, para obtener su reconocimiento y personería jurídica como Partido político.¹⁶⁶

159. En tal virtud, el 19 de agosto de 1985,¹⁶⁷ Luis Carlos Galán Sarmiento, solicitó a la Corte Electoral, por conducto del Registrador del Estado Civil y Secretario General de dicha Corte, el reconocimiento de la personería jurídica como Partido Político a la organización Nuevo Liberalismo.¹⁶⁸ Con la solicitud se aportaron: (i) copia de sus Estatutos; (ii) la identificación de su naturaleza; (iii) la organización como Partido Político; (iv) la copia del Acta del primer Congreso y Programa Político; y, (v) la lista de los órganos de gobierno: Director Nacional, Luis Carlos Galán Sarmiento; Consejo Nacional, Principales, José Blackburn, Germán Guerrero, Gabriel Rosas, Emilio Urrea, César Pardo, Germán Lozano, Jairo Guerra, Iván Marulanda y Arturo Saravia; suplentes, Germán Riaño, Alfonso Valdivieso, Augusto Leyva, Hugo Velásquez, Augusto Bahamón, Carlos E. Restrepo, Rubén Darío Ramírez y Antonio Lizarazo. Junta de Coordinación Nacional integrada por el Director Nacional, el Consejo Nacional, los Senadores principales Luis Carlos Galán, Fernando Sanz M., Emilio Urrea D., Germán Botero de los Ríos, Prudencio Toloza, Arismendi Mora

¹⁶⁴ Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁶⁵ Folio 85 (PDF) del cuaderno 3 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁶⁶ “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales.”

¹⁶⁷ Folios 94-143 (PDF) del cuaderno 3 y Folios 62 a 101 (PDF) del Cuaderno 4, del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁶⁸ El artículo 4 de la Ley 58 de 1985, entonces vigente, disponía: “Artículo 4°. Los partidos deberán solicitar ante la Corte Electoral el reconocimiento de su personería jurídica. Lo harán en memorial suscrito por sus Directivas al que acompañarán copia de los estatutos y de su última declaración programática. Para estos mismos efectos deberán probar la afiliación de por lo menos diez mil (10.000) ciudadanos, salvo que en las elecciones para Corporaciones Públicas de 1982 hubiesen obtenido un número igual o superior de sufragios. La Corte Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la solicitud, otorgará personería jurídica al partido y ordenará su registro, previa comprobación de los requisitos señalados en esta Ley. La Corte Electoral exigirá a los partidos políticos cada cuatro (4) años, antes de la iniciación de las campañas electorales, prueba de que cumplen los requisitos legales para mantener vigente su personería jurídica. Las reformas estatutarias y las declaraciones programáticas deberán registrarse ante la Corte, dentro de la semana siguiente a su adopción.”

P., y Jorge Valencia J.; Representantes Principales, Rafael Amador C., José Blackburn, Ernesto Rojas M., Alberto Villamizar C., Gabriel Rosas, Ernesto Manzanera, Alfonso Valdivieso, Silvio Mejía D., John Gómez R., Julio Bahamón V.; y, los Coordinadores Regionales.¹⁶⁹

160. Teniendo en cuenta que el Nuevo Liberalismo era ante todo un proyecto político de un sector o movimiento liberal con una ideología que lo distinguía, entre otros, por su posición contra el narcotráfico y la corrupción, y se dejó constancia expresa de constituirse como una organización o agrupación separada del Partido Liberal, mediante la Resolución No. 006 del 28 de enero de 1986, expedida con fundamento en el artículo 7° de la Ley 58 de 1985,¹⁷⁰ el Consejo Nacional Electoral¹⁷¹ le reconoció personería jurídica como Partido político.¹⁷² Además, ordenó la inscripción de Luis Carlos Galán (Director Nacional del Partido) y de José Blackburn, Germán Guerrero, Gabriel Rosas, Emilio Urrea, César Pardo, Jairo Guerra, Iván Marulanda y Arturo Sanabria, como miembros principales de la Junta Nacional, con sus correspondientes suplentes Germán Riaño, Alfonso Valdivieso, Augusto Leyva, Hugo Velásquez, Carlos Arcesio Paz, Augusto Bahamón, Carlos E. Restrepo, Rubén Darío Ramírez y Antonio Lizarazo.¹⁷³ La nueva organización quedó obligada a registrar sus propios estatutos, libros y denominaciones, símbolos o emblemas que la diferenciaban claramente del Partido originario.

5. La actividad electoral del Nuevo Liberalismo como Partido político y los ataques contra su dirigencia y simpatizantes

¹⁶⁹ Folios 94-143 (PDF) del cuaderno 3 y Folios 62 a 101 (PDF) del Cuaderno 4, del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁷⁰ El artículo 7 de la Ley 58 de 1985 disponía: “Artículo 7°. A los sectores o movimientos de los partidos se les otorgará personería jurídica y el registro que soliciten, si dejan constancia expresa de haberse constituido como organizaciones o agrupaciones separadas de éstos. La nueva organización estará obligada a registrar sus propios estatutos, libros y denominaciones, símbolos o emblemas que la diferencien claramente del partido originario. También inscribirá periódicamente el nombre de sus directivos. Cuando las citadas agrupaciones se reintegren a la organización general del partido, no deseen o no puedan continuar funcionando o dejen de llenar los requisitos legales, así lo expresarán ante la Corte Electoral y solicitarán la cancelación de los registros e inscripciones a que se refiere este artículo. La Corte podrá proceder de oficio si la pérdida de los requisitos legales constituye hecho notorio.”

¹⁷¹ El Artículo 2 de la Ley 96 de 1985 modificó el artículo 12 de la Ley 28 de 1979 y con él el nombre de Corte Electoral por Consejo Nacional Electoral, el cual quedó así: “Artículo 12. El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten.”

¹⁷² “*Por la cual se decide sobre una solicitud de personería jurídica.*” Folio 152 (PDF) del Tomo 3 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁷³ El artículo 5 de la Ley 58 de 1985 disponía: “Artículo 5°. Los partidos inscribirán ante la Corte Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido elegidos o designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración. Lo harán dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva elección o designación. Pero la Corte Electoral podrá de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier afiliado podrá impugnar ante la Corte Electoral la elección o designación de estas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido. Para todos los efectos a que hubiere lugar, la Corte Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos a las personas debidamente inscritas ante ella.”

161. Cuando transcurría la campaña electoral para la elección del Congreso de la República para el período 1986 - 1990, “*fue atacada con artefactos explosivos la sede del Partido Nuevo Liberalismo en Medellín, causando daños considerables*”.¹⁷⁴ En ese proceso electoral, Iván Marulanda Gómez encabezaba la lista de candidatos del Nuevo Liberalismo al Senado de la República por el Departamento de Antioquia y la noche del atentado trabajó en la sede del Partido hasta diez minutos antes de la explosión de dicha sede.¹⁷⁵

162. En esas elecciones congresariales cumplidas el domingo 9 de marzo de 1986, el Partido Nuevo Liberalismo obtuvo 453.550 votos que le permitieron alcanzar 6 de las 114 curules en el Senado de la República y 455.554 votos que le permitieron alcanzar 7 de las 199 curules en la Cámara de Representantes, con una participación del 6.62%.¹⁷⁶

163. El Partido Nuevo Liberalismo no inscribió candidato presidencial para las elecciones cumplidas el domingo 25 de mayo de 1986. Virgilio Barco Vargas, candidato del Partido Liberal, fue elegido Presidente de la República para el período constitucional de 1986 - 1990 con 4.214.510 votos (58.70%) frente a Álvaro Gómez Hurtado, candidato del Partido Conservador, quien obtuvo 2.588.050 votos (36.05%) y Jaime Pardo Leal, candidato del Partido Unión Patriótica, quien obtuvo 328.752 (10.93%).¹⁷⁷ En consideración a las nuevas responsabilidades que conllevaba para el liberalismo el esquema político gobierno-oposición, el Nuevo Liberalismo decidió dar apoyo al Gobierno del Presidente Barco desde el Congreso en las legislaturas de 1986 y 1987.¹⁷⁸

164. Amenazada la vida e integridad personal del Ministro de Justicia Enrique Parejo González,¹⁷⁹ quien actuó en nombre del Nuevo Liberalismo, para salvaguardarla, el nuevo Presidente de la República Virgilio Barco Vargas lo nombró como Embajador en Hungría, por lo que una vez posesionado, de manera inmediata, se trasladó a Budapest el 8 de agosto de 1986, ciudad donde luego fue víctima de un atentado perpetrado en su contra el 13 de enero 1987.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Cfr. Declaración rendida por el Senador Iván Marulanda Gómez ante el Consejo Nacional Electoral el 24 de octubre de 2018. Expediente Electrónico. Cuaderno 5. Folios (PDF) 196 a 199.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ En los Departamentos de Caquetá y Tolima el Nuevo Liberalismo hizo coaliciones con la Unión Patriótica, la Unidad Liberal Popular, el Movimiento Firmes, el Frente Democrático y Rescatemos El Tolima, de las cuales fueron elegidos los Representantes Alfonso Gómez Méndez y Henry Millán González y los Senadores Félix Tovar Zambrano y Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez. Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1986.

¹⁷⁷ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1986.

¹⁷⁸ Cfr. Acuerdo Político entre el Partido y el Nuevo Liberalismo celebrado el 16 de diciembre de 1988.

¹⁷⁹ Como Ministro de Justicia, Enrique Parejo González firmó más de quince órdenes de extradición, ordenó paralizar varias aeronaves de la mafia y revocó varios certificados de carencia de antecedentes por narcotráfico, entre ellas, Pilotos Ejecutivos, SAPEL, la empresa de los hermanos Ochoa Vásquez. Véase, Ministerio de Justicia y del Derecho. 50 años de su restablecimiento al servicio de la justicia, del orden jurídico, de la equidad social y de la lucha contra la corrupción. Imprenta Nacional, Bogotá, 1995, p. 562

¹⁸⁰ Del cual quedó herido luego de que el sicario desocupó el proveedor de su pequeña pistola 6.35 alemana, de 1932, que llevaba un silenciador hechizo. Parejo González logró arrancarle el silenciador al sicario y luego de un intenso forcejeo salvó su vida. Véase Ministerio de Justicia y del Derecho. 50 años de su restablecimiento al

165. Así mismo, el 22 de octubre de 1986, se produjo un atentado contra la vida de otro dirigente del Nuevo Liberalismo, Alberto Villamizar Cárdenas, conuñado de Luis Carlos Galán y quien ese momento era el Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y quien había sido el ponente de la Ley 30 de 1986 que actualizó el Estatuto de Estupefacientes.¹⁸¹

166. Paralelo a la lucha del narcotráfico contra el Estado, se intensificaron las actividades del paramilitarismo y, para 1987, las relaciones de las denominadas *Autodefensas del Magdalena Medio* -que eran auspiciadas por el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha-, con el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por conducto de su Director Miguel Alfredo Maza Márquez, se volvieron más intensas en la preparación conjunta tanto de los integrantes de dichas autodefensas como de funcionarios del DAS con personal israelí contratado por esa agencia de seguridad, la cual, más adelante participó activamente en el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento.¹⁸²

167. En efecto, el personal del DAS, con la previa aceptación de su director Miguel Alfredo Maza Márquez, fue a las escuelas de entrenamiento para integrantes de las autodefensas del Magdalena medio, donde impartían instrucción extranjeros, entre ellos, el israelí Yair Klein. Así lo señalaron en el proceso seguido en contra de Maza Márquez por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, paramilitares como Alonso de Jesús Baquero Agudelo, *alias Vladimir*, José Antonio Hernández Villamizar, *alias John*, e Iván Roberto Duque Gaviria, *alias Ernesto Báez*.¹⁸³

servicio de la justicia, del orden jurídico, de la equidad social y de la lucha contra la corrupción. Ob. Cit. Así mismo, véase Cardona, Jorge. Días de Memoria. Del holocausto del Palacio de Justicia al falso sometimiento de Pablo Escobar. Aguilar, Bogotá, 2009, pp. 85-86.

¹⁸¹ El congresista salvó su vida gracias a las maniobras de su conductor, apoyado por el conductor de su esposa Maruja Pachón. Cardona, Jorge. Véase, Días de Memoria. Del holocausto del Palacio de Justicia al falso sometimiento de Pablo Escobar. Aguilar, Bogotá, 2009, p. 61.

¹⁸² Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁸³ Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral. En el expediente consta que al primero, cuando se le preguntó sobre la presencia en Colombia de "mercenarios", respondió: "...los trajeron a dictar unos cursos de seguridad de carácter oficial, pero ya estando en Colombia los llevaron fue para el Magdalena medio a dictarnos los cursos a nosotros, de esto puede dar fe el General Maza, [es decir,] que entraron legalmente al país por intermedio de las fuerzas armadas; estaban YAIR KLEIN, uno de nombre TED, otro de nombre TAZACA y otro de nombre GUIDE, todos israelitas y estos señores llegaron al país con el objetivo de dictar un curso al DAS y fueron desviados para el Magdalena medio..." En otra oportunidad, *alias Vladimir*, dijo: "...sé de eso porque cuando llegaron los mercenarios israelíes, del DAS de Bogotá, Maza Márquez envió cinco miembros a la escuela del 50 para hacer curso ele escoltas de carros en movimiento, de bloqueos, disparo de carros en movimiento, eso se canalizó a través de Henry Pérez... ellos hicieron el curso con nosotros como grupo paramilitar... eso fue en mediados del 87, los del DAS llegaron con chapa..." Sobre Yair Klein, *alias Vladimir* expresó: "...fue mi profesor en cuestión militar, explosivos, embarque y desembarque de tropas, movimientos tácticos y estratégicos, urbanos y rurales, y él llega a la organización primero porque el DAS plantea que hay una empresa israelí para dictar cursos especiales de seguridad y defensa... y le comentan a Henry..." La Corte

168. Por su parte, en las elecciones regionales del 13 de marzo de 1988, en las cuales se eligió por primera vez democráticamente alcaldes municipales, el Partido Nuevo Liberalismo obtuvo la elección de los Alcaldes de Pasto y Neiva así como la elección de 45 alcaldes en los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima y Valle; y, 1 en la alcaldía comisarial de Amazonas. Para la elección de los alcaldes en las ciudades capitales Manizales, Armenia, Bucaramanga, Florencia, Riohacha y Cúcuta, el Nuevo Liberalismo hizo coaliciones con el Partido Liberal y lo propio sucedió en más de cien municipios pequeños.¹⁸⁴ También el Partido Nuevo Liberalismo obtuvo 233 curules en concejos municipales, 2 en concejos intendenciales y 1 en un consejo comisarial; y, finalmente, 19 curules en las Asambleas de los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Valle.¹⁸⁵

6. La reunificación del Partido Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal

169. En la cumbre liberal celebrada en febrero de 1987, el Expresidente Carlos Lleras Restrepo planteó la disolución del Nuevo Liberalismo y su fusión con el Partido Liberal y el ingreso de Luis Carlos Galán al Gobierno del Presidente Barco. En tal virtud, a mediados de 1987, comenzaron los acercamientos entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal.¹⁸⁶ Cumplidas las elecciones regionales, el 15 de marzo de 1988, el Senador Luis Carlos Galán señaló que la política de entendimiento entre el Partido Liberal y el Partido Nuevo Liberalismo, iniciada al comenzar la legislatura de 1987, dio frutos apenas parciales en estas elecciones pero no por ello menos importantes, por lo cual señaló que el acercamiento liberal logrado en casi todos los departamentos del país, debía continuar en una nueva etapa de la vida nacional pues, dijo, quedó demostrado que el liberalismo correría peligro de perder las elecciones de 1990

señaló que la referencia que hizo alias *Vladimir* de Yair Klein en relación con su existencia, presencia en el país para la época que refiere y actividad de instrucción que desarrolló, en modo alguno es infundada, pues a la actuación se allegó la sentencia del 22 de junio de 2001, dictada contra Yair Klein y otros, por un Juzgado Penal del Circuito de Manizales en donde se le halló autor del delito consagrado en el artículo 15 del Decreto 180 de 1988, convertido en legislación permanente por el Decreto 2266 de 1991, esto es, por la instrucción o entrenamiento de personas en técnicas y procedimientos militares con fines terroristas, concretamente a las autodefensas del Magdalena medio, fallo que fue confirmado por la Sala Penal del Tribunal Superior de dicha ciudad. Adicionalmente, José Antonio Hernández Villamizar, alias *John*, también dio cuenta de la existencia, presencia en Colombia y las actividades ya señaladas por parte de Yair Klein, acerca de que entrenaba a miembros de las autodefensas del Magdalena medio y a personal del DAS.

¹⁸⁴ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1988.

¹⁸⁵ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1988.

¹⁸⁶ A los cuales se opusieron Hernando Durán Dussán y Alberto Santofimio Botero. Este último “se definió como fuerte opositor de Luis Carlos Galán alegando que lo tenían que sacar muerto del Partido Liberal. De paso condicionó la unidad del Partido de Gobierno a la desaparición del Nuevo Liberalismo, incluida su personería jurídica.” Véase, Cardona, Jorge. Días de Memoria. Del holocausto del Palacio de Justicia al falso sometimiento de Pablo Escobar. Aguilar, Bogotá, 2009, p. 138.

si las distintas vertientes liberales no se organizaban en forma adecuada.¹⁸⁷

170. En el Foro Liberal celebrado el 14 de abril de 1988, el senador Luis Carlos Galán presentó los elementos esenciales que guiarían al Partido Nuevo Liberalismo hacia la unidad con el Partido Liberal.¹⁸⁸

171. A su vez, la Junta de Coordinación Nacional del Partido Nuevo Liberalismo, reunida en el Capitolio Nacional durante los días 22 y 23 de abril de 1988, produjo una Declaración en relación con el proceso de reunificación con el Partido Liberal.¹⁸⁹

172. De conformidad con lo anterior, el 19 de mayo de 1988, se celebró el Acuerdo suscrito entre el Partido Liberal Colombiano, representando en ese entonces por Hernando Durán Dussán, en calidad de Presidente de la Dirección Nacional Liberal y Luis Carlos Galán Sarmiento, como Director del Partido Nuevo Liberalismo, para el reintegro del Nuevo Liberalismo al Partido Liberal, al término del cual se produjo una Declaración conjunta del Partido Liberal y del Partido Nuevo Liberalismo sobre la Unión Liberal en la cual consignaron los acuerdos para la unidad del Partido Liberal, con fundamento en las cuales se

¹⁸⁷ Luis Carlos Galán dijo: “*Pero es necesario que ese entendimiento se traduzca en cambios fundamentales en su orientación, su sistema de decisiones y su comportamiento pues el liberalismo debe preservar y merecer su carácter de primera fuerza popular de Colombia para que se llegue a una unión firme, eficaz y duradera pues de lo contrario la unión sería una burla al pueblo y a tal clase de unión jamás se prestará el Nuevo Liberalismo.*” Así mismo señaló que “*El Nuevo Liberalismo ha cumplido -queremos repetirlo- estricta y lealmente los pactos suscritos con el Partido Liberal y por lo mismo estamos listos a examinar a la luz del día todas nuestras actuaciones en el proceso electoral que acaba de terminar. No es nuestro propósito, naturalmente, interferir en la situación interna de estudio y meditación que ha emprendido el oficialismo liberal. Invitamos, sin embargo, a la reflexión serena ante los acontecimientos para no empeorar una situación que no buscamos y que en todo momento tratamos de evitar.*” Véase: <https://documentosnuevoliberalismo.com.co>

¹⁸⁸ Tales elementos esenciales eran: *i)* Una profunda reforma constitucional a través de un referendun para el ejercicio de la soberanía popular, que incluiría la expedición de una nueva carta de derechos y deberes, nuevas reglas para la administración de justicia, un nuevo modelo territorial o un nuevo modelo económico; *ii)* la organización del Partido Liberal que garantizara su democracia interna, la consulta popular, un sistema de elecciones primarias, la educación política y un sistema de coordinación del trabajo en las corporaciones públicas y en el Gobierno; *iii)* el fortalecimiento del esquema gobierno – oposición; y, *iv)* el sistema de financiación de las campañas políticas con el objeto de buscar la equidad en la competencia electoral y prevenir ventajas derivadas del influjo de grupos privilegiados y de manera fundamental para erradicar y condenar las contemporizaciones con el crimen organizado que amenazaban la autoridad moral y política del Partido y del país en general. *Cfr.* <https://documentosnuevoliberalismo.com.co>

¹⁸⁹ En la cual señaló que ante el hecho inaplazable de constituir un sólido partido de gobierno que le permitiera al liberalismo sortear con éxito los retos de la crisis del país, se requería como mínimo concretar una respuesta inmediata a los problemas de orden público que agobiaban al país; definir una política coherente en materia económica y social, que atacara en forma inmediata a los problemas de la inflación, del desempleo, del déficit fiscal y de la deuda externa; realizar reformas sociales y económicas que le dieran viabilidad al propósito de erradicar la pobreza absoluta que soportaban millones de colombianos; acordar un procedimiento para reformar la Constitución para perfeccionar la democracia colombiana y para darle al país instituciones que estuvieran acordes con las realidades de la vida moderna, de tal suerte que se facilitaran las metas del desarrollo, la justicia social y la paz; aprobar los planes legislativos de 1988 y 1989; concertar un sistema de organización para el Partido Liberal, que le permitiera a las distintas corrientes que lo conformaban, tener garantías de imparcialidad y de fluidez en la democracia interna del Partido, conservando sus propias identidades formales e ideológicas y que hicieran posible, además, la coordinación disciplinada y eficaz de dichas fuerzas y de todos los miembros del liberalismo, en cualquier ámbito de la vida nacional en que se desempeñen. *Cfr.* <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p029-respaldo-a-galan-respuesta-a-un-deber-historico/#page-content>

previó que el Nuevo Liberalismo, creado en 1979 y luego constituido como organización política autónoma en los términos del artículo 7 de la Ley 58 de 1985, se reintegraría al Partido Liberal como tendencia ideológica, sector o movimiento del mismo y, para tal fin, después del Congreso Nacional del Partido Nuevo Liberalismo que tendría lugar el 6 de agosto de 1988, comunicaría al Consejo Nacional Electoral su determinación de conformidad con los procedimientos previstos en esa misma norma legal.¹⁹⁰

173. Por su parte, la Junta de Coordinación Nacional del Nuevo Liberalismo, el 5 de 1988, de nuevo declaró su voluntad de dar cabal cumplimiento a los acuerdos suscritos entre Luis Carlos Galán, Director Nacional del Nuevo Liberalismo y Hernando Durán Dussán, en representación de la Dirección Nacional Liberal, que constituían el marco político de entendimiento entre todos los liberales para apoyar al Gobierno y lograr el reintegro del Nuevo Liberalismo al Partido Liberal como una de sus tendencias.¹⁹¹

174. El 2 de agosto de 1988, Luis Carlos Galán Sarmiento dio respuesta a la invitación formulada por la Dirección Liberal Nacional para participar en la Convención del Partido Liberal y en ella hizo algunas consideraciones sobre el

¹⁹⁰ En dicho Acuerdo, expresamente se pactó lo siguiente: “*Primero.* Definir como objetivos fundamentales del Liberalismo la aprobación de las reformas constitucionales que aparecen enunciadas en el documento que hemos redactado conjuntamente con el señor Ministro de Gobierno, el cual será divulgado por el señor Presidente de la República y recoge iniciativas planteadas por el Gobierno, el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo así como por los señores Ex Presidentes Liberales en los diversos procesos de modernización Constitucional. // *Segundo.* Asimismo luchar por la expedición de los proyectos de Ley que constan en el plan legislativo de 1988, el cual ha sido elaborado en coordinación con el señor Ministro de Gobierno a partir de las iniciativas gubernamentales así como de varios proyectos del Partido Liberal y del Nuevo Liberalismo. // Para tal efecto, el Gobierno presentará los proyectos respectivos oportunamente y se organizarán con las Directivas del Congreso un programa de trabajo que asegure el trámite correspondiente y la verificación periódica del cumplimiento del plan legislativo. // Para los acuerdos políticos sobre puntos específicos del proyecto de reformas constitucionales y de los proyectos incluidos en el plan legislativo las directivas políticas y los Ministerios del Despacho adelantarán las gestiones pertinentes. En casos especiales se efectuarán Juntas de Senadores, de Representantes o de Parlamentarios para conseguir acuerdos generales del Partido. // *Tercero.* El candidato del liberalismo a la Presidencia de la República será elegido mediante consulta popular con participación de todos los ciudadanos liberales. Para tal efecto se buscará el acuerdo político que conduzca a la legislación que establezca a partir de la elección de 1990 este sistema democrático para todos los partidos y organizaciones políticas. En tal sentido, el Liberalismo presentará un proyecto de ley que establezca un procedimiento de elecciones primarias para seleccionar el respectivo candidato. Los candidatos liberales a las alcaldías de las capitales de departamento serán elegidos mediante consultas populares reglamentadas en los estatutos del partido. Asimismo, los procedimientos de coordinación legislativa que se adoptan en este acuerdo serán propuestos para su incorporación a los estatutos del Partido. *Cuarto.* El Nuevo Liberalismo creado en 1979 y luego constituido como organización política autónoma en los términos del artículo 7 de la Ley 58 de 1985 se reintegrará al Partido Liberal como tendencia ideológica que respeta su sistema de decisiones y para tal fin, después del Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo que tendrá lugar el 6 de agosto próximo, comunicará al Consejo Nacional Electoral su determinación de conformidad con los procedimientos previstos en esa misma norma legal. *Quinto.* Una de las razones fundamentales que nos han movido para lograr la unión liberal es el interés de darle apoyo eficaz al Gobierno en sus esfuerzos para alcanzar la paz y la seguridad así como para proteger el ingreso y mejorar las condiciones económicas y sociales del pueblo colombiano. Por tal razón hemos convenido en realizar una segunda etapa de conversaciones para terminar el examen de la situación de orden público y los problemas económicos y sociales, de común acuerdo con el Gobierno, para hacer un pronunciamiento específico sobre estos temas de fundamental interés para la Nación.” Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p043-ratificacion-de-acuerdos-liberales/#page-content>

¹⁹¹ <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p055-cabal-cumplimiento-a-los-acuerdos/#page-content>

proceso de unión liberal.¹⁹² Por su parte, en el Informe de la Dirección Liberal Nacional a la Convención del Partido Liberal celebrada en la ciudad de Cartagena, se señaló que ya se habían sentado las bases para la unión liberal entre el Partido Liberal Colombiano y el Partido Nuevo Liberalismo, las cuales estaban plasmadas en el acuerdo firmado por el entonces Presidente de la D.L.N. Hernando Durán Dussán y el Director del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento.”¹⁹³ A su vez, en el discurso pronunciado el 13 de agosto de 1988 en la Convención Nacional del Partido Liberal, Luis Carlos Galán señaló las bases ideológicas y mecánicas alrededor de las cuales debía girar la unidad del liberalismo, que agrupó en cinco grandes temas, a saber: una profunda reforma constitucional, una agenda legislativa, un plan de paz, las reformas sociales y económicas y la consulta popular.¹⁹⁴

175. Los acuerdos en curso para la reunificación del Partido Liberal fueron confirmados en la Convención Liberal reunida el 13 de agosto de 1988 en la Ciudad de Cartagena de Indias.

176. Finalmente, el 16 de noviembre de 1988 se selló la Unidad Liberal alrededor de seis grandes temas: *i)* una reforma constitucional; *ii)* un plan legislativo; *iii)* la búsqueda de la paz; *iv)* la consulta popular;¹⁹⁵ *v)* las reformas

¹⁹² En ella señaló que esperaba que la Convención expresara su apoyo a los tres temas sobre los cuales ya existía acuerdo entre el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo y cuyo contenido subrayó: “a) Respaldo a la Reforma Constitucional que acaba de representar el Gobierno como expresión de los lineamientos generales que acordamos en mayo. Si bien debe buscarse la más amplia participación de las fuerzas políticas y sociales para tal reforma, es necesario que el Liberalismo asuma la responsabilidad de garantizarle a la Nación el nuevo marco institucional para su desarrollo democrático. // b) Apoyo a la agenda legislativa que además de proyectos de trascendencia económica y social incluye algunas iniciativas de especial interés para la democracia política y la paz, tales como la modernización del sistema electoral, la carrera administrativa en las entidades territoriales, el reglamento de las tesorerías de los partidos, la reforma de las normas orgánicas del presupuesto y un nuevo reglamento del Congreso, proyectos estos por los que ha luchado el Nuevo Liberalismo desde su fundación y en torno de los cuales ha crecido la identificación con las mayorías del Partido. // c) Establecimiento de la consulta popular con participación de todos los ciudadanos liberales como sistema permanente de selección del candidato del liberalismo a la Presidencia de la República y de los candidatos a las alcaldías en las capitales de Departamento. Respecto de los otros dos temas, aún no incorporados en los acuerdos, es indispensable definir la posición liberal sobre las fórmulas políticas para lograr la paz, lo cual incluye la decisión sobre los objetivos y procedimientos de los diálogos con los grupos alzados en armas dispuestos a reintegrarse a la lucha política dentro de las instituciones. Por dirigir el Gobierno y por tratarse de su vocación política esencial, debe ser el liberalismo quien lidere el proceso de búsqueda de la paz. Es necesario, así mismo, que las reformas económicas y sociales que apoya el Liberalismo —urbana, agraria, educativa y de seguridad social, entre otras— sean realmente garantizadas con la legislación adecuada y una política de gasto público orientada a financiar y realizar tales reformas y a lograr la inaplazable justicia social.” Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p029-respaldo-a-galan-respuesta-a-un-deber-historico/#page-content>

¹⁹³ Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p068-convencion-de-cartagena-sentadas-las-bases-para-la-union/#page-content>

¹⁹⁴ Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d032-p073-convencion-de-cartagena-que-el-partido-liberal-sea-el-partido-del-pueblo/#page-content>

¹⁹⁵ Sobre este tema, esencial para la unidad liberal y para la escogencia del candidato presidencial para las elecciones de 1990, se acordó lo siguiente: “Ratificamos nuestro apoyo franco y decidido al acuerdo ya existente sobre la escogencia del candidato del liberalismo a la Presidencia de la República mediante consulta popular con participación directa de todos los ciudadanos liberales. A tal efecto respaldamos el proyecto de ley que autoriza a la Registraduría a prestar el servicio de escrutinio a los partidos que así lo soliciten. // “En el caso del liberalismo, y después de cambiar ideas con sectores muy representativos del partido, hemos convenido en aplicar los siguientes criterios: Habrá un programa básico común del partido liberal que los aspirantes a la candidatura se

sociales y económicas; y, vi) la moralización de las costumbres políticas, sobre los cuales se suscribió la correspondiente Declaración entre el Director Nacional del Partido Liberal, el Expresidente Julio Cesar Turbay Ayala, y el Director Nacional del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento, en virtud de lo cual se acordó que éste último propondría en el siguiente Congreso Nacional de esta organización política, su reintegro al Partido Liberal en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 58 de 1985, como tendencia ideológica de ese Partido que respetaría por consiguiente, sus estatutos y su sistema de toma de decisiones.¹⁹⁶

177. El 20 de noviembre de 1988,¹⁹⁷ fruto del acuerdo con el Partido Liberal, el Congreso Nacional del Partido Nuevo Liberalismo, autorizó a su Director Nacional, Luis Carlos Galán Sarmiento, para que le comunicara al Consejo Nacional Electoral que, en aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 58 de 1985, el Nuevo Liberalismo había decidido reintegrarse al Partido Liberal Colombiano, cancelar su personería jurídica y adelantar su acción política, dentro del marco de los derechos y deberes que establecen los estatutos y la personería jurídica del Partido.

178. El artículo 7 de la Ley 58 de 1985 había establecido que a los sectores o movimientos de los partidos se les otorgaría personería jurídica y el registro que solicitaren, si dejaban constancia de haberse constituido como organizaciones o agrupaciones separadas de éstos y, señaló, además que, cuando las citadas agrupaciones se reintegraran a la organización general del Partido, así lo expresarían ante el Consejo Nacional Electoral y solicitarían la cancelación de

comprometerán a defender. No obstante, cada aspirante tendrá libertad para enfatizar o agregar los temas que considere necesarios en su propia campaña. El programa será elaborado por el Congreso Nacional Ideológico que se convocará para tal efecto y su contenido implicará un compromiso para los liberales que aspiren a ser miembros de corporaciones públicas. // Para ser inscrito como aspirante a la candidatura presidencial del Partido Liberal se deberá contar con el apoyo de, por lo menos, 20 congresistas liberales en ejercicio. // Se adoptará un reglamento para las tesorerías de los aspirantes a la candidatura con el fin de establecer el origen y el destino de los dineros de las campañas. // En la consulta se votará con papeleta especial dentro del mismo sobre que incluya los votos para corporaciones públicas y alcalde. Deberá darse un resultado equivalente entre el total de votos obtenido por las listas de candidatos liberales en la Corporación pública que haya registrado o registre la más alta votación en el respectivo municipio y el total de votos logrado por los aspirantes liberales a la candidatura presidencial. Para los efectos de tal equivalencia se aceptará hasta un cinco por ciento adicional en el total de votos considerando que puede haber ciudadanos liberales que participen en la consulta pero no lo hagan en la elección de miembros de corporaciones públicas. // Si el total de votos de la consulta excede las cifras señaladas (incluido el 5% adicional) para evitar la interferencia de otras fuerzas políticas se ajustarán los resultados de todos los aspirantes en el respectivo municipio con el propósito de disminuir el número de votos de cada uno en el porcentaje en que se haya producido el exceso. // Terminada la consulta y dentro del respeto a las normas estatutarias, las cuales establecen que será una Convención Nacional la que proclame al candidato de la colectividad, se reunirá dicha Convención para señalar como tal al aspirante que haya logrado más del de los votos de la consulta. Si ninguno de los aspirantes logra este porcentaje la Convención quedará en libertad de escoger el candidato del Partido Liberal dentro o fuera de la nómina de aspirantes que participó en la consulta. // Con el fin de obtener la mayor representación política en las elecciones de corporaciones públicas se buscará integrar a los diversos sectores del partido y se establecerán procedimientos de selección de candidatos únicos a las Alcaldías.” Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d034-p076-declaracion-sobre-la-unidad-liberal/#page-content>

¹⁹⁶ Cfr. <https://documentosnuevoliberalismo.com.co/d034-p076-declaracion-sobre-la-unidad-liberal/#page-content>

¹⁹⁷ Folios 13-19 (PDF) del tomo 5 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

los registros e inscripciones respectivos. En ejercicio de los derechos reconocidos por esa norma, el Nuevo Liberalismo había obtenido personería jurídica el 19 de noviembre de 1985 y participó como organización autónoma en los debates electorales de 1986 y 1988.

7. La cancelación de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo

179. De conformidad con lo anterior, mediante memorial radicado el 2 de diciembre de 1988,¹⁹⁸ y como consecuencia del citado acuerdo con el Partido Liberal, el Senador Luis Carlos Galán Sarmiento se dirigió al Consejo Nacional Electoral y manifestó expresamente lo siguiente:

*“... en mi calidad de Director Nacional del Nuevo Liberalismo, debidamente autorizado por su Congreso Nacional y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 58 de 1985, me dirijo atentamente a esa Corporación para comunicarles que el Nuevo Liberalismo ha decidido reintegrarse al Partido Liberal Colombiano para actuar dentro de las normas establecidas por sus estatutos y su Personería Jurídica, en consecuencia solicito a ustedes la cancelación de la Personería Jurídica de nuestra organización Política”.*¹⁹⁹

180. En tal virtud, mediante la Resolución No. 017 del 7 de diciembre de 1988,²⁰⁰ el Consejo Nacional Electoral resolvió entonces cancelar la personería jurídica del Partido Político Nuevo Liberalismo.²⁰¹

8. La inscripción de la precandidatura presidencial de Luis Carlos Galán Sarmiento, su asesinato y las consecuencias para el Nuevo Liberalismo

181. Ya unificado el Partido Liberal, el 4 de julio de 1989, Luis Carlos Galán Sarmiento inscribió su precandidatura presidencial²⁰² y era el de mayor opción

¹⁹⁸ Folio 249 (PDF) del cuaderno 4 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁹⁹ Para tales efectos acompañó como anexos los siguientes documentos: (i) Resoluciones de convocatoria al Segundo Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo; (ii) Informe del Tribunal de Garantías; (iii) Actas de las sesiones plenarias del Segundo Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo realizado en Bogotá los días 18, 19 y 20 de noviembre de 1988; (iv) Resolución No. 6 del 28 de enero de 1986 sobre personería jurídica; (v) Declaración política; y, (vi) Informe de Tesorería. Folio 13 (PDF) del tomo 5 (copia cuaderno 5) del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral.

²⁰⁰ “Por la cual se decide sobre una solicitud de personería jurídica de un movimiento político.” Folio 251 (PDF), Ibidem.

²⁰¹ Mediante la Resolución No. 16 del 19 de diciembre de 1988, el Director Único del Partido Liberal Colombiano, Julio César Turbay Ayala, designó a la Fundación Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva como organismo asesor de la Dirección Liberal Nacional e integrante del Consejo Ideológico Nacional de acuerdo con el artículo 22 de los Estatutos del Partido Liberal.

²⁰² El mismo día que sicarios del *Cartel de Medellín* coordinados por Jhon Jairo Velásquez Vásquez, alias “Popeye” y Jhon Jairo Arias, alias “Pinina”, confundieron la caravana del coronel de Valdemar Franklin Quintero, Comandante de la Policía Nacional del Departamento de Antioquia y quien se distinguía por su férrea lucha contra el narcotráfico en ese Departamento, con la de Antonio Roldán Betancourt, Gobernador de Antioquia, y colocaron un carro bomba por cuyo estallido murió el Gobernador, dos policías, su escolta y su conductor.

en la campaña por la Presidencia de la República, frente a los precandidatos liberales Alberto Santofimio Botero, Hernando Durán Dussán, Ernesto Samper Pizano y Jaime Castro Castro y frente a candidatos conservadores como Álvaro Gómez Hurtado y Rodrigo Lloreda Caicedo, o respecto de candidatos de la izquierda provenientes de la Unión Patriótica o de la Alianza M-19.²⁰³

182. Luis Carlos Galán Sarmiento había anunciado públicamente que de resultar elegido Presidente de la República, inmediatamente adoptaría medidas drásticas como la extradición para combatir las mafias del narcotráfico, por lo que se incrementaron las amenazas de muerte en su contra provenientes de organizaciones criminales dirigidas por Pablo Emilio Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha y otros narcotraficantes que se unieron bajo el rótulo de “*Los extraditables*”²⁰⁴

183. En ese escenario, Pablo Escobar Gaviria, ordenó el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento.²⁰⁵ La banda de sicarios “*Los Priscos*” no consiguió

²⁰³ Así lo expresaron ante el Consejo Nacional Electoral José Blackburn Cortés y Juan Francisco Lozano Ramírez -activistas políticos del Nuevo Liberalismo-, y los ex Presidentes de la República César Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano, refiriéndose al panorama político de la época, según lo revelaban las encuestas y sondeos de opinión.

²⁰⁴ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011, en el proceso seguido contra Alberto Rafael Santofimio Botero. Rad. No. 31761, M.P. José Luis Barceló Camacho. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral. En igual sentido Gustavo Duncan señaló que “... el Nuevo Liberalismo, -partido político formado por Luis Carlos Galán- fue una fuerza política que basó su plataforma ideológica en el combate frontal a la relación entre narcotráfico y política. La reacción de estos sectores llevó a Escobar a liderar una organización que se autodenominó ‘los Extraditables’. El punto central de disputa era el Tratado de extradición con los Estados Unidos que bajo las nuevas directrices de la guerra contra las drogas se convertía en una amenaza real para los narcotraficantes”. Véase Duncan, Gustavo: “Más que Plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México.” Debate. Bogotá D.C, 2014, p. 263

²⁰⁵ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011, en el proceso seguido contra Alberto Rafael Santofimio Botero. Rad. No. 31761, M.P. José Luis Barceló Camacho. **Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral. En esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia resalta la reseña de la declaración de alias Popeye de la cual resalta que “supo que la muerte del doctor GALÁN se comenzó a gestar desde cuando éste expulsó a ESCOBAR del movimiento ‘Nuevo Liberalismo’, pero Alberto Santofimio acogió a Escobar en su grupo ‘Alternativa Popular’ y comenzaron a adelantar proselitismo político, en Medellín, junto con Jairo Ortega. Este salió elegido a la Cámara de Representantes y como suplente Escobar, escenario en el cual Santofimio actuaba como asesor. // Una vez Escobar pasó a la clandestinidad, huyéndole a la persecución del Estado, fundó el grupo ‘Los Extraditables’, en el cual ‘la parte política era comandada por Alberto Santofimio Botero bajo cubierta’. // Como la persecución a Escobar arreció y Galán arremetía contra la mafia, y las encuestas ‘lo disparaban’, Escobar atendía las citas más privadas en una ‘casita’, localizada a unos 10 kilómetros de la finca ‘Las Marionetas’; allí se reunieron con Santofimio, quien traía un mensaje urgente: que Galán era seguro presidente de la República, pues tenía el apoyo de los Estados Unidos. Le advirtió: ‘Si Galán es Presidente te extradita, te lo digo con todo el convencimiento, Pablo mátaló’. Agrega que después de discutir delante de él sobre las consecuencias, Santofimio le dijo a Pablo: ‘Galán te va a cobrar la muerte de Rodrigo Lara Bonilla’. Luego de un intercambio de opiniones, ‘Pablo se quedó en silencio por espacio de cinco minutos... cuando el patrón pensaba Alberto Santofimio lo miraba y le decía ‘Pablo Mátaló’. El patrón le devolvía la mirada y no le contestaba nada. Escobar rompe el silencio y me ordena que busque a Ricardo Prisco Lopera...’ ... // Continúa su narración acerca de que en tres días pusieron en ejecución el plan para darle muerte a Galán en su visita a la Universidad de Medellín, el cual se frustró, pero Escobar no se quedó quieto, sino que se reunió en una finca con los demás socios de ‘Los Extraditables’, entre ellos Gonzalo Rodríguez Gacha y decidieron que los hombres al servicio de éste ejecutaran el crimen, cometido que culminó con la muerte de Galán en la localidad de Soacha...’.** En esta misma Sentencia, la Corte Suprema de Justicia resaltó igualmente la declaración de Pablo Elías Delgado Buitrago, quien en su intervención del 4 de septiembre de 1997, manifestó que “En los días que estuve

hacerlo en un primer intento en la ciudad de Medellín, por lo que ante la dificultad que entrañaba llevar a cabo otro ataque en esa misma ciudad debido a la alerta de las autoridades, Escobar Gaviria le pidió a Gonzalo Rodríguez Gacha efectuar el atentado y éste acudió a las denominadas *Autodefensas del Magdalena Medio*, comandadas por Henry de Jesús Pérez Durán, quien para materializarlo escogió de entre sus filas a Jaime Eduardo Rueda Rocha.²⁰⁶

184. El 22 de julio de 1989, se celebró la Convención del Partido Liberal en la cual se acordó aplicar el mecanismo de la consulta popular propuesto por Luis Carlos Galán Sarmiento para escoger al candidato de ese Partido que disputaría las elecciones presidenciales de 1990. A partir de ese momento, Luis Carlos Galán Sarmiento se proclamó oficialmente precandidato presidencial y exigió el cumplimiento de los acuerdos y principios de la unión liberal, mientras que Alberto Santofimio Botero, en esa misma Convención, también se proclamó precandidato y replicó antagónicamente a Galán Sarmiento.

185. El día 4 de agosto de 1989, el coronel de Valdemar Franklin Quintero, Comandante de la Policía en el Departamento de Antioquia, frustró el atentado que con lanzamisiles sicarios del Cartel de Medellín pretendieron ejecutar en la Universidad de Medellín contra Luis Carlos Galán Sarmiento.²⁰⁷ El Coronel Franklin Quintero lo trasladó inmediatamente de vuelta al aeropuerto Olaya

hablando con Orlando Chávez Fajardo, después de que salió de la cárcel, me comentó que quienes habían sido autores materiales de la muerte de Galán y sus amigos eran Jaime Rueda Rocha, Éver Rueda Silva, Orlando Chávez Fajardo, un tal ‘piño’, hermano de Jaime Rueda Rocha. Que los autores intelectuales habían sido Los Extraditables Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar. Que las personas que intervinieron en la toma de la decisión de la muerte del doctor Galán fueron el doctor Alberto Santofimio Botero, Hernando Durán Dussán y otros parlamentarios que no se acordaba bien el nombre y que no estaban de acuerdo que Galán llegara a ser Presidente, puesto que implantaba la extradición en Colombia” (folio 186, cuaderno 39)” y luego reiteró que “Según Gonzalo Rodríguez Gacha, él se reunía periódicamente con Hernando Durán Dussán en el departamento del Meta en fincas de propiedad de Gonzalo. Según Orlando Chávez Fajardo, quien estuvo en varias reuniones, él mismo me comentó, reuniones del crimen para planear éste, estas reuniones se hicieron en la finca Chihuahua de Pacho (Cundinamarca), estuvo Alberto Santofimio Botero y Hernando Durán Dussán como asesores políticos del grupo Morena y Los Extraditables... PREGUNTADO: De acuerdo a lo que nos acaba de referir, se puede desprender que tanto Alberto Santofimio Botero como Hernando Durán Dussán eran perfectamente conocedores del plan de asesinar al Doctor Luis Carlos Galán Sarmiento, qué nos puede decir al respecto? CONTESTÓ: Claro, es que si ellos eran los asesores políticos, lo eran también intelectuales” (folio 190, cuaderno 39).” En el mismo sentido, véase Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²⁰⁶ Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²⁰⁷ María Elvira Samper señala que “Una operación conjunta del Ejército y la Policía frustra en Medellín un atentado terrorista contra el precandidato presidencial por el Partido Liberal, Luis Carlos Galán, quien ha llegado a la ciudad en las horas de la mañana. Gracias a llamada anónima que alerta sobre la presencia de un carro sospechoso, las autoridades montan un operativo al mando del comandante de la Policía, coronel Valdemar Franklin Quintero, y descubren el vehículo abandonado a poca distancia de la Universidad de Medellín, donde estaba programado el encuentro con el candidato. En su interior descubren una granada, dos revólveres y un radio de comunicación, y no muy lejos del carro, en un lote desierto, encuentran dos *rockets* listos para ser disparados”. Samper, María Elvira: 1989. Planeta, 2019, pp. 106-107.

Herrera de donde se trasladó a la ciudad de Bogotá.²⁰⁸

186. No obstante esa circunstancia que imponía extremar la protección del precandidato Galán Sarmiento, su Jefe de Seguridad Torregroza realizó acciones, contrarias a esa finalidad: disminuyó la escolta enviando algunas unidades a otro destino, no hizo las coordinaciones necesarias para que la Fuerza Pública tomara control de la plaza de Soacha antes de la manifestación donde luego fue asesinado, no impartió instrucción alguna a los miembros del esquema y tampoco hizo la avanzada de rigor para cerciorarse de que existieran condiciones de seguridad adecuadas en el lugar donde haría presencia su protegido. Y a pesar de todo ello, antes de que el candidato y sus acompañantes salieran para el sitio, les hizo saber que la seguridad en Soacha estaba debidamente organizada.²⁰⁹

187. El 18 de agosto de 1989, aproximadamente a las 7:30 de la noche, cuando el precandidato Luis Carlos Galán Sarmiento subía a la tarima prevista en la manifestación organizada en el parque principal del Municipio de Soacha, Departamento de Cundinamarca, Jaime Eduardo Rueda Rocha le disparó repetidamente causándole heridas que determinaron su fallecimiento minutos más tarde. Los disparos, hechos de manera indiscriminada, también causaron la muerte de Julio César Peñalosa Sánchez, Concejal de Soacha y, de Santiago Cuervo Jiménez, escolta del Senador Galán Sarmiento y servidor del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, y además de lesiones a varias personas. Mientras se perpetraba el ataque, Jacobo Alfonso Torregroza Melo no estuvo al lado de su protegido, tampoco se apersonó de la situación en aras de brindarle la atención médica inmediata y, adicionalmente, fue sorprendido cuando desde un teléfono público instalado en el hospital a donde había sido llevado el doctor Galán, le reportaba lo sucedido a un desconocido quien le preguntaba si el dirigente político estaba muerto.²¹⁰

188. En relación con esos hechos, en sentencia del 19 de agosto de 1999 fueron condenados José Édgar Téllez Cifuentes, *alias* “Pantera” o “Pascua”, y Johan Lozano Rodríguez. En esa providencia, el funcionario dispuso compulsar copias para que se investigara la posible participación en el delito del señor Alberto Rafael Santofimio Botero, pero la actuación iniciada culminó con resolución inhibitoria del 9 de febrero de 2000, emitida por un Fiscal Delegado de la Unidad de Derechos Humanos. A la investigación fueron vinculadas muchas personas

²⁰⁸ En la mañana del 18 de agosto de 1989, cuando el Coronel Franklin Quintero se dirigía hacia el Comando del Departamento de Policía Antioquia, fue asesinado por sicarios del grupo “Los Priscos”, que armados con fusiles AR-15 y Steyr AUG, lo impactaron con 150 proyectiles.

²⁰⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²¹⁰ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011, en el proceso seguido contra Alberto Rafael Santofimio Botero. Rad. No. 31761, M.P. José Luis Barceló Camacho y Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencias incorporadas en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

más, entre ellas, Jhon Jairo Velásquez Vásquez, *alias* “Popeye”, lugarteniente de Pablo Emilio Escobar Gaviria, jefe de la organización criminal dedicada al narcotráfico, conocida como el “*Cartel de Medellín*”. Aquel admitió su participación en el hecho y aceptó cargos para someterse a sentencia anticipada. Posteriormente fueron recaudados nuevos medios probatorios, entre ellos, declaraciones del citado Jhon Jairo Velásquez Vásquez y de Carlos Alberto Oviedo Alfaro, recibidas el 28 y 29 de abril y el 2 de mayo de 2005. Estas personas, en especial el primero, señalaron a Alberto Santofimio Botero de haber influenciado y convencido a Escobar Gaviria de ordenar la muerte de Galán Sarmiento, en el entendido de que sería elegido Presidente de la República, cargo desde el cual no descansaría hasta lograr la extradición, a los Estados Unidos, de Escobar Gaviria, a la cual éste se oponía públicamente, a través de una campaña de terror que acudía a muertes selectivas, empleo de bombas, etc., a efectos de que, presionado, el Estado optara por la no entrega de sus nacionales a los Estados Unidos de América.²¹¹

189. Mediante Sentencia proferida el 11 de octubre de 2007 por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca y luego confirmada por la Sentencia proferida el 31 de agosto de 2011 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Alberto Rafael Santofimio Botero fue declarado responsable del asesinato del Senador Luis Carlos Galán Sarmiento.²¹²

190. En esta última Sentencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, resolvió casar la sentencia del 22 de octubre de 2008, proferida por el Tribunal Superior de Cundinamarca; confirmó el fallo del 11 de octubre de 2007, mediante el cual el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca había condenado al señor Alberto Rafael Santofimio Botero como coautor responsable de un concurso de tres homicidios con fines terroristas, causados en las personas de Luis Carlos Galán Sarmiento, Santiago Cuervo Jiménez y Julio César Peñalosa Sánchez; y, ordenó la captura de Santofimio Botero, para que entrara a cumplir la pena impuesta.²¹³

191. En esta Sentencia la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, destacó en primer lugar que la acción se dirigió y realizó dentro de una connotación terrorista, que dijo, se demuestra por la escogencia del líder (enemigo declarado del narcotráfico y amigo de la extradición), tenido como virtual Presidente; el escenario donde se decidió cometer el crimen (una plaza pública); el momento (en desarrollo de una manifestación); el armamento de largo alcance utilizado y el accionar (disparos de ráfagas de manera

²¹¹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011, en el proceso seguido contra Alberto Rafael Santofimio Botero. Rad. No. 31761, M.P. José Luis Barceló Camacho. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de agosto de 2011, en el proceso seguido contra Alberto Rafael Santofimio Botero. Rad. No. 31761, M.P. José Luis Barceló Camacho. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²¹³ Ibidem.

indiscriminada contra todo y contra todos), lo cual significaba que se causara, como en efecto ocurrió, zozobra, pánico en la población. En segundo lugar la Corte destacó las motivaciones específicas del sindicato quien participó como uno de los agentes activos del delito: la animadversión contra la víctima y su deseo de “quitar del camino” al rival político. En la citada Sentencia, la Corte Suprema de Justicia señaló expresamente lo siguiente:

“Respecto de la materialidad de los comportamientos juzgados e imputados a Alberto Rafael Santofimio Botero en la resolución acusatoria, dígame que el asunto no fue objeto de cuestionamiento. Además, aparece acreditado con grado de certeza que se incurrió en un concurso homogéneo y sucesivo de tres homicidios con fines terroristas, concretados en las personas de Luis Carlos Galán Sarmiento, Julio César Peñalosa Sánchez y Santiago Cuervo Jiménez.

“Para la demostración del tipo objetivo, baste hacer referencia, además de los testimonios que describen los hechos, a la prueba técnica constituida con las necropsias, actas de inspección a los cadáveres y registros civiles de defunción, que no dejan incertidumbre respecto de la muerte violenta que, con disparos de armas de fuego, se causó a los aludidos el 18 de agosto de 1989.

“Que el acto planeado y llevado a cabo tenía connotaciones de terror, no llama a discusión. En efecto, a voces del diccionario, el terror comporta una sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir temor, miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme. Cuando se ejecuta una acción mediante el uso indiscriminado de la violencia contra la población civil y ello difunde el pánico y presiona a las autoridades, ese acontecer está signado por el terror.

“El terrorismo repercute tanto en lo particular (afecta bienes jurídicos individuales fundamentales) como en lo colectivo (altera las condiciones de la vida social hasta el punto de poner en peligro la propia estabilidad del Estado) y comporta un ingrediente de dimensión ideológica pues los actos llevados a cabo tienen como finalidad exigir algún objetivo o concesión de carácter político como condición para cesar la violencia.

“Sobre ese elemento, cabe precisar que la totalidad del material probatorio indica un claro acuerdo de voluntades, dentro de la lucha terrorista emprendida por el ‘Cartel de Medellín’ y ‘Los Extraditables’, para, por medio del caos, de causar temor generalizado en la población, de la zozobra, presionar al Estado colombiano con el fin de que no entregase a sus nacionales a los Estados Unidos, política dentro de la cual se convino eliminar al que la organización consideraba muy seguro presidente de Colombia, Luis Carlos Galán Sarmiento, quien había prometido hacer

efectivo ese instrumento de cooperación internacional y, específicamente, en contra de Pablo Emilio Escobar Gaviria.

“No obra incertidumbre respecto de que ese tipo de conductas desarrolladas por el grupo de que se trata estructuraban una finalidad terrorista. Tanto es así, que por esa época el Estado se vio precisado, casi de manera permanente, a legislar al amparo del Estado de Sitio previsto en la Constitución de 1886, normatividad encaminada a repeler la agresión de ese tipo de organizaciones consideradas en todo momento como terroristas.”

(...)

“La reseña (mínima, entre la prolífica legislación de entonces) demuestra que por la época de los hechos juzgados, el accionar de los grupos dedicados al narcotráfico, en especial el denominado ‘*Cartel de Medellín*’, era tenido por el legislador excepcional como terrorista, en cuanto no se estaba ante simples comportamientos propios de los negocios de estupefacientes, sino que se habían unido esfuerzos para presionar a las instituciones en aras de lograr su objetivo de que se prohibiese la extradición, lo cual hacían a través de actos violentos dirigidos contra la población civil con el evidente propósito, logrado, de causar temor generalizado.

“En ese contexto, el mismo material probatorio permite deducir que respecto de Galán Sarmiento la conducta punible se realizó con conciencia y voluntad, esto es, que en el desarrollo de todo el recorrido criminal, desde su ejecución hasta su consumación se pusieron en movimiento las esferas cognoscitivas y volitivas, de donde surge el dolo directo como forma de esa conducta punible.

“La acción se dirigió y realizó dentro de esa connotación terrorista, que se demuestra por la escogencia del líder (enemigo declarado del narcotráfico y amigo de la extradición), tenido como virtual Presidente, el escenario donde se decidió cometer el crimen (una plaza pública), el momento (en desarrollo de una manifestación), el armamento de largo alcance utilizado y el accionar (disparos de ráfagas de manera indiscriminada contra todo y contra todos), lo cual significaba que se causara, como en efecto ocurrió, zozobra, pánico en la población.

“Ahora, que la participación de uno de los agentes activos del delito tuviese motivaciones específicas (la animadversión contra la víctima, su deseo de ‘quitar del camino’ al rival político), en modo alguno desvirtúa la tipificación de que se trata, pues cuando intervino y logró su cometido, de necesidad asumió que concretar el plan criminal implicaba esa connotación terrorista, la cual admitió, cuando menos a título de dolo eventual.

“Aquellas motivaciones concretas, personales, podrían estructurar causales específicas de mayor punibilidad, pero la Corte no se detendrá en ese tema, en tanto el principio de congruencia le exige respetar los lineamientos de la acusación, que no se ocupó de ese aspecto.”²¹⁴

192. Acerca de los móviles y la responsabilidad de Alberto Santofimio Botero, quien junto con otros políticos integraban el ala política del *Cartel de Medellín* y en general de los llamados “*extraditables*”, la Corte Suprema de Justicia agregó:

“6.2. Sobre la responsabilidad de Alberto Rafael Santofimio Botero, la Sala discurre a espacio, como igual y en idéntico sentido hizo el juzgador de primer nivel. A lo expuesto a lo largo de esta providencia se remite, pues de allí surge la existencia de prueba suficiente sobre su participación en los hechos investigados.

“A lo ya dicho, cabe agregar los siguientes argumentos que surgen de la valoración conjunta del material probatorio:

“(i) Con sustento en testimonios recibidos a diversos personajes de la vida nacional, deriva el contexto histórico previo al hecho juzgado, según el cual, desde el inicio de la década de los años 80 el narcotráfico se constituyó en un proyecto criminal, económico y político que, acudiendo, entre otras vías, al asesinato selectivo y uso indiscriminado de bombas, se propuso el exterminio de quienes se oponían a su auge, al tiempo que se inició y defendió una cruzada contra la extradición.

“Ese proyecto delictivo fue liderado, entre otros, por Pablo Emilio Escobar Gaviria, jefe indiscutible del ‘*Cartel de Medellín*’ y su socio José Gonzalo Rodríguez Gacha, alias ‘El Mexicano’, y fue apoyado por políticos que igualmente se oponían a la extradición de nacionales. Con el fin de avanzar en su meta, Escobar Gaviria accedió al Congreso, como suplente del Representante a la Cámara Jairo Ortega Ramírez.

“Cuando fue evidente la relación de uno de esos políticos, Santofimio Botero, con Escobar Gaviria, en febrero de 1982 Galán Sarmiento los expulsó de su movimiento político ‘Nuevo Liberalismo’, y en sesiones del 12 y 13 de diciembre de 1984 denunció en el Senado de la República el contubernio entre la clase política y el narcotráfico. Desde entonces, surgió una animadversión política y moral de los primeros contra el último.

“Los objetivos de ese proyecto criminal y la férrea oposición a la extradición se concretaron en atentados fallidos contra personalidades como

²¹⁴ Ibidem.

Alberto Villamizar y Enrique Parejo González, y en la muerte violenta de Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento; en contra del último, pesaba, además, que se perfilaba como el seguro ganador de la consulta interna del Partido Liberal, para ser escogido como su candidato a la presidencia de la República.

“Así, la actuación procesal demostró desde un comienzo que la muerte de Galán Sarmiento fue consecuencia del accionar de la mafia del narcotráfico, asociada con algunos políticos defensores de la no extradición. La decisión de impedir que Galán llegara a la presidencia y concretara su deseo expreso de hacer efectivo el instrumento internacional de cooperación se materializó por los ejecutores materiales Jaime Eduardo Rueda Rocha y Éver Rueda Silva, a su vez subalternos de ‘El Mexicano’.

“(ii) A lo ya referido sobre la responsabilidad de Alberto Rafael Santofimio Botero, deben adicionarse los siguientes aspectos que ratifican esos medios de convicción:

“(a) Que Santofimio continuó su relación con Pablo Escobar y la mantuvo hasta la época de los hechos, surge también de las declaraciones de los periodistas Fernando de Jesús Álvarez Corredor y Juan José Hoyos Naranjo, así como de Carlos Salomón Nader Simonds, respecto de las reuniones detalladas por Aguilar Gallego, alias ‘El Mugre’.

“En particular, cabe descartar que Álvarez, en un artículo periodístico señaló a Pablo Escobar como el principal impulsor del ‘santofimismo’ y, aparte de reiterar las llamativas circunstancias que rodearon la decisión de Escobar de ordenar la muerte de Santofimio (cancelada por ‘votación’), ratificó que aquellos realizaban actividades políticas conjuntas incluso después de la muerte de Galán, lo cual, además, fue corroborado por el entonces Director de Instrucción Criminal del Tolima, Hugo Alfonso Mosquera.

“(b) Luis Carlos Galán Sarmiento siempre advirtió a sus allegados sobre un atentado en su contra, en el cual estaría involucrado Alberto Santofimio Botero, como consecuencia de haber hecho las denuncias públicas aludidas. En ese sentido obran los testimonios de su esposa, Gloria Pachón de Galán, así como los de Felipe Zambrano Muñoz, Mildred Socorro Jaramillo de Zambrano y Sara Sadovnik Moreno; los últimos, al igual que Juan Cristóbal Velasco Cajiao, confirman cómo Galán Sarmiento les advirtió que en el evento de un atentado contra su vida miraran hacia el Tolima, en alusión evidente a Santofimio Botero, pues se trata de su tierra natal y públicamente era conocido como el político o el Senador ‘del Tolima’.

“En el mismo contexto, Rafael Francisco Amador Campo y Alfonso Valdivieso Sarmiento coincidieron en las prevenciones y la mala relación entre el acusado y Galán, quien hizo cuestionamientos duros sobre las veleidades políticas de Santofimio, particularmente por sus relaciones y amistades que lo acercaban a dirigentes con trayectorias oscuras, con nexos abiertos con el narcotráfico y con personas cuyas prácticas políticas eran censuradas por Galán Sarmiento.

“Nótese, entonces, que realmente el ánimo de Alberto Rafael Santofimio Botero estaba plagado de sentimientos de odio para con aquél, quien no solamente le impedía su llegada a la Presidencia de la República, sino que puso en evidencia sus vínculos delictivos, lo cual incidiría negativa y definitivamente en su carrera política.

“A su vez, deriva nítido que tanto el candidato como sus allegados cercanos tenían serios motivos para inferir que Santofimio Botero, valido de sus relaciones no santas, podía acudir a la vía criminal para ‘quitar del camino’ a su rival y enemigo.

(...)

“6.3. En lo relativo al grado de participación, se observa que en la acusación, de manera indistinta, la Fiscalía dijo que (i) el acusado tuvo la capacidad de influir en forma determinante en la voluntad de Escobar Gaviria para que ordenara el homicidio, (ii) su influencia perversa en la mente de Pablo Escobar fue fundamental, determinante y definitiva para que el último tomara la irrevocable decisión (folio 80); (iii) de lo último derivaba su condición de ser uno de los autores mediatos del homicidio, en su condición de miembro del ala política de los ‘Extraditables’, que llevaron a cabo el hecho utilizando a otros como instrumentos o ejecutores fungibles, en virtud del aparato organizado de poder en que se había constituido el ‘Cartel de Medellín’.”²¹⁵

193. Mediante providencia calendada el 27 de enero de 2015, la Corte Suprema de Justicia declaró el homicidio de Luis Carlos Galán como de lesa humanidad, “*resultado, dijo, de un plan criminal preconcebido por el Cartel de Medellín y sus aliados políticos, caracterizado por la pluralidad de acciones violentas, marcadas por el absoluto desprecio por la vida y la dignidad humana, provenientes de una organización criminal armada, con estructura piramidal y un jefe máximo a la cabeza, dedicada al comercio internacional de drogas ilícitas y que para garantizar su impunidad se había fijado como objetivo principal la eliminación sistemática de quienes se opusieran a sus intereses, con tal contundencia, que logró desestabilizar al Estado Colombiano, a tal punto*

²¹⁵ Ibidem.

que a consecuencia de sus múltiples atentados, el Gobierno nacional, mediante Decretos 1038 de 1984 y 3030 de 1990, se vio precisado a declarar turbado el orden público y la anormalidad constitucional”, época en la cual la eliminación del oponente político era un fenómeno que lejos estaba de ser impensable o de considerárselo como de imposible ocurrencia. Dijo entonces la Corte Suprema de Justicia:

“Es bien conocido que la actividad delincencial de Pablo Emilio Escobar Gaviria se caracterizó por realizar actos terroristas que impactaron gravemente a la sociedad colombiana durante la década de los años ochenta, producto de un macro-plan emprendido por el denominado ‘Cartel de Medellín’ con el objeto de causar temor generalizado y de esa forma presionar al Gobierno para impedir la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos.

“Dentro de esos propósitos se encontraba asesinar a quienes la organización considerara enemigos de sus intereses, bien porque adelantaran acciones de persecución en su contra o porque divulgaran en los medios de comunicación sus graves agresiones. Uno de ellos fue el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, quien había prometido hacer efectivo ese instrumento de cooperación internacional en contra de Pablo Escobar Gaviria.

(...)

“Entonces, así como lo concluyó la Fiscalía, la Corte también arriba al convencimiento de que el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento hizo parte de un plan criminal preconcebido por Pablo Emilio Escobar Gaviria, caracterizado por la pluralidad de acciones violentas, marcadas por el absoluto desprecio por la vida y la dignidad humana, provenientes de una organización criminal armada, con estructura piramidal y un jefe máximo a la cabeza, dedicada al comercio internacional de drogas ilícitas y que para garantizar su impunidad se había fijado como objetivo principal la eliminación sistemática de quienes se opusieran a sus intereses, con tal contundencia, que logró desestabilizar al Estado Colombiano, a tal punto que a consecuencia de sus múltiples atentados el Gobierno nacional, mediante Decretos 1038 de 1984 y 3030 de 1990, se vio precisado a declarar turbado el orden público y la anormalidad constitucional.

“Con esto se demuestra el accionar sistemático del Cartel de Medellín contra todo el que se opusiera o amenazara sus ilegítimos intereses, valga decir, fue un plan criminal ejecutado a través de una pluralidad de acciones guiadas por el mismo patrón de conducta, con identidad de propósito y dirigido contra un grupo específico de individuos.

“A esto se suma el cruel ataque la nación colombiana y concretamente a los baluartes de la democracia, representado en los atentados indiscriminados a la sociedad civil (bombas en centros comerciales, vías públicas, etc.), contra los administradores de justicia, gobernantes, periodistas, políticos, servidores públicos, policías, en fin, actos terroristas que repercutieran en la desestabilización social y estatal. La particular gravedad que significó el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento fue puesta de presente por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia al examinar, en sede de casación, la sentencia proferida contra uno de los coautores (CSJ SP, 31 ago. 2011, rad. 31761) -caso Alberto Rafael Santofimio Botero-; así:

‘Por ese entonces, la eliminación del oponente político era un fenómeno que lejos estaba de ser impensable o de considerársele como de imposible ocurrencia. Piénsese, sin ir más lejos, que por aquellas calendas fueron muertos de manera violenta la gran mayoría, por no decir la totalidad, de los integrantes del movimiento político de la Unión Patriótica, precisamente por su ideología partidista.

(...)

‘Si bien el origen y características del episodio violento citado puede tener diferencias con el contexto dentro del cual se dio la muerte del doctor Galán Sarmiento, lo cierto es que en los dos sucesos subyace un fenómeno común: la muerte del otro por diferencias de ideología política...

‘La reseña (mínima, entre la prolífica legislación de entonces) demuestra que por la época de los hechos juzgados, el accionar de los grupos dedicados al narcotráfico, en especial el denominado ‘Cartel de Medellín’, era tenido por el legislador excepcional como terrorista, en cuanto no se estaba ante simples comportamientos propios de los negocios de estupefacientes, sino que se habían unido esfuerzos para presionar a las instituciones en aras de lograr su objetivo de que se prohibiese la extradición, lo cual hacían a través de actos violentos dirigidos contra la población civil con el evidente propósito, logrado, de causar temor generalizado.

(...)

‘Los objetivos de ese proyecto criminal y la férrea oposición a la extradición se concretaron en atentados fallidos contra personalidades como Alberto Villamizar y Enrique Parejo González, y en la muerte violenta de Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento; en contra del último, pesaba, además, que se perfilaba como el seguro ganador de la consulta interna del Partido Liberal, para ser escogido como su candidato a la presidencia de la República.

“Así, la actuación procesal demostró desde un comienzo que la muerte de Galán Sarmiento fue consecuencia del accionar de la mafia del narcotráfico, asociada con algunos políticos defensores de la no extradición. La decisión de impedir que Galán llegara a la presidencia y concretara su deseo expreso de hacer efectivo el instrumento internacional de cooperación se materializó por los ejecutores materiales.”²¹⁶

194. Por su parte, más adelante fue condenado el General en retiro Miguel Alfredo Maza Márquez, quien también fue hallado responsable por el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento. Por entonces, el General Miguel Alfredo Maza Márquez era el director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el organismo que tenía a su cargo la protección del doctor Luis Carlos Galán Sarmiento y en esa condición, dada además su cercana relación con el paramilitar Pérez Durán, según lo señaló la Corte Suprema de Justicia, asumió participar en el magnicidio; su contribución consistió en debilitar la protección del doctor Galán Sarmiento, para lo cual, Maza Márquez logró ese cometido nombrando como jefe de seguridad del político -a Jacobo Alfonso Torregroza Melo, una persona recién vinculada al organismo de seguridad, sin ninguna experiencia en ese cargo y conocida de Jaime Eduardo Rueda Rocha.²¹⁷

195. Para los años 1988 y 1989, las autodefensas del Magdalena medio, eran un grupo armado al margen de la ley que se dedicaba a cometer distintas conductas punibles, una de las cuales fue el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento. Comandadas por Henry de Jesús Pérez Durán, a través de uno de sus miembros, esto es, Jaime Eduardo Rueda Rocha, fueron las encargadas de materializar el atentado contra Luis Carlos Galán Sarmiento, en cumplimiento del pedido que le hiciera Gonzalo Rodríguez Gacha a Pérez Durán, para satisfacer la voluntad de Pablo Emilio Escobar Gaviria. Ese concierto para delinquir fue promovido por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, particularmente porque (i) los miembros de las autodefensas del Magdalena medio no eran perseguidos por parte de dicho organismo de seguridad; (ii) se permitía su libre movilización por las zonas donde operaban; (iii) se facilitó la llegada de instructores extranjeros para capacitar a sus integrantes; (iv) a los campos de entrenamiento de esas autodefensas fue enviado personal del DAS y; (y) tras perpetrarse el atentado contra Luis Carlos Galán Sarmiento, el autor material del mismo -Jaime Eduardo Rueda Rocha- fue trasladado por agentes del referido departamento de seguridad a la zona donde tenía asiento el mencionado grupo armado ilegal.²¹⁸

²¹⁶ CSJ AP, 27 enero 2015, rad, 44312

²¹⁷ Cfr. Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, Sentencia del 23 de noviembre de 2016. Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²¹⁸ Ibidem.

196. Luego de decretarse la correspondiente apertura de la instrucción, con resolución del 17 de junio de 2009, se ordenó la vinculación del señor Miguel Alfredo Maza Márquez. Al término del proceso, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, declaró al General en retiro Miguel Alfredo Maza Márquez, como coautor penalmente responsable del delito de homicidio con fines terroristas consagrado en el artículo 29 del Decreto 180 de 1988, cometido en concurso homogéneo y sucesivo en las personas de Luis Carlos Galán Sarmiento, Julio César Peñalosa Sánchez, Santiago Cuervo Jiménez y Pedro Nel Angulo Bonilla -este último en el grado de tentativa-, así como de la conducta punible de concierto para delinquir señalada en el artículo 186 del Decreto Ley 100 de 1980.²¹⁹

197. En esta Sentencia la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, luego de destacar las razones expuestas por esa Corporación para catalogar el homicidio de Luis Carlos Galán como de lesa humanidad, señaló que, adicionalmente, la Corte hizo énfasis en que para deducir la existencia de un crimen de lesa humanidad, no es requisito esencial construir ese concepto sobre la base del conflicto armado o guerra, en tanto la comunidad internacional ha evidenciado que también en tiempos de paz se presentan actos de suma gravedad, producto de la barbarie y abuso contra la población civil, de extrema violencia y con impacto significativo a la especie humana, que ponen en riesgo la preservación de la paz y seguridad de la sociedad.²²⁰

198. Ahora, al analizar el contexto en el cual ocurrieron los hechos que terminaron en el asesinato del Senador Luis Carlos Galán Sarmiento y por cuya autoridad declaró la responsabilidad del sindicato Miguel Alfredo Maza Márquez, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, hizo el siguiente contexto de los hechos, ahora objeto de examen:

“4.5. Contexto de los hechos

“Con el fin de conocer los motivos por los cuales se ejecutaron los hechos que son objeto de juzgamiento, inicialmente resulta necesario contextualizarlos con fundamento en la información y los medios de conocimiento legalmente incorporados.

“En esta actuación se encuentra debidamente documentado, en concreto, a través de los informes de policía judicial 41200-686749 del 12 de junio de 2012, 687925 y 691996 del 15 y 29 de junio siguiente *-respectivamente-*, elaborados por investigadores de la Sección de Análisis Criminal de la Fiscalía General de la Nación, la existencia en la década de los años ochenta

²¹⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 23 de noviembre de 2016, de la Sala de Casación Penal de la Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²²⁰ Ibidem.

de la ‘*organización criminal*’ conocida con el nombre de *Cartel de Medellín*.

“A esa organización se atribuyó la comisión de gran número de actos violentos, ordenados por su jefe máximo, Pablo Emilio Escobar Gaviria, quien caracterizó su actividad delincencial por realizar, entre otros, actos terroristas de grave impacto en la sociedad colombiana.

“Entre los hechos relacionados por los investigadores como perpetrados por la red del narcotráfico encabezada por Escobar Gaviria, los cuales quedaron grabados en la memoria histórica colombiana, se encuentran el sucedido el 27 de noviembre de 1989, cuando en pleno vuelo del avión de Avianca con matrícula HK 7803 se hizo estallar una bomba, hecho terrorista que ocasionó la muerte de 107 personas (atentado que se dirigía contra César Gaviria Trujillo -*militante del movimiento político fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento*- pues se creía que allí viajaba); igualmente, la bomba a las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- el 6 de diciembre de 1989, en la que hubo más de quinientas víctimas mortales; la bomba al diario El Espectador el 2 de septiembre de 1989; crímenes contra varios miembros de la Policía Nacional, jueces, magistrados, miembros de la Rama Ejecutiva del Poder Público, ministros, exministros, periodistas, entre los que se cuentan los homicidios del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, ocurrido el 30 de abril de 1984; del Procurador General de la Nación Carlos Mauro Hoyos, sucedido el 25 de enero de 1988; del ex Ministro de Justicia Enrique Low Murtra, que tuvo lugar el 30 de abril de 1991; del Coronel de la Policía Valdemar Franklin Quintero, llevado a cabo el 18 de agosto de 1989, quien había frustrado un atentado contra Galán Sarmiento en la ciudad de Medellín; del Magistrado de la Corte Suprema Hernando Baquero Borda, cometido el 31 de julio de 1986; de los periodistas Guillermo Cano, ejecutado el 17 de diciembre de 1986, y Jorge Enrique Pulido; así como otros hechos de violencia en los cuales fueron secuestrados Andrés Pastrana Arango, Francisco Santos Calderón y Maruja Villamizar, entre muchos otros. Además, los investigadores destacaron la muerte del líder político Jaime Pardo Leal y de otros dos candidatos a la presidencia de Colombia en las elecciones del año 1990; valga decir, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro Leongómez.

“Además del accionar propio de una organización dedicada principalmente al narcotráfico, Pablo Emilio Escobar Gaviria se interesó por generar e infundir temor generalizado en la población civil, especialmente como forma de presión para el Gobierno a fin de impedir la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos.

“Sobre este tópico, los investigadores precisaron lo siguiente:

Fue el tema de la extradición el que convirtió gradualmente el asunto de la droga en un problema prioritario para el gobierno. En efecto, el 4 de marzo de 1982 había entrado en vigor el tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos, negociado y aprobado bajo la administración de Julio César Turbay (1978-1982). Inmediatamente el gobierno de los Estados Unidos formuló varias solicitudes de extradición de colombianos, algunas de las cuales hicieron los trámites iniciales en el sistema judicial. El gobierno de [Belisario] Betancur, sin embargo, se mostró reacio a darles curso, probablemente en virtud de consideraciones nacionalistas que hacían parte del ideario político del presidente y de la creencia de que la extradición provocaría amplio rechazo en la opinión pública, que todavía no tenía una visión muy negativa de los traficantes y miraba con simpatía sus aportes a la actividad económica interna.

Betancur trató de reforzar las acciones de represión interna al procesamiento y tráfico de droga, con relativo éxito. Bajo el impulso del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, que asumió su cargo en octubre de 1983, estas actividades represivas se incrementaron. La presión que enfrentaban los principales narcotraficantes creció con la captura, para efectos de extradición, de algunos miembros menores de las mafias locales y con el auto de detención que le fue dictado a finales de 1983 a Pablo Escobar, entonces representante suplente a la Cámara, y que fue seguido poco después por el levantamiento de su inmunidad parlamentaria.

(...)

Luis Carlos Galán Sarmiento se aprestaba como el próximo Presidente de Colombia por el Partido Liberal; su recia posición... [a favor de la] extradición y lucha contra las organizaciones criminales dedicadas a la mafia y la extorsión, lo hicieron víctima de múltiples amenazas, las cuales fueron de público conocimiento pues los medios de comunicación así como sus familiares y amigos, conocían que en el difícil escenario que vivía la política nacional, fácilmente las amenazas se podrían materializar.

“Es por lo anterior que Pablo Emilio Escobar Gaviria emprendió la eliminación de todo aquél que se mostrara partidario de la extradición de nacionales a los Estados Unidos, siendo uno de ellos Luis Carlos Galán Sarmiento, al convertirse, en palabras de Juan Francisco Lozano Ramírez, ‘en el hombre más odiado por las mafias colombianas’.

“Es necesario recordar que ese destacado líder y Pablo Emilio Escobar Gaviria se conocían desde inicios de los años ochenta debido a que el último, en su afán por lograr su posicionamiento político, consiguió que

Jairo Ortega Ramírez, con el apoyo del movimiento fundado precisamente por Luis Carlos Galán Sarmiento -*Nuevo Liberalismo*-, fuera elegido Representante a la Cámara para el periodo legislativo 1982- 1986 y como Escobar Gaviria fue inscrito como su suplente, lo reemplazó en algunas oportunidades.

“No obstante, cuando se evidenciaron las actividades delictivas de Pablo Emilio Escobar Gaviria, Luis Carlos Galán Sarmiento lo expulsó del Nuevo Liberalismo y, en sesiones del 12 y 13 de diciembre de 1983, a instancias del entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en un debate de control político al interior del Senado de la República, este último denunció la indebida asociación de dirigentes políticos y el narcotráfico.

“Adicionalmente, Luis Carlos Galán Sarmiento se mostró, en su discurso político, como un férreo opositor del narcotráfico y especialmente frente a su indebida injerencia en la vida pública del país; amén de que denunció el asesinato de sus seguidores, como el caso de Rodrigo Lara Bonilla, de varios voceros políticos, especialmente del Magdalena medio. Por ejemplo: Benjamín Quiñones, Martín Torres y Luis Silva; y el atentado contra Alberto Villamizar, ponente del Estatuto de Estupefacientes, entre otros.²²¹

“Igualmente, anunció públicamente que de resultar elegido Presidente de la República, inmediatamente adoptaría medidas drásticas como la extradición para combatir las mafias del narcotráfico, por lo que se incrementaron las amenazas de muerte en su contra provenientes de organizaciones criminales dirigidas por Pablo Emilio Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha y otros narcotraficantes que se unieron bajo el rótulo de ‘*los extraditables*’.

“Ahora, para el año 1989, Luis Carlos Galán Sarmiento se perfilaba como presidente de Colombia. Ello lo dijeron José Blackburn Cortés y Juan Francisco Lozano Ramírez - activistas políticos del Nuevo Liberalismo-, y los ex Presidentes de la República César Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano, refiriéndose al panorama político de la época, según lo revelaban las encuestas y sondeos de opinión.

“A su vez, el favoritismo de Galán Sarmiento en la opinión pública se acreditó por su condición de pre candidato en una consulta interna del Partido Liberal colombiano, enfocada a seleccionar a quien por esa colectividad se presentaría en las elecciones presidenciales a realizarse en 1990, como fue certificado en varias ocasiones por la Secretaría General de esa colectividad, consulta en la cual también participaron Hernando Durán

²²¹ Como por igual se cita en la providencia mediante la cual se resolvió la situación jurídica, auto del 20 de noviembre de 2013.

Dussán, Ernesto Samper Pizano, Jaime Castro, William Jaramillo y Alberto Rafael Santofimio Botero.”²²²

199. La Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Penal, señaló y describió suficientes pruebas que demostraron que Miguel Alfredo Maza Márquez tuvo conocimiento previo del atentado al Doctor Galán Sarmiento y que a ello se sumó que tras el homicidio, Maza Márquez desvió la investigación frente a sus verdaderos autores materiales. Adicionalmente la Corte Suprema de Justicia comprobó que Miguel Alfredo Maza Márquez, como Director del DAS, archivó la investigación disciplinaria adelantada contra los miembros del esquema de seguridad de Luis Carlos Galán Sarmiento, en particular a favor de quien fungía como jefe del mismo, desconociendo en tal trámite, los reportes de algunos de los integrantes de la escolta, quienes pusieron en tela de juicio la actividad profesional de éste, atribuyéndole un comportamiento desviado del servicio, así que en un escenario neutral, existía motivo para haberle reprochado disciplinariamente, pero no fue así. Por el contrario, apenas dos meses después de ocurrido el homicidio, en decisión del 11 de octubre de 1989, Maza Márquez le archivó la investigación argumentando que *“se pudo establecer fehacientemente que los miembros del DAS, tomaron todas la medidas que el caso requería, para asegurar el normal desarrollo del evento y proteger la vida del candidato”*.²²³

200. En suma, la Corte Suprema de Justicia concluyó: (i) Que la orden de ultimar a Luis Carlos Galán Sarmiento provino de Pablo Emilio Escobar Gaviria, por lo que tras frustrarse un primer atentado en la ciudad de Medellín, se realizaron varias reuniones para planear otro, así que en una de ellas, con la asistencia de Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha, se decidió que este último fuera el encargado de la ejecución material del homicidio, quien a su vez, aprovechando que era el principal financiador de las autodefensas del Magdalena medio, comandadas por Henry de Jesús Pérez Durán, le encomendó a éste esa misión, gracias a la logística delincuencia que poseía, el cual a su vez designó a Jaime Eduardo Rueda Rocha para que en efecto llevara a cabo el ataque; (ii) Que en el inmediato pasado las autodefensas del Magdalena medio habían atentado contra la vida de los miembros del movimiento Nuevo Liberalismo orientado por Luis Carlos Galán Sarmiento, a raíz de las ideas políticas que difundían y que particularmente se dirigían a combatir la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico; (iii) Que Jaime Eduardo Rueda Rocha tenía conexiones directas con el DAS para obtener información sobre la actividad pública de Luis Carlos Galán Sarmiento, a fin de poder ejecutar exitosamente el atentado; (iv) Que parte del plan para atentar contra Luis Carlos Galán Sarmiento consistía en cambiarle y debilitarle su escolta, por lo que se debía contar con la participación del DAS,

²²² Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 23 de noviembre de 2016, de la Sala de Casación Penal de la Rad. No. 44312. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Sentencia incorporada en el Expediente No. 8375 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

²²³ Ibidem.

organismo encargado de su seguridad; (v) Que Luis Carlos Galán Sarmiento había recibido amenazas contra su vida y que el DAS estaba en el deber legal de garantizarle la seguridad; (vi) Que Miguel Alfredo Maza Márquez injustificadamente cambió al jefe del esquema de seguridad de Luis Carlos Galán Sarmiento y en su reemplazo directamente designó a Jacobo Alfonso Torregroza Melo; (vii) Que Luis Carlos Galán Sarmiento nunca solicitó al DAS el cambio de su jefe del esquema de seguridad, pues solo pidió que se le reforzara su protección y se le mejorara la dotación a sus escoltas; (viii) Que Jacobo Alfonso Torregroza Melo no tenía la capacitación necesaria para ejercer la función de jefe de un esquema de seguridad y además había sido investigado penal y disciplinariamente por faltas graves cuando fue oficial de la Policía Nacional; (ix) Que no obstante que Luis Carlos Galán Sarmiento le pidió directamente a Miguel Alfredo Maza Márquez que le reintegrara al anterior jefe de su esquema de seguridad, Maza Márquez le manifestó que Jacobo Alfonso Torregroza Melo era su "*hombre de confianza*" así que "pondría las manos por él en el fuego"; (x) Que Jaime Eduardo Rueda Rocha, autor material del atentado contra Luis Carlos Galán Sarmiento, se conocía con Jacobo Alfonso Torregroza Melo, al punto que como el primero fue capturado dentro la investigación que se le adelantó por la muerte de Galán Sarmiento, le pidió a Torregroza Melo que le hiciera un favor cuando estaba en la cárcel; (xi) Que Jacobo Alfonso Torregroza Melo no coordinó con las autoridades de Soacha la seguridad de Luis Carlos Galán Sarmiento para el día de los hechos; así mismo, envió dos de los escoltas del político al municipio de Villeta, donde al día siguiente daría un discurso público; intentó cambiar a los escoltas más antiguos de Galán Sarmiento; no subió a la tarima donde éste fue atacado, a pesar de que era su deber hacerlo por tratarse del jefe del esquema de seguridad; momentos antes del ataque se alejó de dicho sitio; tras haber sido herido Galán, se mantuvo pasivo en lugar de auxiliarlo y; por último, el informe inicial que presentó para reportar sus actividades el día del atentado no reflejó lo que en realidad había sucedido; (xii) Que el día de los hechos Jacobo Alfonso Torregroza Melo alardeó de que en Soacha tenía toda la seguridad de Luis Carlos Galán Sarmiento bajo absoluto control; (xiii) Que Miguel Alfredo Maza Márquez tenía conocimiento del atentado que se iba a perpetrar contra Luis Carlos Galán Sarmiento y; (xiv) Que Miguel Alfredo Maza Márquez desvió la investigación que se adelantó por la muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento sindicando a personas inocentes e impidiendo que se judicializaran a los verdaderos responsables.²²⁴

201. Así las cosas, de los hechos demostrados, la Corte Suprema de Justicia extrajo las siguientes conclusiones: (i) Que la orden de asesinar a Luis Carlos Galán Sarmiento fue impartida por Pablo Emilio Escobar Gaviria y que el encargado de materializarla fue Gonzalo Rodríguez Gacha, el cual para el efecto echó mano de Henry de Jesús Pérez Durán, quien a su vez designó a Jaime Eduardo Rueda Rocha para que ejecutara el atentado; (ii) Que Jacobo Alfonso

²²⁴ Ibidem.

Torregroza Melo fue impuesto por Miguel Alfredo Maza Márquez como jefe del esquema de seguridad de Luis Carlos Galán Sarmiento, no obstante la inconformidad frente a tal nombramiento, así expresada y transmitida por el propio político y su esposa; sino que el Jefe del DAS persistió en ese nombramiento, pasando por alto la falta de idoneidad y capacidad de Torregroza Melo para ese encargo, sumado al comportamiento el día de los hechos, el cual evidenció el incumplimiento de sus funciones; y, (iii) Que Miguel Alfredo Maza Márquez tenía conocimiento del atentado que se haría contra Luis Carlos Galán Sarmiento y que tras concretarse el homicidio desvió las investigaciones sindicando a personas inocentes y evitó que se conociera la identidad de los verdaderos responsables.²²⁵

202. Más adelante, con base en el análisis de los demás medios de prueba, la Corte Suprema de Justicia demostró la existencia de un acuerdo común entre las autodefensas del Magdalena medio y Miguel Alfredo Maza Márquez, para que éste se sumara a la consecución de los fines de tal organización criminal, entre ellos, la muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento, siendo su aporte significativo, el cual constituye la base para predicar la coautoría impropia, la ayuda que brindó para debilitar su esquema de seguridad del político, contribución sin la cual no se hubiera logrado consumar tal crimen. La Corte precisó que la responsabilidad de Miguel Alfredo Maza Márquez deducida en la sentencia por ella proferida, no parte de que éste haya acordado la muerte de Galán Sarmiento con Pablo Emilio Escobar Gaviria, lo cual alegó al unísono la defensa material y técnica como absurdo e inverosímil, pues el jefe del Cartel de Medellín, en varias ocasiones, intentó asesinar al Director del DAS y lo tildó de acérrimo enemigo. Esa animadversión no se discutió por la Corte, pues el compromiso penal de Maza Márquez en la muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento no partió de un supuesto vínculo, acuerdo o pacto suyo con Pablo Escobar, que no se demostró, sino de la señalada adhesión del Director del DAS a los intereses de las autodefensas del Magdalena medio, comandadas por Henry de Jesús Pérez Durán, quien directamente complacía el pedido de Gonzalo Rodríguez Gacha, el que a su vez se había comprometido con el jefe del Cartel de Medellín para materializar el crimen de Luis Carlos Galán Sarmiento.²²⁶

203. En el Consejo Nacional Electoral, con motivo del proceso administrativo adelantado a partir de la solicitud elevada en 2017, para el reconocimiento de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, a las preguntas formuladas por el Magistrado sustanciador al Senador Iván Marulanda Gómez, de si “*¿Usted recibió amenazas de violencia contra los líderes del movimiento político Nuevo Liberalismo? ¿Fue una persecución sistemática? ¿Fue una persecución de carácter general sobre el movimiento político Nuevo Liberalismo? Por favor precise esos hechos de amenazas y efectivamente, también si otros líderes del*

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Ibidem.

Nuevo Liberalismo en ese periodo igualmente fueron obligados a dejar el país”, Iván Marulanda contestó:

“Sí magistrado, fue un genocidio y continuó entonces mi relato. Elegidos en 1986, antes de la posesión como congresistas, empezamos a trabajar en el tema de las comisiones, cómo íbamos a estar distribuidos en las comisiones y qué posibilidades había de tener algunas jerarquías en algunas de esas comisiones, presidencias, vicepresidencias, lo normal en el trámite de posesión y apertura de un nuevo congreso.

“Había, en esta lucha nuestra tan solitaria, insisto, tan solitaria, porque ningún partido político asumió la responsabilidad de enfrentar la incursión de la criminalidad organizada en el poder del Estado, sino nosotros, Luis Carlos Galán, Rodrigo Lara y el Nuevo Liberalismo.

“Había en esa lucha un referente muy importante que era la extradición. Para nosotros el tema de la extradición era fundamental porque era la única salvaguardia que teníamos para liberar al país de estos asesinos. En esa época era un grupo muy concentrado de capos del narcotráfico sobre los que se podía ejercer una represión efectiva del Estado, y en ese caso muy efectiva si eran extraditados, porque el Estado colombiano estaba penetrado por ellos, tanto la política, como la fuerza pública y muchos estamentos de la justicia, por el terror, por el dinero, qué sé yo.

“Entonces, apuntamos nuestros ojos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por ser esta una comisión en la que se discuten las reformas políticas más importantes. Allí, y en una competencia muy difícil electoral interna, ganamos la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara, en cabeza de un compañero de nosotros que se llamaba ALBERTO VILLAMIZAR. Villamizar le ganó por un voto la presidencia de la Comisión a JAIRO ORTEGA, el representante apoyado por ESCOBAR. Y dicho y hecho, muy rápidamente en los primeros días se presentó un proyecto sibilino, un proyecto malicioso, un proyecto perverso de reforma al Código Penal. Eran dos líneas. Había sido preparado por un senador de la época JOCHE ELIAS NADER, que si no estoy mal terminó sus pasos respondiendo ante la justicia por delitos que no recuerdo. Ese artículo era difícil de descifrar pero ahí estaba encapsulado la prohibición a la extradición y nos opusimos y enterramos ese artículo en la Comisión.

“Alberto Villamizar recibió la visita de un sicario a la salida de su casa que le vació una ametralladora a quemarropa. Él no murió por un milagro, el sicario no lo pudo matar. Después de ese atentado, Alberto Villamizar y su esposa tuvieron que salir del país, exiliados también, fueron nombrados por el Presidente Barco como embajadores en Indonesia.

“Estaba también en Europa otro compañero que había sido Ministro de Justicia, que había sido sucesor de Rodrigo Lara. En un trance en el que el Presidente Betancur le dijo a Luis Carlos: - yo quiero que uno de ustedes sea el sucesor de Lara, no me dejen solo-. Entonces en el avión que veníamos Luis Carlos le dijo a ENRIQUE PAREJO: -Yo te pido que seas el Ministro, de Justicia, sucesor de Rodrigo, que asumas esa tarea, y te advierto que no te voy a presionar, si no aceptas yo asumo ese ministerio-. Enrique Parejo es un hombre extraordinario de la nómina de hombres fuera de serie de la que estoy hablando y no dudo un instante en asumir el Ministerio de Justicia.

“Para la época que estoy relatando, principios del año 87, Enrique Parejo era Embajador en Hungría, y allá fueron a su casa y le descargaron un revolver en la cara. Enrique está vivo de milagro, gracias a Dios, porque es un hombre extraordinario. Luego, en esos años, había un régimen de terror, le quiero decir, compañeros del Senado fueron asesinados ahí, en el año 87 dos compañeros senadores de la Unión Patriótica: Pedro Nel Jiménez, Senador por el Meta; y Pedro Luis Valencia, un médico muy destacado. Poco después asesinaron también un senador conservador, que se llamaba ALFONSO OSPINA, asesinados por la misma maquinaria de terror de la que estábamos hablando. Los 3.

“A finales del 86 habían sido asesinados Guillermo Cano, Héctor Abad Gómez, y una nómina de demócratas de este país.

“Apareció una lista de condenados a muerte por esa fuerza terrorífica, del narcotráfico conectado con la política, eso no lo podemos perder de vista un instante, y particularmente con el Partido Liberal, aunque tenía expresiones y derivas en el Partido Conservador. Y apareció una lista en la que estábamos varios senadores, entre ellos, yo, Horacio Serpa y otras personas. Cuando la lista apareció observamos que, de esa lista que eran como unas 20 personas, ya habían asesinado a unas 4 o 5 personas. Yo publiqué esa lista en un libro que está a su disposición que se llama ‘testimonio al borde del abismo’.

“Ese era el grado de terror en el que se debatía nuestro accionar político y no bajamos la guardia un instante, ni Luis Carlos Galán con un valor civil impresionante, por todo este país, diciéndole al país -¡despierten! ¡Despertemos! Aquí está ocurriendo una cosa muy grave-.

“Llegamos al año 88, había unas elecciones con dificultades enormes para movernos, para hacer política, era imposible, nosotros no éramos gente libre, éramos unas personas cautivas del terror, no podíamos salir, pero no teníamos tampoco todas las maneras de movilizarnos, no existían carros blindados para nosotros, muchas veces montábamos en taxis, habían

guardaespaldas pero en unas condiciones precarias porque no teníamos cómo transportar estas personas, eso era muy difícil, por seguridad, teníamos unas limitaciones tremendas.

“Llegamos a esas elecciones con una capacidad de gestión política y de movilización política muy limitada y el resultado electoral fue muy malo para nosotros. Yo quiero recordar que el Presidente de la República en aquel tiempo era Virgilio Barco, y quiero recordar también que después de la elección de Congreso en la que fui elegido senador, ese mismo día, Luis Carlos y nosotros decidimos, retirar la candidatura presidencial de Luis Carlos Galán, porque no había condiciones de seguridad para nosotros, y porque era muy precaria la capacidad de competir, pero además, particularmente Luis Carlos, tenía un enorme respeto por Virgilio Barco que era el candidato liberal, y en esa reflexión de que no teníamos garantías y de que Barco era un hombre muy respetable, retiramos la candidatura el mismo día de la elección de Congreso, pero no apoyamos la candidatura de Barco y por lo mismo no entramos al gobierno de Barco, no éramos parte de la fuerza política que eligió a Virgilio Barco. Luis Carlos y el Nuevo Liberalismo, le dijo a toda su gente: -voten a conciencia, no tenemos candidato-, y Luis Carlos se inventó una figura que él dijo que funcionaba en Italia, y era que nosotros íbamos a ser un apoyo externo al gobierno de Barco, es decir, que íbamos a apoyar desde afuera lo bueno, pero no íbamos a participar en el gobierno y así empezó el gobierno.

“Pero trabajábamos con tanto ahínco, con tanto interés en las cosas públicas y teníamos tanto bagaje ya detrás de nosotros, de estudio, de trabajo sobre los temas públicos, las participaciones de nosotros en el Congreso eran muy intensas, muy consagradas, muy juiciosas, y por supuesto defendíamos las cosas buenas del gobierno y terminamos prácticamente siendo la bancada del gobierno a pesar de que solo éramos 5 senadores, ¿por qué? Porque los demás senadores de gobierno no tenían un compromiso intelectual, ideológico, doctrinario ni político con el gobierno, sino que le sacaban todos los días puestos y presupuesto. El Presidente vivía muy agradecido con nosotros. El presidente admiraba a Luis Carlos Galán y empezó a mandar mensajes diciendo que quería que su sucesor fuera Galán.

“Pasadas las elecciones del 88, en esas condiciones tan precarias, empezamos a pensar cómo sería esta unión desde la convocatoria de Virgilio Barco. Empezamos a trabajar en cómo construir esa unión con ese partido que representaba Virgilio Barco, de tal manera que garantizara la dignidad de nuestra lucha y la permanencia de los valores éticos y doctrinarios, y empezamos a configurar esa ruta crítica hacia el liberalismo, con la convicción de que solos, en las condiciones en que hacíamos política no íbamos a llegar, y tampoco podíamos negarle al país la posibilidad de que Luis Carlos Galán fuera Presidente, y de que el país tenía que ver en

nosotros una fuerza con capacidad y con reflejos de superar las circunstancias para llegar al poder, a imponer desde el poder nuestros valores, nuestro pensamiento, nuestra manera de entender las responsabilidades públicas y de entender el destino de esta nación.

“Entonces nos ideamos una formula, que consistía en lo siguiente: le diríamos al Presidente Barco: hacemos una alianza sobre las siguientes condiciones: 1. Una reforma constitucional; porque era una forma de concretar un foco objetivo, una lucha por la democracia, por las libertades, por los derechos humanos, por la modernización del Estado, por la reforma de la constitución y de las instituciones democráticas; 2. Además una reforma económica, un plan económico concertado con el gobierno, en la preocupación que veníamos sosteniendo desde años atrás de que el país estaba enmarcado en una política neoliberal, perjudicial, que marcaba desequilibrios profundos en la sociedad, y era necesario rectificar esa desigualdad; y finalmente 3. Un proyecto de paz en el diálogo político, una paz negociada, Luis Carlos Galán, nosotros, ya lo he dicho, éramos por encima de todo una gente de paz, unos reformadores desde la democracia y desde las instituciones y sentíamos profundo dolor por la violencia política de éste país, y nos parecía que la forma en la que se estaba enfrentando esa violencia política era irracional e inadecuada por parte del Estado a través de la represión y a través de la profundización de la guerra, y entonces necesitábamos exigir desde la política y eso lo hicimos permanentemente una construcción de una paz en el dialogo político.

“Entonces eso frente a las cuestiones de Estado, y además desde lo político con el Partido Liberal, la exigencia de cambiar los estatutos del partido para que el candidato liberal fuera elegido en una consulta popular, esa era una condición *sine qua non* frente al Partido Liberal, porque sabíamos que en la modalidad de las convenciones llegaríamos a una encerrona, donde no habría un espacio democrático que nos permitiera competir desde la inteligencia, el pensamiento, el compromiso y la capacidad de servirle al país.

“Así las cosas, Luis Carlos Galán habló con el Presidente Barco y le dijo, - Presidente estamos listos en aceptar su invitación pero bajo estas condiciones-. Inmediatamente, el Presidente puso a andar el tema a través de su Ministro de Gobierno, CESAR GAVIRIA.

Gaviria fue quien tramitó la conversación con la Dirección Nacional Liberal, presidida por HERNANDO DURAN DUSSAN, él era una persona honorable, pero el resto, ALBERTO SANTOFIMIO, en la cárcel; EDUARDO MESTRE, en la cárcel; MIGUEL PINEDO VIDAL, en la cárcel; y ERNESTO SAMPER que no está en la cárcel pero debió haber terminado en la cárcel por su alianza con el narcotráfico para su elección

presidencial. 5 miembros de la Dirección Nacional de los cuales 4 implicados en las relaciones perversas con el narcotráfico.

(...)

“Llego el momento de hacer la conciliación del proyecto de reforma constitucional, estaba andando ya un dialogo sobre lo económico, un dialogo sobre la paz. A la hora de mirar la reforma constitucional hubo una reunión, en la que estaban el Presidente de la Dirección Liberal que era DURAN DUSSAN, el Ministro de Gobierno que era CESAR GAVIRIA y LUIS CARLOS GALÁN. Todos presentaron sus propuestas, y Luis Carlos Galán sacó casi que una constitución nueva. Este era nuestro compromiso profundo con la reforma del país, para transformar la sociedad concretada en una nueva constitución.

“Empezó el proceso de conciliación sobre ese texto, el cual fue difícil y largo, pero se terminó consolidando un proyecto de reforma constitucional que empezó el trámite en la legislatura de julio sobre el consenso liberal. Discurrió ese año en Senado y Cámara sin mayor novedad, con algunos ajustes y llegamos al año 89.

“Yo quiero advertir que a nosotros nos seguían matando gente en el campo, por ejemplo a nosotros nos asesinaron a un compañero que se llamaba FERNANDO LEON ZULUAGA, a quien promovimos como alcalde de Puerto Berrío, y que fue nuestro anfitrión en la fecha famosa que ya mencioné, era un muchacho extraordinario, y así militantes, sobre todo en el Magdalena Medio tuvimos varios compañeros asesinados.

“Llegamos al año 89 y empezó la segunda vuelta de la reforma constitucional. Para esa segunda vuelta trajeron de Roma a FEDERICO ESTRADA VELEZ, quien era un jurista muy connotado de la Universidad de Medellín, quien había sido compañero de fórmula con Ortega y quien fue asesinado tiempo después, por sus relaciones con la mafia seguramente de acuerdo con las versiones de la época, pero eso ocurrió 6 o 7 meses después. El vino y ayudó con el trámite de la reforma constitucional. Estábamos en una ola de terror impresionante, muertos, bombas, y en el mes de agosto asesinan a Galán. 18 de Agosto de 1989, el día más terrible. Ese día derrotaron nuestro proyecto político y derrotaron la esperanza de transformar esta sociedad y ganó la criminalidad organizada la partida, para desgracia de este país. Tumbaron un avión lleno de pasajeros que viajaba de Bogotá a Cali, asesinaron gentes por todas partes.

“Una noche en el trámite de esa reforma constitucional, a media noche, según Carlos LEMOS SIMMONDS, aparece un mico, un párrafo, un artículo nuevo, que decía que se convocaría al pueblo colombiano a un

plebiscito para que decidiera si había extradición o no. Ese artículo lo metieron ahí el señor Ortega, el señor MARIO URIBE, y alguien más, y fue aprobado.

“El Ministro Lemos, empezó a advertirle al país lo que estaba pasando al otro día por las emisoras. A mediodía aprobaron a pupitrazo limpio, y como tenía esa modificación tuvo que volver al Senado y en el Senado se hundió.

“Ya nosotros actuábamos dentro de la bancada liberal y en medio de una desesperación tremenda decidimos hacer una sesión secreta para decir cómo votar la reforma constitucional en bloque para cubrir la seguridad de las personas. Esa sesión fue muy dramática, hubo una votación, se dijo - ¿Quiénes votan a favor del párrafo y quienes en contra del párrafo, para hundir la reforma?- el párrafo ya no se podía modificar, ya no había tiempo, estábamos en diciembre del año 89, entonces se votó alzando la mano, todos los votos por hundir la reforma, para que ese artículo dejara de existir, en una reacción de dignidad política de la gente. Hubo discursos muy conmovedores y valerosos. Todos por hundir la reforma, solamente dos votos para que la reforma hiciera transito: FEDERICO ESTRADA VELEZ y el senador ALVARO URIBE. De allí salimos a la plenaria, y en la plenaria estaban esperando los conservadores en una posición muy cómoda de decir: -votamos como voten los liberales-.

“Un incidente que no quiero olvidar, cuando estábamos en la sesión secreta, en medio de esa sesión no había nadie distinto a los senadores excepto el Ministro Carlos Lemos. Estábamos en media discusión y entró una llamada al Ministro. Él contestó, colgó y nos dijo: -señores les quiero informar que esa llamada es de los cuerpos de seguridad del Estado, para informarme que hay un camión con dinamita cerca al capitolio y que si se hunde la reforma van a estallar esto. Eso indignó mucho más, y llenó de más coraje a los senadores y digamos que en ese momento la decisión se tomó con un valor civil impresionante.

“Fuimos a la plenaria a consumir esa decisión hundiendo la reforma constitucional y ‘recuerdo que cuando subió el Presidente del Senado al estrado de la Presidencia, bajó pálido y yo estaba ahí cerca porque las curules de nosotros eran cerca a la Presidencia, y nos comentó a un pequeño corrillo ahí, que a él le entró una llamada también, de alguien que le dijo: - nosotros sabemos dónde está su familia-. En ese ambiente de terror hacíamos las cosas. Este hombre se subió con un valor impresionante y él mismo presentó la proposición de archivo del proyecto.’

“Toda esta historia para decirle: se incumplió la promesa de la reforma constitucional que era parte del acuerdo del Partido Liberal, y se hundió por la responsabilidad de unos liberales que la contaminaron en la Cámara de

Representantes.

“Con relación al cambio de estatutos del partido liberal, se hicieron las dos convenciones que se necesitaban para hacer esa reforma pero nos pusieron una condición: cambiamos los estatutos si ustedes cancelan la personería jurídica del Nuevo Liberalismo.

“Efectivamente vinimos aquí, HUMBERTO DE LA CALLE era el Registrador, y cumplimos la palabra, cancelamos la personería jurídica del Nuevo Liberalismo. A nosotros no nos cumplieron la palabra porque tampoco hubo consulta popular porque asesinaron a nuestro candidato. Entonces fuimos a una unidad del Partido Liberal que se incumplió en dos acápites fundamentales, en la que nos sentimos desde la perspectiva de la historia, traicionados, no pudimos llegar con nuestro candidato a la consulta popular del Partido Liberal, y no hubo reforma constitucional. Ahí termino este relato honorable magistrado.”²²⁷

204. A la solicitud formulada por el Magistrado sustanciador de que “en torno a la forma en que se sometió a persecución y exterminio al Nuevo Liberalismo, que relate usted con mayor precisión cuál fue la participación de agentes del Estado en esa persecución”, el Senador Iván Marulanda Gómez contestó:

“Se lee en los actos de la propia justicia. Hay un protagonista que se llama Alberto Santofimio condenado por el asesinato de la Luis Carlos Galán, fue Ministro de Estado, fue Senador de la República, y hay un General de la República también condenado, que fungió como Director del D.A.S., durante todo este tiempo y todos estos episodios, que es el General MAZA.

“Ahora, quiero reiterar, era un Estado penetrado por la criminalidad organizada, y por lo mismo, era un Estado adverso a la legalidad en muy buena parte, tanto en la fuerza pública como desde la política, desde el Congreso, desde los propios gobiernos, que enfrentamos en unas condiciones de desigualdad que terminaron por aniquilarnos como fuerza política. No era una fuerza muy numerosa, de muchos líderes, era una fuerza con un valor y un poder moral enorme, pero no era una fuerza de muchas cabezas ni de una organización de base, estructurada, con una maquinaria, no obstante esas cabezas o fueron asesinadas o fueron perseguidas para ser asesinadas, o sufrieron atentados directamente. Fue un aniquilamiento repito, y fue un genocidio.

“Porque es que el genocidio no es un asesinato masivo sino un asesinato sistemático y en este caso se trataba de destruir una fuerza política, una

²²⁷ Cfr. Declaración rendida por el Senador Iván Marulanda el 19 de octubre de 2018 ante el Consejo Nacional Electoral. Expediente No. 8375, Tomo 5, folios 326 a 344 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

fuerza política que a pesar de ser pequeña en su estructura estaba a punto de llegar al poder. Nadie dudaba en este país que Luis Carlos Galán iba a ser Presidente de Colombia. Asesinaron al futuro inmediato Presidente Colombia. No asesinaron a un ciudadano que iba por la calle, ni a un Senador simplemente, o a un político intrascendente, ¡no!, asesinaron a quien iba a ser ungido por la voluntad popular como Presidente de este país, por eso lo asesinaron, porque era inevitable que llegara al poder, era la única manera de detener a Luis Carlos Galán y al Nuevo Liberalismo en su ascenso al poder, y se sabía que en el poder Luis Carlos Galán y el Nuevo Liberalismo, empezaba un proceso de regresión en la cobertura del poder de la criminalidad organizada infiltrada en la política. A partir de ese momento, podían tener la seguridad el crimen organizado y la corrupción política de que iban a fenecer para la historia de este país. Por eso le digo, perdimos esta partida para la historia.

“Vino después el gobierno de Gaviria, nosotros fuimos nombrados embajadores, yo fui constituyente, en un esfuerzo que hice independiente, personal, muy duro con el apoyo de los compañeros del Nuevo Liberalismo.

“La gente del Nuevo Liberalismo quedó muy desmoralizada, por todo el país, porque era gente de bien, gente cívica, gente que estaba ahí con un sueño, con una esperanza, sin una ambición personal, y cuando se derrumba el líder, y un líder tan extraordinario, se derrumbó la moral de la gente, y se desapareció mucha gente.

“Nosotros seguimos muy pocos, con muchas dificultades, y el gobierno de Cesar Gaviria no reconoció al Nuevo Liberalismo como un factor de poder, ni en la historia del poder al que él había accedido. Por el contrario nos nombró embajadores, yo recuerdo a Patricio Samper en Israel, a Cesar Pardo en Bucarest, a doña Gloria en París con sus pequeños hijos, a mí embajador ante la Agencia de las Naciones Unidas con sede en Roma, en fin, repartimos por todo el mundo, desarticulados y desmovilizados.”²²⁸

A las preguntas formuladas por el Magistrado sustanciador de si *“ustedes como dirigentes del Nuevo Liberalismo, tuvieron la oportunidad de reunirse posteriormente e intentar recuperar ese ideario por el cual fueron sacrificados, su máximo dirigente en magnicidio, Luis Carlos Galán Sarmiento, y otros integrantes del partido político, o si no fue posible. También quisiera que expresara cuál ha sido la respuesta de la institucionalidad, del Estado, en términos del establecimiento de la verdad, de la justicia, de la reparación, de las garantías de no repetición, frente a ese proceso de persecución y exterminio que usted nos ha relatado en la mañana de hoy”*, el Senador Iván Marulanda Gómez contestó:

²²⁸ Ibidem.

“La verdad, en la transición accidentada en el gobierno de Cesar Gaviria, por lo menos yo, porque no puedo hablar por los demás compañeros de la cúpula del Nuevo Liberalismo, en ese momento éramos 5 miembros de la dirección del Nuevo Liberalismo alterno, antes de la unión liberal, sí nos reunimos Gabriel Rosas, Alfonso Valdivieso, Cesar Pardo, Mauricio Guzmán, y mi persona, pero más angustiados por la transición de que se salvara el honor de nuestra causa y se eligiera a alguien que tuviera la voluntad nuestra y la aquiescencia nuestra. Habíamos hablado en privado Gabriel Rosas y yo, Alfonso Valdivieso y yo, antes del entierro de Luis Carlos Galán, hablé con Rosas en el Palacio de Nariño, en un momento que hubo un interregno, en una reunión a la que nos convocó el Presidente Barco a él y a mí, al hermano mayor de Luis Carlos, Gabriel Galán, y en un interregno yo hablé por separado con Gabriel Rosas que era el compañero de la lucha, él era Ministro de Agricultura en ese momento, y le comenté, le dije: -hombre yo creo que la lógica aquí es Gaviria-, y luego fui al elíptico y estaba ahí sentado en una silla Alfonso Valdivieso, frente al ataúd de Luis Carlos y le mencioné lo mismo, pero la verdad eso no pasó a más porque, al final ocurrió algo, por lo menos sorprendente para mí, yo no lo esperaba, no sé y eso tendríamos que preguntárselo a él. El hijo mayor de Luis Carlos, aquí presente, Juan Manuel, yo no sé de dónde sacó eso, me parece que yo lo vi escribir algo en su discurso, después vi que le puso su discurso al papa en el bolsillo del saco, abrió el ataúd, le puso el discurso, pero no sé de dónde lo sacó, lo importante, lo contundente, fue lo que él hizo, la conversación de nosotros se volvió un pequeño trance que no trascendió, yo creo que es la primera vez que yo cuento esto, porque no fue trascendente ni fue definitivo ni fue nada. La verdad fue que este joven (Juan Manuel Galán), creó el hecho político de decirle —señor tome usted estas banderas-

“Yo pensé que el Presidente Gaviria adquiriría un compromiso con el Nuevo Liberalismo, y que podía ser el lazo para que el Nuevo Liberalismo no desapareciera, pero no fue así. Nosotros en una desmoralización terrible, en unas condiciones de indefensión terribles desde el punto de vista político, yo logré ser constituyente pero de ahí para adelante ya no podía más, además estábamos muy demolidos moralmente, yo me fui y no honorable magistrado, yo realmente no me acuerdo de una reunión en la que hayamos dicho que íbamos a seguir, a reorganizarnos, yo no la recuerdo, yo creo que nos acabaron, ese asesinato nos acabó y nosotros no pudimos reinventarnos.”²²⁹

205. Por su parte, en la declaración rendida por el Señor Juan Francisco Lozano Ramírez al responder las preguntas formuladas por el Magistrado sustanciador

²²⁹ Ibidem.

señaló que:

“...El NL si perdía a LCG, perdía la posibilidad de conquistar la presidencia de la República, el NL perdía la posibilidad de un ejercicio político democrático, las amenazas ya se habían materializado contra otros miembros del NL, habían ya asesinado a RODRIGO LARA BONILLA, habían atentado contra ENRIQUE PAREJO GONZALEZ, a quienes estábamos haciendo política en provincia, los narcotraficantes, que luego fueron los gestores de otros genocidios, nos trazaban líneas rojas, nos advertían que era peligroso transitar por la provincia Rionegro porque al mejicano, a RODRIGUEZ GACHA no les gustaban los galanistas en esa zona, y que mejor nos devolviéramos rápido a Caparrapí porque si nos quedábamos un rato largo nos podían matar. Si GACHA sabía que los galanistas estábamos ahí o si los amigos de los narcotraficantes llegaban a saber que osábamos pisar sus territorios, nuestra vida estaba en peligro, eso era lo que se vivía en el NL. Pero de buena fe LCG, como había una posibilidad de reincorporación democrática a partir de la aprobación de la consulta popular, aceptó el camino, y lo que vino a saber y a probar la historia de Colombia, es que esas garantías para el ejercicio político nunca se le dieron.”²³⁰

A la solicitud formulada por el Magistrado sustanciador de *¿Ha hablado Ud. de unos hechos de violencia y persecución contra el NL, puede ampliar su percepción que se tenía sobre el origen de esos ataques, también en relación con autoridades públicas que fuesen cómplices de esa persecución contra el NL, y si Ud. puede considerar esos ataques como sistemáticos contra el NL?*”, Juan Lozano contestó:

“La cabeza que querían los narcotraficantes, los carteles, el de Medellín y de Cali, la principal cabeza era la de LCG, pero para esas organizaciones criminales, el NL, todo constituía una amenaza, es de público conocimiento, como el acto valiente de LCG de IVÁN MARULANDA de expulsar de sus listas a PABLO EMILIO ESCOBAR, marca una sentencia de muerte, y eso en el mundo de la mafia, es una sentencia que se mantiene vigente hasta que logran un objetivo.

“Nosotros sabíamos todos que los mafiosos estaban buscando a LCG para matarlo. Nosotros sabíamos porque había ocurrido un atentado en Medellín, al que el país le prestó poca atención, las amenazas eran frecuentes y latentes. LCG había tenido que cambiar su estilo de vida, sus desplazamientos, para que no se arriesgara su vida llegando hasta la casa tradicional del NL en el parque de Teusaquillo en la calle 34, y fue

²³⁰ Cfr. Declaración rendida por el periodista Juan Francisco Lozano Ramírez el 19 de octubre de 2018 ante el Consejo Nacional Electoral. Expediente No. 8375, Tomo 5, folios 346 a 363 de la versión electrónica remitida por el Consejo Nacional Electoral.

necesario alquilar un aparta-estudio, que no tenía espacios privados, para tratar de salvar la vida de LCG porque los desplazamientos eran un gran riesgo.

“Y porque el Estado se había demorado en apersonarse de manera integral de la seguridad de LCG, él tenía un Renault 18 blindado, y solo vinieron a darle un carro blindado potente, cuando fue necesario que el sintiera garantías para ir a la plaza de Soacha, solo le cambiaron sus viejas camionetas seguidoras, con miras a la manifestación de Soacha. Su escolta reforzada se produjo para tranquilizarlo y que fuera a esos actos políticos, y ya sabemos por lo que ha ocurrido en otros procesos judiciales, el DAS que tenía que protegerlo y era responsable de su seguridad, fue el responsable de servirlo, para la mira y los disparos de los asesinos en la plaza de Soacha. Entonces era evidente que había esa persecución, era evidente que los miembros del NL venían siendo hostigados, le ocurría a IM, les ocurría a los compañeros de Bogotá y de Cundinamarca, habían atentado contra ALBERTO VILLAMIZAR que ocupaba posiciones muy importantes dentro del NL no eran hechos aislados, no eran simplemente amenazas contra un militante, el NL era una organización que constituía una amenaza para los carteles, en lo nacional y en los espacios regionales.”²³¹

A la pregunta formulada por el Magistrado sustanciador de *¿Que conoce Ud., de las razones que llevaron a LCG a renunciar a la personería jurídica del NL y cuál es su valoración sobre esa renuncia a esa personería jurídica?*, Juan Lozano contestó:

“Retomo señor magistrado la pregunta anterior, LCG venía dando una batalla muy vertical contra la ausencia de democracia interior del PL, LCG luchaba para que la designación del candidato presidencial del PL, no fuera el producto de una convención manipulada entre los congresistas del partido, sino que fuera la expresión de la voluntad libre del pueblo liberal. Por eso, una condición sine qua non para la reunificación del PL, fue la aprobación de la consulta popular para esa selección, era uno entre varios elementos que se deberían propiciar para hacer más transparente la política y más transparente el proceso liberal, y sobre todo para lograr que la voluntad del pueblo se reflejara más cercana y directa de las decisiones de quienes resultaran elegidos, era un puro mecanismo de democracia interna para ampliar la democracia colombiana.

“El expresidente JULIO CESAR TURBAY, que había sido un caracterizado dirigente del partido y de la línea oficial del partido, adoptó una postura valiente y sincera, procurando la reunificación del partido, buscando garantías para que LCG regresara, sin embargo, el contingente

²³¹ Ibidem.

liberal y los dirigentes liberales, estaban ya contaminados con los compromisos con el narcotráfico. No en vano se profirió una condena contra otro de los precandidatos liberales que disputaba con LCG la candidatura presidencial. LCG convencido de su capacidad de interpretar al pueblo liberal y convencido de que las garantías serían eficaces, aceptó ese proceso.

“La figura en el derecho privado, la llaman los vicios del consentimiento, cuando alguien firma un contrato, pero lo han engañado, y no le han dicho toda la verdad, ese contrato en el derecho privado se considera que es nulo, porque el consentimiento no fue libre. Cuando alguien dice, sí firmo, pero no le contaron toda la verdad, ese contrato no puede surtir efecto.

“A mí me parece que lo que nos pasó en el NL y con LCG, equivale a un vicio del consentimiento, porque una garantía esencialísima para que ese consentimiento se pudiera dar, era que la vida de LCG se iba a proteger, y lo que pasó, fue que la apariencia lo llevó a aceptar unas reglas que solo podían conducir a su asesinato, porque había un designio metódico para acabar con el NL, y para matarlo a él.

“Esta historia nadie me la contó, yo la viví, yo llegué a la plaza de Soacha donde no había policía para proteger a LCG, yo vi cómo nos mintieron diciendo que lo iban a proteger, yo vi cómo se materializaba una farsa diciendo que al hombre más amenazado de Colombia, que iba ganando las encuestas, que podía ser Presidente de la República, le desmontaron el esquema de protección, es que aquí lo que hay, es una historia de una gran crueldad, a LCG lo hicieron subir a esa tarima a partir de un engaño, y a partir de un engaño dentro del designio metódico para acabar con LCG, y para acabar con el NL, y para permitir que los propósitos de los carteles de Medellín y de Cali y de los aliados de esos carteles se cumplieran. La acción política del NL tenía un sentido, y ese sentido fue traicionado, cuando se comprometieron a que esas posibilidades se iban a respetar para que se pudiera hacer completamente el itinerario de la lucha política del liberalismo.

“Uno mira para atrás, un evento que hubo en el hotel Tequendama, en donde LCG, decía a todos los compañeros del partido, que el viaje continuaba pero en una nave más grande, ese hombre noble, bueno y soñador, estaba engañado, creyendo en un Estado que no lo iba proteger, porque los organismos de seguridad del Estado, el DAS y la Policía estaban contagiados de narcotráfico y estaban haciéndole mandados a los narcotraficantes, que pretendían, y esto lo digo con fundamento en fallos judiciales, que pretendían cortar la acción política de LCG y de todo su partido y por eso lo que hicieron con LARA, PAREJO y ALBERTO

VILLAMIZAR, metódica y sistemáticamente contra el NL.”²³²

A la pregunta sobre “*Qué impactos generó sobre Ud. y el NL, esta persecución, violencia y el magnicidio de LCG*”, Juan Lozano contestó:

“Devastador, francamente devastador. En lo personal, yo sentía que se me había acabado la vida, quienes estábamos con LCG, habíamos entregado todo por estar con él y por acompañarlo en su proceso político, y por luchar de su mano por una Colombia mejor, con virtud y que resolviera tantos problemas asfixiantes.

“Si me permite magistrado una reflexión histórica, a Colombia le quitaron un faro, Colombia perdió la conducción de un gran hombre, a Colombia la llevaron a una paradoja dolorosa de nuestra historia, al único espacio, por cuenta de la muerte de LCG, en el que finalmente los narcotraficantes se salían con la suya para prohibir la extradición.

“Estaba en juego la extradición de nacionales, ¿por qué?, porque esta justicia precaria, venal, frágil, que tenía Colombia no garantizaba que los capos del narcotráfico se les pudiera condenar, en ese debate los narcotraficantes habían logrado que en el país se generara una duda sobre la conveniencia del instrumento de la extradición, y convergían algunos que defendían la no extradición pagados por los narcos, otros por cobardía y otras personas dignas, honorables, decentes, por legítimas convicciones, muchos dirigentes de la izquierda democrática colombiana que no estaban untados de narcotráfico, honradamente consideraban que la extradición era dañina para la justicia colombiana.

“Lo que estaba en juego era eso, si había o no había extradición, cuando matan a RODRIGO LARA, el presidente Belisario BETANCOURT había dicho que no le gustaba la extradición, cuando matan a LARA regresa la extradición, y los narcos consagran la frase famosa de los extraditables, de que es preferible una tumba en Colombia que una cárcel en USA.

“Matan a LCG el cartel de Cali hace una moñona, saca del camino al hombre que iba a ser Presidente de la República y que los iba a perseguir y los iba a extraditar, y logra que la furia del Estado se encauce contra el cartel de Medellín, de tal suerte que sacan del camino a sus dos grandes enemigos, a LCG y al cartel de Medellín, y el cartel de Cali desde adentro en unas instituciones.

“A partir del asesinato de LCG los jóvenes se movilizan, viene la marcha del silencio, la séptima papeleta y se convoca la constituyente, en la génesis

²³² Ibidem.

de la Asamblea Constituyente esta LCG y está el asesinato de LCG, la movilización que le da paso a la Asamblea Constituyente es la movilización que produce el asesinato de LCG, porque defendía la extradición y porque quería impedir que los narcos doblegaran la cabeza del Estado colombiano. Ya veníamos de una experiencia en el Congreso en la que metían micos, les tocaba a algunas fuerzas que quedaban con dignidad enfrentarse con ellos, los narcos habían tratado de prohibir la extradición mediante la introducción de artículos en las reformas políticas, y por eso el Gobierno del presidente Barco le tocó retirar su reforma.

“Y viene ahí la gran paradoja, se convoca la Asamblea Constituyente sobre el cadáver de LCG, -se convoca la Asamblea Constituyente contra la corrupción y la politiquería, se convoca la una fuerza nacional que quedó truncada, había una fuerza nacional cuyos dirigentes fueron amenazados, aniquilados y eliminados, por eso estamos aquí.

“No es sino repasar la profundidad de los planteamientos y los documentos del NL, repasar el rigor y el compromiso en la elaboración de cada uno de los temas que se convertían en las banderas ideológicas del NL, el NL fue una colectividad esperanzadora, activa articulada, disciplinada, nacional, documentada, y eso fue lo que termino truncándose, porque el destino, habría de ser, si le hubieran cumplido a LCG, que esa articulación se expresaba a través de la nave más grande que era el PL, pero de entrada, lo que estaba pasando, era que LCG estaba en la mira para encontrar su punto más vulnerable y sacarlo del camino.”²³³

206. Así, entonces, las anteriores acciones de violencia, algunas de ellas calificadas de terroristas por la Corte Suprema de Justicia y otras como crímenes de lesa humanidad, no solo se ejecutaron contra la dirigencia del sector o movimiento Nuevo Liberalismo, autónomo hasta diciembre de 1988 o integrado al Partido Liberal a partir de esa misma época, sino también, contra la dirigencia del Partido Unión Patriótica, lo mismo que, una vez reincorporado a la vida civil, contra la dirigencia del M-19. Por eso, tal y como lo señala el historiador Jorge Orlando Melo, “La campaña electoral de 1989-1990 estuvo marcada por la violencia de los narcotraficantes que buscaban crear un clima de terror y forzar al gobierno a suprimir la extradición. Los paramilitares y narcotraficantes asesinaron a tres de los candidatos a la presidencia. En 1989 mataron a Luis Carlos Galán, candidato oficial, cuyo programa garantizaba la continuación de la guerra contra el narcotráfico y el mantenimiento de la extradición. En 1990, firmada la paz con varios grupos guerrilleros, asesinaron a Bernardo Jaramillo, candidato de la Unión Patriótica, el grupo político creado por las FARC, y a Carlos Pizarro, el candidato del M-19 que había firmado la paz.”²³⁴

²³³ Ibidem.

²³⁴ Melo, Jorge Orlando. Colombia: una historia mínima. Una mirada integral del país. Crítica. Editorial Planeta, Bogotá D.C., septiembre 2020, p. 276. En igual sentido véase En igual sentido véase: López Restrepo, Andrés:

207. Asesinado Luis Carlos Galán Sarmiento el 18 de agosto de 1989, continuó en segunda vuelta el trámite de la reforma constitucional que el Congreso de la República había empezado a tramitar en primera vuelta en la legislatura de 1988, pero, finalmente, ella se truncó luego de que Pablo Escobar Gaviria interviniera para que mediante dicha reforma se convocara al pueblo en 1990 para realizar un plebiscito, referendo o consulta popular en el cual se rechazara la extradición de nacionales y se suprimiera la justicia especial de orden público con reserva de identidad creada para investigar los delitos de terrorismo y aquellos relacionados con narcotráfico.²³⁵

208. Frente a esta propuesta, el entonces Ministro de Gobierno, Carlos Lemos Simons, respondió: *“No están invitando a los colombianos a un referendo sino a una carnicería. Ahora los narcotraficantes harán prevalecer su poderío terrorífico para que se vote según sus deseos. Serán unas elecciones bajo el símbolo de la muerte, de los carros bomba, de los aviones que no terminan su viaje porque son volados.”*²³⁶ El Gobierno señaló que si el precio de aprobar la reforma constitucional era aceptar un referendo equivalente a una masacre, estaba dispuesto a buscar mecanismos jurídicos para improbirla. El propio Presidente de la República en alocución presidencial señaló: *“Creen ustedes que sobre la extradición podría haber una campaña limpia y libre de intimidación? Creen que quienes estén contra el narcotráfico podrían, sin temor alguno, emitir sus opiniones? Sería una campaña sesgada por el terrorismo, la intimidación y los dineros del narcotráfico. No puede el Gobierno someter a la ciudadanía a un proceso electoral que sería, no para convencer a los colombianos sino para amedrentarlos.”*²³⁷

209. Por su parte, el Partido Liberal unido prosiguió adelante con la consulta popular para elegir candidato a la Presidencia de la República. Asesinado el precandidato Luis Carlos Galán Sarmiento, éste fue reemplazado por César Gaviria Trujillo y en la consulta que se cumplió el 11 de marzo de 1990, participaron, además, los precandidatos también escogidos de su seno Jaime Castro Castro, Hernando Durán Dussán, William Jaramillo Gómez, Alberto Rafael Santofimio Botero y Ernesto Samper Pizano.²³⁸ El ganador fue César

“Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”. En “Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Vitral. Grupo Editorial Norma. Bogotá, 2006, pp. 422-424.

²³⁵ Véase, Ministerio de Justicia y del Derecho. 50 años de su restablecimiento al servicio de la justicia, del orden jurídico, de la equidad social y de la lucha contra la corrupción. Ob. Cit. El precandidato presidencial Alberto Santofimio Botero, en cambio, calificó la propuesta “como un acto de soberanía del Congreso. Y agregó con expresión temeraria: ‘Un tema que ha cobrado tantas vidas en el país no lo pueden definir tres magistrados ni diez congresistas sino el pueblo colombiano.’ Julio César Turbay Ayala también se opuso a la propuesta.” Véase, Cardona, Jorge. Días de Memoria. Del holocausto del Palacio de Justicia al falso sometimiento de Pablo Escobar. Aguilar, Bogotá, 2009, pp. 389 - 391

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Folio 168 (PDF) del tomo 7 del expediente que contiene el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado.

Gaviria Trujillo, quien obtuvo 2.796.623 votos, seguido por Hernando Durán Dussán quien obtuvo 1.204.779 votos y Ernesto Samper Pizano con 1.028.593 votos.²³⁹

210. Posteriormente, en las elecciones presidenciales celebradas el 27 de mayo de 1990, el candidato oficial del Partido Liberal César Gaviria Trujillo, fue elegido Presidente de la República para el período constitucional 1990 – 1994 con 2.891.808 votos (47.81%) contra Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación nacional quien obtuvo 1.433.913 votos (23.71%), Antonio Navarro Wolf del Movimiento Alianza Democrática M-19 quien obtuvo 754.740 (12.48%) y Rodrigo Lloreda Caicedo, candidato del Partido Social Conservador quien obtuvo 735.374 votos (12.15%).²⁴⁰

211. Luego de los acuerdos políticos celebrados en junio y agosto de 1990, el Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo, convocó al pueblo colombiano para el 9 de diciembre de 1990 con el objeto de que decidiera y eligiera una Asamblea Nacional Constituyente para expedir una nueva Constitución Política.²⁴¹ Los acuerdos políticos estuvieron precedidos de la séptima papeleta depositada en las elecciones del 11 de marzo y del segundo tarjetón depositado en las elecciones del 27 de mayo de 1990 con el objeto de consultar al pueblo si estaba de acuerdo o no en convocar y elegir una Asamblea Constitucional.²⁴² Revisados por la Corte Suprema de Justicia los Decretos legislativos 927 y 1926 de 1990, que entonces oficiaba como tribunal constitucional, conforme a las sentencias del 25 de mayo y 9 de octubre de 1990, respectivamente, esa Corporación le dio visto bueno al proceso constituyente y elegida la Asamblea el 9 de diciembre de 1990, se instaló el 5 de febrero de 1991.

212. De conformidad con lo hasta aquí expuesto, en lo que hace relación con el Nuevo Liberalismo, fueron asesinados en esa época, los siguientes dirigentes: Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia; los dirigentes políticos del Magdalena Medio Benjamín Quiñones, el ex alcalde y concejal de Puerto Boyacá Martín Torres, el médico y concejal Luis Silva; Raúl Cortés Aguirre; el concejal de Apartadó José Dionisio González Jaramillo y su cuñado Juan Guillermo López; José Oscar Marín en Antioquia y su Director Luis Carlos Galán Sarmiento. Igualmente se perpetraron atentados contra la vida e integridad de Alberto Villamizar en Bogotá, Enrique Parejo en Hungría e Iván Marulanda Gómez en Medellín, así como el secuestro de la ex ministra Maruja Pachón.²⁴³ También, como resultado de la violencia política ejercida contra otros sectores,

²³⁹ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Cifras electorales de 1990.

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ Cfr. Decreto Legislativo 1926 de 1990.

²⁴² Cfr. Decreto Legislativo 927 del 3 de mayo de 1990.

²⁴³ El 25 de noviembre de 2009, la Fiscalía 26 Especializada de Medellín declaró como crímenes de lesa humanidad los comportamientos delictivos presuntamente cometidos por el Cartel de Medellín que se encuentran unidos bajo el radicado 7947 que se adelanta, entre otros, por el caso del secuestro de las señoras Beatriz Villamizar y Maruja Pachón de Villamizar.

fueron asesinados en esa misma época, varios dirigentes y militantes del Partido Unión Patriótica y una vez reinsertado a la vida civil, del Movimiento M-19.

213. Así, entonces, en cuanto se refiere al Nuevo Liberalismo objeto de análisis, desde 1984 se produjo un sistemático ataque contra sus fundadores y principales dirigentes. Asesinados sus principales líderes, algunos de los que fueron amenazados, para proteger su vida e integridad personal, debieron salir del país, otros suspendieron y muchos más abandonaron la lucha política que habían iniciado desde la fundación del Movimiento en 1979, luego convertido en Partido Político en 1986. A pesar de la unidad liberal sellada en diciembre de 1988, el asesinato de sus principales líderes y fundadores, hechos que como atrás se vio, fueron declarados algunos de ellos como crímenes de lesa humanidad, o los atentados perpetrados contra otros fundadores, dirigentes, representantes, líderes y simpatizantes del Nuevo Liberalismo, no les permitió proseguir su actividad política para lograr la realización de sus propósitos conforme a la plataforma ideológica de esa colectividad fundada desde 1979 o al interior del Partido Liberal como sector, movimiento o tendencia del mismo, e inclusive muchos de ellos o sus familiares, debieron suspender la actividad política y, posteriormente, cuando la retomaron, solicitar su acogida en otros Movimientos que fueron fundados, como Colombia Siempre en noviembre de 1993²⁴⁴ y Cambio Radical en 1997.²⁴⁵

²⁴⁴ El 17 de Agosto de 1993, en el Hotel Tequendama se realizó el acto de presentación del movimiento. Inicialmente su Director fue el periodista Juan Lozano Ramírez y lo integraron además, Álvaro Camacho, Nancy Patricia Gutiérrez, Camilo Samper, Gustavo Moreno, Pedro Rubiano, Juanita León, Raúl Martínez y Hernán Castellanos. En 1998, el equipo político obtuvo 2 curules en la Cámara de Representantes con Nancy Patricia Gutiérrez por Cundinamarca, avalada por el Partido Liberal, ya que Colombia Siempre no tenía aún personería jurídica y Sergio Cabrera, avalado con firmas e inscrito por Colombia Siempre. En julio 25 de 2001, el Consejo Nacional Electoral le otorgó personería jurídica como Partido político. Cfr. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/partidos/perfil/colombia-siempre/29/>

²⁴⁵ En 1997, un grupo de personas convocaron una convención disidente del Partido Liberal que se llevó a cabo en el Teatro Libre de Bogotá, en la cual sus asistentes promovieron la creación de un nuevo movimiento de origen liberal, con ideología liberal, del cual designaron al ex senador Ernesto Rojas Morales como Secretario General y al representante a la Cámara Antonio Álvarez Lleras como Coordinador General. Integraron el Comité Ejecutivo conformado por el ex Fiscal Alfonso Valdivieso, el ex vicepresidente Humberto de la Calle, los senadores Claudia Blum y Luis Guillermo Giraldo y la representante Inés Gómez de Vargas; el Tribunal de Ética conformado por Paulina de Castro Monsalvo, Carlos Restrepo Piedrahita, Aurelio Tobón Mejía, Alfonso Gómez Gómez y Federico Echavarría; el Comité de Acción Política conformado por Antonio Álvarez Lleras, Elizabeth Rico, Armando Estrada, Fuad Char Abdala, Juan Carlos López, Nancy Patricia Gutiérrez, María Paulina Espinosa, Leonor Serrano de Camargo, Edmundo Guevara, Roy Barreras, Jorge Mario Eastman, Rodrigo Villalba y Mauricio Zuluaga; y, el Comité Ideológico conformado por Néstor Humberto Martínez, Gabriel Rosas Vega, Rafael Pardo, Ernesto Rojas Morales, Augusto Galán Sarmiento, Jaime Vidal Perdomo, Arturo Sarabia, Luis Fernando Múnera, Javier Lastra, Julio Enrique Ortiz y Nelson Pardo. El Movimiento tomó la decisión de apoyar la candidatura a la presidencia de Alfonso Valdivieso y luego, ante la renuncia de éste, la de Andrés Pastrana Arango para el período 1998-2002, quien una vez fue elegido Presidente, en reconocimiento al estatus de representación política del naciente movimiento nombró a Néstor Humberto Martínez como ministro del Interior, luego a Humberto de la Calle y finalmente a Armando Estrada; en el Ministerio de Agricultura a Rodrigo Villalba; Alfonso Valdivieso fue embajador en Naciones Unidas; Luis Guillermo Giraldo embajador en Venezuela y Arturo Sarabia embajador en Uruguay. Asimismo, en las elecciones para el Congreso de la República del mes de Marzo de 1998, Cambio Radical obtuvo cinco senadores y nueve representantes confirmando su personería en contiendas electorales. A partir del 5 de julio del 2000, el movimiento tomó el nombre de Cambio Radical. Entre los años 2006 y 2007 los movimientos “Colombia Siempre”, “Renovador de Acción Laboral Moral”, “Nuevo Liberalismo” [fundado por Carlos Ardila Ballesteros], “Voluntad Popular Pas” y los partidos “Nacional Cristiano” y “Voluntad Popular”, adhirieron al Partido Cambio Radical y este los absorbió

214. Estos hechos se enmarcan dentro del contexto de perturbación política que sirvieron de soporte fáctico para la declaratoria de perturbación del orden público y en estado de sitio de todo el territorio nacional con el Decreto 1038 del 1 de mayo de 1984, entre ellos, el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia y uno de los fundadores del nuevo Liberalismo, los cuales, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 25 de mayo de 1990, lejos de haberse extinguido, se aumentaron en vigencia de dicho Decreto, puesto que en ese período el país asistió a múltiples hechos de violencia que lo horrorizaron como la muerte de tres candidatos presidenciales, entre ellos Luis Carlos Galán Sarmiento, los atentados a dirigentes políticos del Nuevo Liberalismo, ejemplos de una situación que fue atribuible a otras manifestaciones del crimen organizado de la cual fue víctima la dirigencia del Nuevo Liberalismo, sus familias y sus simpatizantes.²⁴⁶

215. El magnicidio de su principal opción presidencial²⁴⁷ y la persecución con la misma finalidad de eliminar a sus demás líderes por parte de organizaciones delincuenciales que, en su momento, le resultaba imposible controlar al Estado, modificó la situación de que gozaban sus dirigentes frente a las demás organizaciones políticas o las demás vertientes del Partido Liberal que los integró, resultando avocados a una evidente condición de desigualdad con respecto a los otros sectores de ese Partido, lo cual evidentemente afectó gravemente su derecho a la participación en la vida política, en cuanto se presentaron hechos realmente excepcionales y ajenos a la voluntad de sus dirigentes y militantes, los que afectaron su derecho a mantenerse como un sector del Partido Liberal o reconstituirse nuevamente como Partido y con él su proyecto político, así como el derecho de postulación para contar con el apoyo ciudadano. Por lo tanto, a quienes sufrieron los hechos antes señalados les asiste el derecho a reagruparse y a que se les garantice, por parte del Estado, las prerrogativas establecidas tanto en el régimen constitucional anterior a 1991, desarrollado por la Ley 58 de 1985, como en los artículos 1, 3, 40-3, 107 y siguientes de la Constitución Política vigente a partir de 1991.

de acuerdo con la reglamentación aprobada por el Consejo Nacional Electoral. Cfr. <http://www.partidocambioradical.org>

²⁴⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de mayo de 1990. Revisión del Decreto Legislativo No. 927 del 3 de mayo de 1990.

²⁴⁷ El miércoles 20 de agosto de 2014, en el Salón Luis Carlos Galán Sarmiento del Capitolio Nacional, el Partido Liberal Colombiano, el Instituto del Pensamiento Liberal y el Senador Juan Manuel Galán, celebraron los “25 años de la muerte de Luis Carlos Galán”. En él, el Senador Juan Manuel Galán, dio “Gracias por este homenaje a la memoria de mi padre” y el Partido Liberal como el Instituto de Pensamiento Liberal señalaron en varios mensajes de twitter: “*El Partido Liberal le pide perdón a la familia de Luis Carlos Galán*”; “*El Partido Liberal le pide perdón a la familia de LC. Galán y a Colombia por las dificultades y ausencia de un líder, hoy.*”; “*Pedimos perdón a Colombia por haber sacado del camino a un líder que llegaría a la Presidencia y quien hubiera logrado un país distinto.*” Doña Gloria Pachón de Galán señaló: “*Esperamos todos estos años a que el @Partido Liberal se pronunciara y este perdón resulta para nosotros fundamental*”.

D. Aclaración previa sobre las diferencias entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Movimiento Nuevo Liberalismo

216. Tanto en el proceso adelantado por el Consejo Nacional Electoral como en el proceso contencioso administrativo que culminó con la sentencia objeto de la tutela objeto de revisión, hubo una persistente confusión entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Movimiento Nuevo Liberalismo. De hecho, el Consejo Nacional Electoral aludió a este último, tanto para negarle legitimidad en su reclamación al primero, como para argumentar en contra de la solicitud del primero con fundamento en circunstancias acaecidas al segundo. Si bien la confusión logró superarse en el trámite del proceso contencioso administrativo, la Sala considera necesario aclarar, antes de proceder al análisis del caso concreto, que las dos entidades políticas antedichas son claramente diferentes.

217. En efecto, el Partido Nuevo Liberalismo, que fue fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento, al que pertenecieron los ahora actores, fue una colectividad política que estuvo activa desde 1979 y que participó en las elecciones de los años 1980, 1982, 1984, 1986 y 1988. Ese Partido no tiene ninguna relación sustancial, salvo de la del nombre parcial, con el Movimiento Nuevo Liberalismo, fundado el 27 de diciembre de 1999 por el ciudadano Carlos Ardila Ballesteros. A este último Movimiento es al que se le reconoció personería jurídica por medio de la Resolución 0269 de 2000 y al que se le declaró la pérdida de la misma, por medio de la Resolución 1057 de 2006, al no haber obtenido en 2006, el 2% de los votos válidos en las elecciones del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Este movimiento, además, adhirió al Partido Cambio Radical, lo cual fue aceptado por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 1776 de 2007.

218. En efecto, el 27 de diciembre de 1999, el señor Carlos Antonio Ardila Ballesteros fundó el Movimiento Nuevo Liberalismo, el cual optó por el modelo de Dirección Unitaria, para lo cual fue elegido como Director Único Nacional y Representante Legal del Movimiento el mismo señor Carlos Antonio Ardila Ballesteros y como Secretario General del mismo fue elegido el señor Ricardo López Arévalo.²⁴⁸

219. El 12 de abril de 2000, por medio de la Resolución 0269 de 2000,²⁴⁹ el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al Movimiento Nuevo Liberalismo y ordenó el registro de sus Estatutos, Código de Ética y Comportamiento, Plataforma Política, Símbolo y Acta de Fundación.²⁵⁰

220. En las elecciones de 2002, el Movimiento Nuevo Liberalismo obtuvo votos (1.2%) que le permitieron alcanzar 2 curules en la Cámara de

²⁴⁸ Folio 147-149 (PDF) del cuaderno 3 del expediente electrónico remitido por el Consejo Nacional Electoral

²⁴⁹ Folio 181 (PDF), Ibidem.

²⁵⁰ Folio 180, Ibidem.

Representantes.²⁵¹

221. En las elecciones congresariales del 12 de marzo de 2006, el Movimiento Nuevo Liberalismo no obtuvo representación en el Senado de la República ni en la Cámara de Representantes, motivo por el cual, con la Resolución 1057 del 13 de julio de 2006, el Consejo Nacional Electoral declaró la pérdida de la personería jurídica a partir del 20 de julio de 2006, entre otros, al Movimiento Nuevo Liberalismo porque no obtuvo el 2% de los votos válidos depositados en el territorio nacional para el Senado de la República o para la Cámara de Representantes.²⁵²

222. Mediante la Resolución 1624 de 2006,²⁵³ el Consejo Nacional Electoral estableció el procedimiento para la ADHESION de organizaciones políticas (Partidos y Movimientos) sin personería jurídica a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente.²⁵⁴

223. De conformidad con lo anterior, mediante oficio radicado el 1 de diciembre de 2006 ante el Consejo Nacional Electoral, el señor Antonio Álvarez Lleras, Secretario General y Representante Legal del Partido Cambio Radical, informó sobre las adhesiones de los siguientes movimientos y Partidos, al Partido Cambio Radical: Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento Moral, Partido Nacional Cristiano y Movimiento Colombia Siempre. En el mismo escrito se manifestó haber realizado un proceso de Adhesión por Absorción, establecido por la Resolución 1624 de 2006. En el caso particular del Movimiento Nuevo Liberalismo, solicitaron el giro de los recursos correspondientes a reposición de votos a candidatos, en razón a que ese movimiento político culminó su proceso de liquidación patrimonial, y traslado al Partido Cambio Radical sus archivos y remanente de liquidación, según Acta de entrega y recibo de documentos procedentes del Movimiento Nuevo Liberalismo – en Liquidación, por el Partido Cambio Radical.

224. Mediante la Resolución 1776 del 16 de octubre de 2007, el Consejo

²⁵¹ Cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 2002.

²⁵² Folios 162-179 (PDF) Ibidem.

²⁵³ Firmada por Carlos Ardila Ballesteros y Héctor Osorio Isaza como Presidente y Vicepresidente, respectivamente, del Consejo Nacional Electoral.

²⁵⁴ En dicha Resolución se dispuso lo siguiente: “ARTÍCULO PRIMERO. Las organizaciones políticas (partidos o movimientos) que perdieron su personería jurídica podrán optar por el procedimiento previsto en la Resolución número 1050 del 10 de junio de 2006 emanada del Consejo Nacional Electoral, o podrán adherirse a los partidos o movimientos políticos que tengan personería jurídica vigente; para tales efectos, éstos últimos se denominarán partido o movimiento absorbente y los primeros, adherentes. // ARTÍCULO SEGUNDO. El Partido o Movimiento Político absorbente, informará al Consejo Nacional Electoral, dentro del mes siguiente a la aceptación de la adhesión, acerca de la organización u organizaciones que absorbe, remitiendo para ello el documento que así lo acredite. // ARTÍCULO TERCERO. El Partido o Movimiento absorbente se sustituye en la totalidad de los derechos y obligaciones del Partido o Movimiento adherente. El Partido o Movimiento adherente enviará al Consejo Nacional Electoral una relación de la totalidad de los activos y pasivos que traslada al Partido o Movimiento absorbente. // ARTÍCULO CUARTO. Los partidos y movimientos políticos absorbentes reconocerán en todo caso a los afiliados a la organización adherente los mismos derechos que tienen sus propios afiliados.”

Nacional Electoral autorizó la adhesión, entre otros, del Movimiento Nuevo Liberalismo al Partido Cambio Radical y se ordenó el Registro de la Adhesión dentro del Radicado 6402 de 2007.²⁵⁵ Así mismo ordenó el giro de los recursos correspondientes a reposición de votos a candidatos del antes denominado Nuevo Liberalismo, al Partido Cambio Radical en su calidad de Partido Absorbente.²⁵⁶

225. A partir de estos elementos de juicio, la Sala deja en claro que ni el proceso adelantado por la Consejo Nacional Electoral, ni el proceso contencioso administrativo tramitado por Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ni, por supuesto, el presente proceso de tutela, tienen alguna relación con el Movimiento Nuevo Liberalismo. Por el contrario, todos estos procesos se refieren al Partido Nuevo Liberalismo, fundado en 1979 por varios dirigentes políticos, entre ellos Luis Carlos Galán Sarmiento, al que le fue conferida personería jurídica mediante la Resolución 06 de 1985 y luego fue cancelada por medio de la Resolución 17 de 1988, expedidas por el Consejo Nacional Electoral. Por tanto, la sujeta materia de esta sentencia está dada por lo acaecido a este Partido y por las decisiones administrativas y judiciales que se adoptaron a partir de 2018 respecto de su petición de recuperar su personería jurídica.

E. Caracterización de los defectos fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, como causales específicas de procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

1. El defecto fáctico y sus dimensiones

226. Para el análisis del caso objeto de selección y revisión que procede del Consejo de Estado, es preciso tener en cuenta que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, fijó el régimen probatorio especial en el Capítulo IX y estableció una cláusula de remisión al Código General del Proceso -que derogó el Código de Procedimiento Civil-.²⁵⁷ En el artículo 165²⁵⁸ del C.G.P. se enuncia el principio de libertad probatoria, es decir, que el juez puede acudir a cualquiera de los medios previstos en la ley para efectos de probar los hechos materia de la controversia. Esta libertad de la autoridad judicial para estudiar el material probatorio recaudado, hace que la intervención del juez constitucional en esa materia sea excepcional. De allí que la Corte, siendo

²⁵⁵ Folios 168-179 (PDF) Ibidem.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Cfr. Artículo 211.

²⁵⁸ “Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.”

respetuosa de la autonomía²⁵⁹ e independencia judicial²⁶⁰, haya sostenido que la acción de tutela procede contra una sentencia, por incurrir en un defecto fáctico, cuando *“la irregularidad en el juicio valorativo [sea] ostensible, flagrante y manifiesta, es decir, de tal magnitud que incida directamente en el sentido de la decisión proferida”*²⁶¹.

227. El mencionado defecto fáctico puede presentarse de dos formas: una *positiva* y una *negativa*. La primera tiene ocurrencia en los eventos en que se decide acudiendo a argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria sea por completo deficiente. La segunda obedece a las omisiones del juzgador en la etapa probatoria. Puede presentarse cuando no se decretan o no se practican pruebas relevantes para llegar al conocimiento de los hechos, teniendo el deber de hacerlo.²⁶²

228. Así, un defecto fáctico tiene lugar, en su dimensión positiva, cuando la decisión del juez se funda en elementos probatorios que no resultan aptos para la conclusión a la que arribó. En tal sentido, el juez de tutela se pregunta, en concreto, 1) por la calidad de las pruebas que le permitieron al juez llegar al convencimiento, y 2) por la valoración que aquel hizo de estas. Es cierto que, como se manifestó, toda autoridad judicial cuenta con una amplia libertad en ese ejercicio valorativo, pero esta libertad no es absoluta, en tanto debe respetar criterios de racionalidad y razonabilidad.

229. Esta Sala ha enunciado, de manera genérica,²⁶³ algunos parámetros que permitirían al juez constitucional identificar si la actuación del juez de conocimiento fue arbitraria o no al momento de evaluar los medios probatorios, parámetros que, aunque no sean exhaustivos, sirven para estudiar si se ha desconocido el derecho al debido proceso. Algunas consideraciones en ese sentido permiten concluir que una autoridad judicial incurre en la dimensión positiva de un defecto fáctico:

²⁵⁹ Constitución Política. Artículo 230. *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.”*

²⁶⁰ Cfr., Sentencia T-450 de 2018. *“[S]e puede afirmar que la autonomía e independencia judicial comporta tres atributos básicos en nuestro ordenamiento superior: i) Un primer atributo, cuya connotación es esencialmente negativa, entiende dicho principio como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas; ii) Un segundo atributo que lo erige en presupuesto y condición del principio de separación de poderes, del derecho al debido proceso y de la materialización del derecho de acceso a la administración de justicia de la ciudadanía; y, finalmente, iii) un tercer atributo que lo instituye en un principio estructural de la Carta Política de 1991”.*

²⁶¹ Cfr., Sentencia SU-337 de 2019. Sobre este mismo punto, en la misma providencia se citó la Sentencia T-786 de 2011. Donde esta Corte sostuvo que *“(…) la simple discrepancia sobre la interpretación que pueda surgir en el debate jurídico y probatorio en un caso, no puede constituir por sí misma, una irregularidad o defecto que amerite infirmar la decisión judicial mediante acción de tutela, debido a que ello conllevaría admitir la superioridad en el criterio valorativo del juez constitucional, respecto del juez ordinario, con clara restricción del principio de autonomía judicial. Cuando se está frente a interpretaciones diversas y razonables, el juez del conocimiento debe establecer, siguiendo la sana crítica, cuál es la que mejor se ajusta al caso analizado (...).”*

²⁶² Cfr., Sentencias SU-337 de 2017 y T-074 de 2018.

²⁶³ Cfr., Sentencias SU-337 de 2017.

- (i) Si la conclusión que extrae de las pruebas que obran en el expediente es “*por completo equivocada*”. Podría decirse que, en este evento, la decisión puede ser calificada de *irracional*, toda vez que la conclusión es diametralmente opuesta –siguiendo las reglas de la lógica– a la que se desprende del contenido de los materiales probatorios. Esta desproporción podría ser identificada por cualquier persona de juicio medio.²⁶⁴
- (ii) Si la valoración que adelantó no cuenta con un fundamento objetivo. Es el caso del juez que resuelve una controversia acudiendo a su propio capricho o voluntad.²⁶⁵
- (iii) Si las pruebas no han sido valoradas de manera integral. Caso en el que se asigna un mayor o menor valor a alguna prueba en relación con otras, sin que exista justificación para ello.²⁶⁶
- (iv) Si la conclusión se basa en pruebas que no tienen relación alguna con el objeto del proceso (impertinentes); que no permiten demostrar el supuesto de hecho (inconducentes); o que fueron decretadas y practicadas, por ejemplo, desconociendo el derecho al debido proceso de una de las Partes.²⁶⁷

230. Como se observa, siempre que se alegue la existencia de un defecto fáctico en su dimensión positiva, el juez constitucional debe dilucidar si la lectura del juez accionado desconoció los parámetros de razonabilidad indicados. El concepto *razonabilidad*²⁶⁸, en particular y en interpretación de la Corte, puede ubicarse en la antípoda del concepto *arbitrariedad*. Es su contrario. En consecuencia, solo será reprochable una providencia judicial por el defecto que se estudia (en la dimensión abordada hasta ahora), cuando la conclusión a la que allí se llegó no fue objetiva o se fundó en pruebas prohibidas por las reglas del debido proceso. Por supuesto, en nombre de este defecto, el juez de tutela no puede dejar sin efectos decisiones que hayan sido respetuosas de las reglas antedichas, aun cuando considere que debió darse otra interpretación a los

²⁶⁴ Ferrer, J., (2005). Prueba y verdad en el derecho. Madrid, España. Marcial Pons, p. 43. Sobre la libertad en la valoración, el autor en comento sostiene que: “[...] *la libertad del juez para determinar los hechos probados del caso sí está limitada por las reglas generales de la racionalidad y la lógica, como ha sido también reconocido por la jurisprudencia. Es más, puede entenderse que ésa es su única limitación, también jurídica. De ese modo, la determinación de los hechos probados realizada contra las reglas de la lógica o, en general, de la racionalidad supondría una infracción de la ley: para ello, basta interpretar las reglas que establecen la libre valoración de la prueba de forma que ordenen la valoración mediante la utilización de la racionalidad general*”
²⁶⁵ Cfr., Sentencia T-442 de 1994.

²⁶⁶ Tradicionalmente se ha reconocido que el ejercicio valorativo cuenta con dos momentos. En el primero de ellos, el juez debe estudiar la prueba en su individualidad. En el segundo, se debe valorar la prueba en relación con los demás elementos obrantes en el proceso. El artículo 60 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social ordena que “*el juez, al proferir su decisión, analizará todas las pruebas allegadas en tiempo*”.

²⁶⁷ También se ha reconocido que este tipo de pruebas no pueden fundar el convencimiento del juez. De hecho, el artículo 53 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social dispone su rechazo.

²⁶⁸ Cfr., Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico. Razonabilidad: “*Cualidad de un acto o decisión que se ajusta a lo esperable o aceptable en atención a su motivación y a los antecedentes conocidos, y que ha sido adoptado, por tanto, razonadamente y en atención a criterios razonables*”.

materiales obrantes en el proceso.²⁶⁹

231. El defecto fáctico, en su dimensión positiva, puede acreditarse en dos escenarios. Primero, respecto de aquellas pruebas que pueden ser valoradas de manera amplia, el funcionario judicial incurre en tal defecto cuando actúa contra la razonabilidad, caso en el que 1) no respeta las reglas de la lógica deóntica al establecer la premisa fáctica, 2) resuelve la controversia acudiendo a su propio capricho, 3) no valora íntegramente el acervo, o, 4) funda su convencimiento en pruebas impertinentes, inconducentes o ilícitas. Segundo, si el legislador establece que del elemento probatorio *p* debe seguirse *q*, incurre en un defecto fáctico si concluye algo distinto sin ofrecer una justificación para ello (*v. gr.* la falsedad del documento). En cualquiera de los dos eventos antedichos, el juez desconoce el derecho al debido proceso de las Partes y, en consecuencia, vía tutela, la decisión podrá dejarse sin efectos.

232. En lo que tiene que ver con la dimensión negativa del defecto fáctico, la jurisprudencia ha precisado que se trata de casos en los cuales el juez omite el decreto o la valoración de una prueba que resulta determinante para el caso.²⁷⁰ Así, este defecto se presente “(...) cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido.”²⁷¹ En este sentido, la Corte ha indicado que “(...) la dimensión negativa puede dar lugar a tres circunstancias: (i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes, (ii) por valoración defectuosa del material probatorio y (iii) por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella.”²⁷²

233. En estos términos, la Sala reitera los contenidos del defecto fáctico a partir de la jurisprudencia vigente.

2. El defecto por desconocimiento del precedente judicial

234. El precedente judicial y su valor como fuente del derecho conlleva una tensión entre la autonomía judicial (art. 228 C.P.), el valor de la jurisprudencia de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones (art. 230 C.P.) y la igualdad de trato jurídico (art. 13 C.P.). Desde sus inicios, la jurisprudencia

²⁶⁹ Cfr., Sentencia T-217 de 2010. “Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos. Frente a interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquél es razonable y legítima”.

²⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-118A de 2013.

²⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-902 de 2005.

²⁷² Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

constitucional reconoció esta tensión y propuso una fórmula para lograr la mayor satisfacción de los principios en juego. Sobre el punto, la Corte señaló que el juez está vinculado al imperio de la ley y tiene una garantía amplia de independencia. A pesar de lo anterior, la jurisprudencia proferida por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones -al margen de los fallos dictados en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad- y su aplicación uniforme, tiene pleno sustento en la igualdad de trato jurídico. *“Luego, sin perjuicio de que esta jurisprudencia conserve su atributo de criterio auxiliar, es razonable exigir, en aras del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que los jueces y funcionarios que consideren autónomamente que deben apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas cortes, que lo hagan, pero siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión, pues, de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad (CP art. 13).”*²⁷³

235. A partir de esta formulación inicial, la jurisprudencia precisó paulatinamente la justificación constitucional de la fuerza vinculante del precedente. Además de la igualdad, la Corte encontró que el respeto por el precedente de los órganos de cierre encontraba sustento en el principio de confianza legítima en las decisiones de la administración de justicia,²⁷⁴ la seguridad jurídica -como aplicación concreta de la buena fe (art. 83 C.P.)- y el principio de publicidad de la función judicial, pues la aplicación consistente y uniforme del derecho materializa estos principios constitucionales. Asimismo la fuerza vinculante del precedente está sustentada en una interpretación amplia del concepto del imperio de la ley previsto en la Constitución, a partir de una lectura material que incluye el valor supremo de la Constitución y que no se agota en un concepto formal de la ley.

236. La Corte Constitucional reconoció explícitamente la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos:

“En la medida en que el Consejo de Estado carecía legalmente de funciones jurisdiccionales en el momento en que fueron expedidas las normas que crearon la doctrina legal y la doctrina probable, estas dos instituciones, y los grados de autonomía que conferían, resultaban aplicables a toda la actividad judicial. Con todo, la regulación actual de los procedimientos judiciales ante las diversas jurisdicciones y de las facultades de los jueces pertenecientes a cada una de ellas son independientes. A pesar de ello, y sin desconocer que la autonomía judicial varía dependiendo de la jurisdicción y de la especialidad funcional, el análisis general de dicha prerrogativa es predicable de los jueces que integran la administración de justicia, tanto los que

²⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 1995.

²⁷⁴ Como un elemento que integra el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

corresponden a la denominada jurisdicción ordinaria, como a los que pertenecen a la justicia administrativa y constitucional."²⁷⁵

237. Como consecuencia del avance en la doctrina sobre el valor del precedente, la Corte incluyó su desconocimiento como una causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.²⁷⁶ Como se explicó, la tensión entre la autonomía del juez y la igualdad implica que esta causal opere en un ámbito reducido. Así, "*(...) puede concluirse prima facie, que para proteger el principio de igualdad, el juez en principio no puede apartarse de sus pronunciamientos (precedentes), cuando el asunto a resolver presenta características iguales o similares a las que ha fallado anteriormente.*"²⁷⁷

238. Sin embargo, la jurisprudencia ha explicado que el juez puede apartarse del precedente -salvo de los casos en que se ejerce el control abstracto de constitucionalidad- bajo dos condiciones: 1) debe presentar el contenido de los casos que constituyen precedente como una exigencia de transparencia; y 2) debe presentar una "*(...) justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que haga manifiestas las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa.*"²⁷⁸

239. Sobre las razones que justifican apartarse del precedente, la doctrina constitucional ha expuesto algunos casos en los que precisa el concepto de razones serias y suficientes, así: a) la existencia de elementos nuevos que justifican la inaplicación de un caso anterior -precedente-; b) la ausencia de valoración de elementos normativos que alteran la admisibilidad del precedente; c) un desarrollo jurisprudencial posterior que satisfaga de mejor manera un derecho fundamental o que desarrolle una institución jurídica; d) que la Corte Constitucional se haya pronunciado de manera contraria a la interpretación del juez; y, e) que se modifique el contexto normativo en que se inscribe la regla que originó el precedente.²⁷⁹

240. La Corte ha concluido que "*(...) solo cuando un juez se aísla de un precedente establecido, sin cumplir con la carga ya descrita, incurre en la causal especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial,*"²⁸⁰ pues se desconoce la igualdad, la confianza legítima, la seguridad jurídica y el debido proceso. Esta formulación restrictiva de la procedencia es consistente con el

²⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

²⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

²⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-698 de 2004.

²⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-039 de 2018.

²⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-688 de 2003. En esta sentencia se analizaron estas hipótesis respecto de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, la Sala considera que son aplicables de manera general a cualquier juez.

²⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-039 de 2018.

carácter subsidiario de la acción de tutela y con la existencia de recursos dentro de la estructura del proceso respectivo que, justamente, permiten revisar la interpretación normativa por parte de un funcionario judicial superior. Todo ello en el marco del reconocimiento de la autonomía y la independencia judicial, como un principio reconocido en la Constitución.

241. En el presente caso es relevante recordar la distinción entre precedente *horizontal* y precedente *vertical*. Estas categorías se construyeron a partir de la estructura constitucional y legal de la Rama Judicial, pues dan cuenta del alcance del precedente en función de la posición que el juez ocupe en este diseño. Sobre el particular, “(...) *mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez –individual o colegiado– no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el precedente vertical implica que los jueces no se pueden apartar del precedente establecido por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente por las altas cortes.*”²⁸¹ En todo caso, los jueces inferiores y el propio juez encargado de unificar la jurisprudencia, están vinculados con sus decisiones y tienen la carga argumentativa cualificada para apartarse del precedente.

242. Ahora bien, la noción de precedente ha sido recurrentemente definida como “(...) *aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia.*”²⁸² Esta decisión, o conjunto de decisiones, debe reunir ciertas características: 1) debe ser necesariamente anterior a la decisión que se pretende aplicar al caso; 2) debe existir semejanza en los problemas jurídicos que plantea el caso; 3) debe existir una importante coincidencia en los hechos del caso y los puntos de derecho.

243. Es preciso recordar que el precedente no significa una coincidencia absoluta entre el caso anterior y el caso que se debe resolver, pues como lo ha aclarado la jurisprudencia, las reglas fijadas en las sentencias y su fuerza obligatoria “(...) *desbordan el caso que resuelven, para ser aplicadas en otros semejantes.*”²⁸³ Por lo anterior, la noción de precedente está estrechamente relacionada con el concepto de *ratio decidendi*. En efecto, no toda parte de la sentencia tiene el carácter de precedente y resulta vinculante para el juez del caso, pues solo se trata de “(...) *aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico, o sea, aquellos aspectos sin los cuáles sería imposible saber cuál fue la razón determinante por la cual la Corte Constitucional [o los órganos de cierre] decidió en un sentido, y no en otro diferente, en la parte*

²⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2013.

²⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2011.

²⁸³ Corte Constitucional, Sentencia SU-406 de 2016.

resolutiva.”²⁸⁴

244. La Corte se ha ocupado de elaborar criterios para identificar la *ratio decidendi* de un caso, particularmente, en las sentencias de control abstracto de constitucionalidad. Para la Sala, estos criterios son aplicables a las sentencias en general,²⁸⁵ y pueden presentarse de la siguiente forma: 1) la *ratio* está formulada como una regla que permite identificar si una determinada norma -en sentido amplio- viola o no la Constitución o la ley; 2) la *ratio* expresa un regla que implica un contenido determinado, esto es, una autorización, un deber o un mandato derivado de la interpretación de la Constitución o la ley; y, 3) la *ratio* responde al problema jurídico planteado en el caso y se fija como una regla para la interpretación de disposiciones de orden constitucional o legal.

245. Para concluir este punto, es muy importante reiterar que la *ratio decidendi* no es equiparable al caso que debe ser aplicado por el juez, pues aun cuando es evidente que la regla se fija en función del caso y de sus elementos (fácticos y normativos), se trata de una formulación más general que, justamente, permite su aplicación a casos futuros con características similares, razón por la cual se ha identificado como una regla con un contenido específico. De hecho, la Corte ha reconocido que la *ratio* surge de la sentencia, pero que puede ser precisada con mayor detalle posteriormente, pues “(...) *la ratio decidendi sobre un tema jurídico puede consolidarse en una oportunidad posterior, esto es, cuando de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos*”.²⁸⁶

246. Sobre el valor del precedente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto el legislador como el Consejo de Estado, han reconocido su carácter vinculante. En el plano legislativo, el CPACA reconoció su valor en el ámbito del procedimiento administrativo y en el ámbito estrictamente judicial. Primero, en la regulación de los principios que orientan el procedimiento administrativo previó (art. 3), entre otros, el principio de igualdad -dimensión formal y material- y determinó que las autoridades deben otorgar el mismo trato a las personas.²⁸⁷ Segundo, el legislador estableció un desarrollo concreto de este deber (art. 10), pues las autoridades tienen el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.²⁸⁸ Tercero, el legislador diseñó un mecanismo para extender los efectos de una

²⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

²⁸⁵ Siguiendo los requisitos previstos en la Sentencia T-292 de 2006.

²⁸⁶ Ibidem.

²⁸⁷ El numeral 2 del artículo 3 prevé: “2. *En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*”

²⁸⁸ El artículo 10 textualmente dice: “Artículo 10. *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*” Esta norma debe leerse con el condicionamiento que la Corte le introdujo en la Sentencia C-634 de 2011.

sentencia de unificación del Consejo de Estado a terceros que no intervinieron en el proceso (art. 102).²⁸⁹

247. En el ámbito de operatividad del precedente en materia judicial, el legislador estableció varios mecanismos. Primero, y como se dijo, el Código establece un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia respecto de las sentencias dictadas por los tribunales en única o segunda instancia, con el objeto de garantizar la aplicación uniforme del derecho (arts. 256 y 257). Segundo, el legislador reconoció explícitamente las sentencias de unificación para sentar jurisprudencia (art. 270)²⁹⁰ que “*profiera o haya proferido el Consejo de Estado*”, en ciertos casos, y con el fin de unificar la interpretación normativa. Tercero, el legislador permitió que, por razones de importancia jurídica o trascendencia social o económica, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo asuma el conocimiento de asuntos que se encuentren en las secciones, subsecciones o en los tribunales, con el fin de sentar jurisprudencia (art. 271).²⁹¹ Asimismo, autorizó la unificación de la jurisprudencia de las subsecciones por parte de la Sección. Cuarto, el código creó un mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo para efectos de unificar la jurisprudencia.

248. Este breve recuento normativo, da cuenta de la intención del legislador de crear un sistema de precedentes explícito con la finalidad de garantizar la

²⁸⁹ El modelo original de este artículo, antes de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, preveía: Artículo 102. <Inciso declarado condicionalmente exequible> “*Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado...*” Este artículo además fija unos requisitos para el efecto y se debe leer con el condicionamiento introducido por la Sentencia C-588 de 2012.

²⁹⁰ El modelo original de este artículo, previo a la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, establecía: “*Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.*”

²⁹¹ El modelo original de este artículo, previo a la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, señalaba: Artículo 271. *Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión. La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.*”

aplicación uniforme del derecho, de acuerdo con el carácter de tribunal de cierre del Consejo de Estado en materia contencioso administrativo (art. 237 C.P.). Igualmente, el precedente se usa como una herramienta de descongestión judicial, de modo que la administración resuelva las controversias en sede administrativa utilizando la jurisprudencia como un elemento relevante para la decisión de los casos y así evitar la congestión de los operadores judiciales.

249. Ahora bien; el diseño de los mecanismos judiciales de respeto del precedente están enfocados a garantizar la obediencia del precedente vertical; sin embargo, de ello no se sigue que el Consejo de Estado no haya establecido una doctrina del precedente que vincule a sus secciones o subsecciones a observar sus propias decisiones. Por el contrario, la Sección Quinta ha sostenido una sólida doctrina del precedente y las reglas que la componen y recientemente, al hacer un balance sobre el asunto, señaló que “(...) *la idea de precedente, así planteada, apareja un carácter vinculante para los operadores jurídicos, lo que quiere decir que las sentencias que anteceden la resolución de un caso particular constituyen un importante factor a considerar, que estimula la coherencia y congruencia del sistema, como base de su legitimidad frente a sus asociados.*”²⁹²

250. Asimismo, la Sección Quinta definió su alcance y precisó que esta figura “(...) *no es óbice para considerar que, lejos de ser inmutable y perpetuo, el precedente fijado pueda ser objeto de modificaciones, de llegarse a presentar las situaciones que habilitan dichas alteraciones, siempre y cuando los cambios estén expresamente referidos y motivados y su aplicación se produzca para los casos venideros, proscribiendo sus efectos retroactivos.*”²⁹³ En general, la doctrina de esa Corporación permite la modificación del precedente en casos en los que: 1) la *ratio decidendi* se muestra equivocada porque se “*desfiguran*” las reglas o principios en los que se basa la decisión; 2) los parámetros normativos que sustentan la razón de la decisión se modifican, subrogan o derogan; y, 3) los cambios sociales o económicos sugieren una nueva interpretación de las normas.²⁹⁴

251. De hecho y como muestra del respeto por el precedente horizontal, la Sección Quinta del Consejo del Estado ha utilizado la tesis de la “*jurisprudencia anunciada*”. Se trata, concretamente, de un mecanismo frente a los cambios de postura que la Sección Quinta asume respecto de un determinado asunto y, en particular, de un cambio en las razones que sustentan una determinada interpretación de la Constitución o la ley. En consecuencia, “(...) *cuando la autoridad judicial opta por cambiar o rectificar el precedente y los criterios que lo fundamentan con el que ha venido tratando o decidiendo determinado asunto,*

²⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 18 de febrero de 2021, Exp. 11001-03-28-000-2020-00058-00.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Ibidem.

*debe revisar la necesidad de tomar medidas de adaptación o ajuste, de modo que no sorprenda al ciudadano que resultará afectado por la nueva postura.*²⁹⁵

252. En estos términos, la Sala reitera los contenidos mínimos de la noción de precedente y su aplicación concreta en el campo de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo.

3. El defecto por violación directa de la Constitución

253. La violación directa de la Constitución como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, tiene sustento en el carácter normativo de la Constitución y en su posición preeminente en el ordenamiento jurídico (art. 4 C.P.). Esto significa, entre otras cosas, que las autoridades judiciales tienen el deber de aplicar directamente la Constitución para efectos de resolver los casos concretos y, tienen también, el deber de aplicar las normas legales e infralegales de acuerdo con sus principios y valores.²⁹⁶

254. La conceptualización inicial de este defecto se encuentra en la Sentencia C-590 de 2005, en la que la Corte explicó que éste se configura en casos en los que el juez “(...) *adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución.*”²⁹⁷ Esta conceptualización inicial se depuró progresivamente.

255. Respecto del primer supuesto, la Corte ha precisado que la inaplicación de una disposición *ius fundamental* ocurre en los siguientes casos: “(a) *cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata y, (c) cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución*”.²⁹⁸

256. Respecto del segundo supuesto, la Corte ha caracterizado su configuración a partir de la aplicación del principio de supremacía constitucional o de la excepción de inconstitucionalidad por parte del juez.

257. Aunque este defecto tiene una relación estrecha con el defecto sustantivo y con el desconocimiento del precedente, tiene un contenido específico que se ha

²⁹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Exp. 11001-03-28-000-2015-00051-00.

²⁹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-198 de 2013.

²⁹⁷ Consideración jurídica 25.

²⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 2017.

aplicado en varios planos.²⁹⁹ En materia pensional, por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la negativa de los jueces ordinarios a indexar la primera mesada pensional implica la violación de directa del derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.) y los mínimos constitucionales que fundamentan el derecho al trabajo (art. 53 C.P.).³⁰⁰ En otros ámbitos, como la participación de las víctimas en el proceso penal, la Corte ha señalado que los jueces que vigilan el cumplimiento de una pena deben verificar la eventual afectación de estos derechos y los intereses de la sociedad (art. 250.6 C.P.). Este defecto también se utilizó para resolver casos en que los jueces no aplicaron la sanción moratoria a los docentes oficiales con el argumento de que no existía una disposición que lo permitiera. La Corte sostuvo que el pago oportuno de las cesantías garantiza el derecho al trabajo y la seguridad social (arts. 25 y 48 C.P.).³⁰¹ Desde una perspectiva similar, la Corte aplicó esta causal en los casos en los que los jueces se negaron a aplicar el incremento pensional del 14% a algunos pensionados por tener personas a cargo, lo que desconoce el derecho al mínimo vital y la dignidad humana (arts. 2 y 53 C.P.).³⁰²

258. Así las cosas, la violación de la Constitución se produce por cuenta de su inaplicación o aplicación defectuosa. En estos términos se deja brevemente caracterizado el defecto por violación directa de la Constitución.

F. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

259. Los accionantes sostienen que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, incurrió en un defecto fáctico porque, aunque reconoció la violencia contra el Partido Nuevo Liberalismo, no valoró correctamente las pruebas y por lo tanto no siguió la subregla sentada en el caso del Partido Unión Patriótica por esa misma corporación judicial; esta subregla consiste en inaplicar los requisitos previstos en la Ley 130 de 1994 para el reconocimiento de la personería jurídica. Este tratamiento desigual, sostienen, carece de justificación, pues está fundado en cuestiones puramente accidentales como la solicitud de cancelación de la personería jurídica por parte de Luis Carlos Galán Sarmiento para reintegrarse al Partido Liberal Colombiano. A su vez, en su criterio, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado también incurrió en una violación directa de la Constitución, porque si bien el Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, no tiene fuerza vinculante, así como tampoco integra el bloque de constitucionalidad, la citada Sección sí debió interpretar el reconocimiento de la personería jurídica a la luz

²⁹⁹ En efecto, a partir de la Sentencia T-949 de 2003, la Corte incluyó la violación directa de la Constitución como una causal autónoma.

³⁰⁰ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2017.

³⁰¹ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-336 de 2017.

³⁰² *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-310 de 2017.

de las reglas contenidas en el Acto Legislativo 2 de 2017 y, en particular, observar su cumplimiento de buena fe.

260. Al resolver la acción de tutela interpuesta contra la Sentencia de la Sección Quinta, la Sección Cuarta de esa misma Corporación, en tanto juez de tutela, concluyó que no hay defecto fáctico porque los casos del Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica son diferentes, por lo que la inaplicación del precedente es razonable y está sustentada. A su vez, las razones que motivaron no aplicar algunos contenidos del Acuerdo Final, dijo, no son caprichosas, pues el caso del Nuevo Liberalismo no es comparable con el caso del Partido que surgió de los Acuerdos de la Uribe celebrados por el Gobierno Nacional con las antiguas FARC-EP.

261. Considerando los aspectos fácticos y jurídicos enunciados, la Corte considera que el caso plantea el análisis de la cuestión central sobre la cual se estructuran los defectos alegados por los accionantes, esto es, la negativa a reconocer de nuevo la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo. El primer nivel de análisis se relaciona, según el orden planteado en el escrito de tutela, con el presunto defecto fáctico por falta de valoración de las pruebas y su alcance respecto de la violencia que sufrió el Nuevo Liberalismo y la presunta falta de aplicación del precedente, en particular, la subregla que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo fijó en la sentencia que profirió en el caso de la Unión Patriótica, en la que se anularon parcialmente unos actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral que negaron el reconocimiento de la personería jurídica a este Partido. El segundo nivel de análisis se relaciona con el presunto defecto por la falta de aplicación de normas constitucionales al caso del Partido Nuevo Liberalismo, las cuales están contenidas en los artículos 40 y 107 y en los Actos Legislativos que implementarían el Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 y que permitirían, según los accionantes, el reconocimiento de la personería jurídica a ese Partido. En uno y otro nivel de análisis, deberá tenerse en cuenta el conjunto de pruebas que obran en el expediente que contiene el proceso judicial que culminó con la sentencia objeto de la tutela.

262. Así las cosas, le corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos, a saber:

1) ¿El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, a partir de la valoración que realizó de las pruebas que obran en el expediente, incurrió en un defecto fáctico y, de contera, en desconocimiento o falta de aplicación del precedente fijado por esa misma Corporación en el caso de la Unión Patriótica, al Partido Nuevo Liberalismo?

2) ¿El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, desconoció directamente la Constitución Política: a) al no interpretar las reglas contenidas en el Acto Legislativo 2 de 2017 y, en particular, observar el cumplimiento del Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, de buena fe, para el reconocimiento de la personería jurídica; y, b) al no aplicar los principios y las reglas sobre *i*) el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, que para hacerlo efectivo permite constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (Artículo 40 numeral 3) y, *ii*) el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse (Artículo 107).

G. Análisis del caso concreto

1. Contexto del caso

263. Como atrás se vio, los accionantes acudieron al Consejo Nacional Electoral para obtener el reconocimiento de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán Sarmiento. Esto, como consecuencia: *i*) del precedente fijado por el Consejo de Estado para el caso de la Unión Patriótica y, *ii*) de la ampliación democrática a que se refiere el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP del 24 de noviembre de 2016. El Consejo Nacional Electoral negó reiteradamente la petición de reconocimiento de la personería jurídica mediante las Resoluciones Nos. 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019. Posteriormente, acudieron al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta que negó las pretensiones de la demanda.

264. Contra la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, los accionantes interpusieron acción de tutela porque consideraron que esa autoridad judicial incurrió en los siguientes defectos: *i*) defecto fáctico porque no valoró correctamente las pruebas y su alcance respecto de la violencia que sufrió el Nuevo Liberalismo y, de contera, desconoció y no aplicó el precedente sentado por el mismo Consejo de Estado el 4 de julio de 2013 en el caso de la Unión Patriótica; y, *ii*) defecto por violación directa de la Constitución Política porque el Consejo de Estado no aplicó sus disposiciones y el Acuerdo Final sobre apertura democrática.

265. Al resolver la acción de tutela impetrada, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo. En lo que tiene que ver con el defecto fáctico, la Sala concluyó que el análisis y decisión de la Sección Quinta no lo configuró, pues si bien se analizó la violencia contra el Partido Nuevo Liberalismo, se determinó que esta circunstancia no fue la

causa eficiente de la cancelación de la personería jurídica del Partido. A partir de este argumento, dijo, tampoco se desconoció el precedente judicial contenido en la sentencia del 4 de julio de 2013 proferida en el caso de la Unión Patriótica, puesto que ese caso y este del Nuevo Liberalismo no son iguales y la Sección Quinta valoró adecuadamente las pruebas para llegar a esa conclusión. A su vez, dijo que tampoco se configuró la violación directa de la Constitución puesto que señaló que la Sección Quinta analizó un conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado tanto sobre el alcance del Acto Legislativo 2 de 2017 como del Acuerdo Final para concluir que la apertura democrática a que se refiere este último debe tener una regulación y/o reglamentación legal. En conclusión, señaló que la decisión de la Sección Quinta no es caprichosa o carente de fundamento, razón por la cual no desconoció la Constitución Política.

266. De conformidad con lo advertido hasta este punto, corresponde entonces a esta Sala Plena resolver los dos interrogantes formulados en el problema jurídico. Con el primero de ellos, la Corte debe verificar si la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico y de contera desconoció el precedente sentado por esa misma autoridad judicial en el caso de la Unión Patriótica; con el segundo de ellos, la Corte busca verificar si hubo un defecto por violación directa de la Constitución que vulnere los derechos políticos de los accionantes.

2. Sobre la presunta configuración del defecto fáctico y el desconocimiento del precedente

267. Como atrás se dijo, el defecto por desconocimiento del precedente está estrictamente relacionado con el defecto fáctico, puesto que la presunta inaplicación de la regla vertida en la Sentencia del 4 de julio de 2013 proferida en el caso de la Unión Patriótica está sustentada en la valoración de las pruebas por parte de la Sección Quinta. En efecto, los accionantes sostienen que esa autoridad judicial no valoró correctamente las pruebas que daban cuenta de la violencia que sufrió el Partido Nuevo Liberalismo, pues en el caso del Partido Unión Patriótica inaplicó las reglas ordinarias previstas en la Ley 130 de 1994, mientras que, en el caso del Nuevo Liberalismo, a partir de consideraciones accidentales, decidió en sentido distinto. La renuncia a la personería jurídica por parte del Nuevo Liberalismo es un hecho importante, señalaron, pero perdió todo sustento en el momento en que asesinaron a su líder Luis Carlos Galán Sarmiento. Por lo anterior, los accionantes señalaron que la Sección Quinta debió aplicar la misma subregla jurisprudencial que en el caso de la Unión Patriótica, pues carecía de apoyo probatorio para concluir que se trató de circunstancias de normalidad. Lo contrario, implica igualmente una violación del principio de igualdad por inaplicación del precedente.

268. Para el análisis del defecto fáctico y de la consecuencial presunta

inaplicación del precedente es necesario identificar la regla de la decisión contenida en la Sentencia del 4 de julio de 2013 proferida por el Consejo de Estado en el caso de la Unión Patriótica. Luego, corresponde estudiar las razones que sustentaron la decisión del fallo objeto de la acción, en términos de la valoración probatoria y del precedente para determinar si se produjo o no la configuración de los defectos alegados por los accionantes.

a. La regla de la decisión en el caso de la Unión Patriótica

269. Es importante precisar, de manera preliminar, que en su momento, la Unión Patriótica se constituyó como Partido político el 28 de mayo de 1985, como resultado de un proceso de paz entre el Secretariado Nacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y el Gobierno del entonces Presidente Belisario Betancur Cuartas, pacto conocido como “Acuerdos de la Uribe”, firmado el 24 de mayo de 1984, que obtuvo personería jurídica en 1986 y que participó en varios procesos electorales a partir de ese año. Se trata de un Partido diferente a aquel que resultó del Acuerdo Final celebrado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Uno de los puntos centrales de aquellos Acuerdos consistió en brindar garantías para la constitución de un partido político que pudiera competir en igualdad de condiciones con los otros partidos. Como consecuencia de lo anterior, el 20 de agosto de 1986, el Consejo Nacional Electoral le reconoció personería jurídica.³⁰³

270. Así, la Unión Patriótica fue concebida como una alternativa política, así como un mecanismo político para la posible reasimilación de miembros desmovilizados de las FARC a la vida civil. El Partido recibió el respaldo de movimientos políticos de izquierda y participó por primera vez en las elecciones de 1986. En la contienda electoral de ese año, la Unión Patriótica obtuvo la más alta votación de la izquierda en Colombia hasta entonces, lo que significó la elección de cinco senadores, nueve representantes a la Cámara, 14 diputados departamentales, 351 concejales y el nombramiento de 23 alcaldes municipales. En el proceso electoral de 1988, la Unión Patriótica logró la elección de 15 alcaldes populares y 13 diputados. En las elecciones de 1990, obtuvo un senador y 4 representantes a la Cámara y en la elección a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 logró dos constituyentes, uno propio y otro de convergencia. En 1991 obtuvo la elección de un Senador y 3 representantes a la Cámara.³⁰⁴

271. Empero, a partir del surgimiento de ese Partido, comenzaron a producirse

³⁰³ Folio 60 (PDF) del archivo 2 del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado (UP).

³⁰⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 170 de 2017. Caso 11.227. Informe de Fondo Integrantes y militantes de la Unión Patriótica Colombia. Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2114 celebrada el 6 de diciembre de 2017 166 período ordinario de sesiones

ataques contra la vida de los líderes³⁰⁵ y contra la base de la organización. El entonces Defensor del Pueblo señaló que existía “una relación directa entre el surgimiento, la actividad y el apoyo electoral de la Unión Patriótica y el homicidio de sus militantes y dirigentes”.³⁰⁶ Además de 2 candidatos presidenciales de ese Partido, también fueron asesinados congresistas, diputados, concejales, alcaldes municipales, dirigentes y militantes.³⁰⁷

272. De acuerdo con los hechos revisados por el Consejo de Estado al analizar el caso de la Unión Patriótica, el mismo giró en torno a la pérdida de su personería jurídica luego del certamen electoral cumplido en el año 2002. En efecto, mediante la Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002, el Consejo Nacional Electoral, decidió declarar la pérdida de la personería jurídica de varios partidos políticos, entre ellos, la de la Unión Patriótica,³⁰⁸ por no haberse cumplido el requisito previsto en ese momento en el numeral 1° del artículo 4 de

³⁰⁵ El 30 de agosto de 1986, en la ciudad de Barrancabermeja, el representante a la Cámara por la UP, Leonardo Posada, fue víctima de un atentado mortal. En esa misma región, fueron asesinados entre 1985 y 1986 más de 200 militantes. El 11 de octubre de 1987, el ex candidato presidencial por la Unión Patriótica Jaime Pardo Leal regresaba de La Mesa (Cundinamarca) a Bogotá, cuando fue interceptado por un automóvil desde el cual le dispararon. Su muerte se produjo poco después en el hospital de ese municipio. El 3 de marzo de 1989, José Antequera, líder nacional de la UP se encontraba en el aeropuerto El Dorado de Bogotá, y se disponía a viajar hacia Santa Marta, cuando fue baleado. El 22 de marzo de 1990, el congresista y también candidato presidencial por la UP, Bernardo Jaramillo Ossa recibió varios disparos que pusieron fin a su vida. El Senador Manuel Cepeda Vargas fue ejecutado el 9 de agosto de 1994. Véase, Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 98. Posteriormente, otros miembros de la Unión Patriótica se vieron obligados a abandonar sus cargos políticos y a huir del país para vivir en el exilio. Por ejemplo, Aída Avella, entonces Presidenta de la Unión Patriótica y ex constituyente, luego de un atentado en abril de 1996, se vio obligada a huir a Suiza. En octubre de 1997, el Senador Hernán Motta, de la Unión Patriótica, debió abandonar el país, debido a las amenazas contra él y su familia. Véase, CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. 102 Doc. 9 rev. 1 del 26 de febrero de 1999, Capítulo IX, La Libertad de Asociación y los Derechos Políticos, E. Partidos Políticos Alternativos. En 1996 fueron asesinados Pedro Malagón y Josué Giraldo, ambos pertenecientes a la Unión Patriótica en el Departamento del Meta. Véase, CIDH Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996, OEA/Ser.L/V/II.95. doc. 7 rev, 14 de marzo de 1997. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 170 de 2017. Caso 11.227. Informe de Fondo Integrantes y militantes de la Unión Patriótica Colombia.

³⁰⁶ Defensor del Pueblo de Colombia, Jaime Córdoba Triviño. Informe para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación. Estudio de caso de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza Paz y Libertad. Defensoría del Pueblo de Colombia, 1992

³⁰⁷ En 1995, los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias habían señalado que desde 1985 la UP había perdido “a más de 2.000 miembros, con inclusión de un senador, tres diputados de la Cámara baja y varios alcaldes y concejeros municipales, todos los cuales han sido asesinados por motivos políticos”. Cfr. Naciones Unidas, Informe conjunto de la visita a Colombia del Relator Especial sobre la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995. El perito Eduardo Cifuentes Muñoz en dictamen rendido ante fedatario público (affidávit) para la Corte Interamericana en el caso Manuel Cepeda Vargas, sobre el contexto de la violencia en contra de la Unión Patriótica, sostuvo asimismo que “[l]os actos de violencia desarrollados de manera selectiva contra los representantes de la UP, se acompañaron de crímenes perpetrados contra miembros de las comunidades o sectores sociales que pertenecían o apoyaban el proyecto político en las distintas regiones del país. Se ejecutaron vejámenes con un móvil de aleccionamiento y represión. Con este mecanismo, se infundió una sensación generalizada de miedo y terror que pudo reducir progresivamente el respaldo popular y electoral a la UP, en principio en las zonas de principal apoyo y posteriormente a nivel nacional”. Véase, Anexo 8. Dictamen rendido ante fedatario público (affidávit) por el perito Eduardo Cifuentes Muñoz el 7 de enero de 2010. Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

³⁰⁸ Folios 163-166 del archivo 2 del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado (UP).

la Ley 130 de 1994, esto es, la obtención de por lo menos 50.000 votos por parte de sus candidatos o no haber alcanzado o mantenido representación en el Congreso de la República. Contra este acto se interpuso recurso de reposición, pero el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 7477 del 20 de noviembre de 2002, decidió confirmar la decisión anterior que declaró la pérdida de la personería jurídica. Para este efecto sostuvo que la configuración de fuerza mayor o caso fortuito de cara a la inscripción de candidatos, o a la obtención de un mínimo de votos, no era un elemento normativo relevante, puesto que no se trataba de una sanción y el Consejo Nacional Electoral debía limitarse a cumplir la ley.

273. Posteriormente, cuatro ciudadanos presentaron acción de simple nulidad contra los actos que decidieron cancelar la personería jurídica a la Unión Patriótica, por considerar que los actos acusados desconocían el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 19, 22, 40-3, 108 y 264 de la Constitución Política, así como el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, entre otras disposiciones. Sostuvieron que los actos incurrieron en desviación de poder y en el vicio de falsa motivación. Los demandantes argumentaron que, en el caso concreto, la aplicación de la consecuencia prevista en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 130 de 1994, era improcedente, pues se configuró una circunstancia de fuerza mayor, esto es, el asesinato sistemático de líderes, candidatos y miembros elegidos, así como de muchos de sus militantes, lo que les impidió presentar candidatos a la contienda electoral de 2002.

274. La Sección Quinta del Consejo de Estado estudió, como cuestión previa, la procedencia de la acción de simple nulidad³⁰⁹ contra actos de contenido electoral, y concluyó que en el caso resultaba procedente por cuenta de su trascendencia social y política, pues desde la cuestión preliminar, la Sección evidenció el impacto del caso en la democracia y en la cláusula constitucional del pluralismo político, lo que significa que las reglas sentadas superaban el caso concreto. Sobre el punto expresó: “... encuentra [la Sala] que la naturaleza de las Resoluciones demandadas trasciende la esfera de pronunciamientos que solo afectan al partido político, y adquieren la condición de actos con impacto social y político que, por lo tanto, los hace controlables judicialmente por la vía del proceso objetivo de legalidad, que no está sujeto a término de caducidad, y para cuyo ejercicio cualquier ciudadano tiene legitimación.”³¹⁰

275. En cuanto al problema jurídico que es uno de los elementos relevantes para identificar la *ratio decidendi*, el fallo lo formuló en los siguientes términos: “Este radica en que la Sala determine si las Resoluciones 5659 del 30 de

³⁰⁹ Además, estudió los presupuestos para la configuración de la cosa juzgada en el caso, y concluyó que se trata de un asunto diferente en términos de hechos, acción, cargos y concepto de la violación a otro que decidió la Sección Primera del Consejo de Estado. Folio 295 (PDF) del cuaderno 4 del expediente electrónico remitido por la Sección Quinta (caso UP).

³¹⁰ Folio 294 Ibidem.

septiembre y 7477 del 20 de noviembre de 2002, expedidas por el CNE, en cuanto declararon que el partido UNION PATRIOTICA 'no reúne los requisitos establecidos en la Ley 130 de 1994 para conservar su personería jurídica', incurrir o no en las censuras que a título de vicios, los demandantes les atribuyen."³¹¹ La Sección Quinta se pronunció sobre el contenido de los vicios alegados en la demanda -desviación de poder y falsa motivación- y de manera expresa fijó su tesis sobre el caso, así:

“A partir de las connotaciones que presentan estos dos tipos de vicios que la demanda atribuye a las resoluciones del CNE que se acusan, y examinados de manera directa en el contexto fáctico y jurídico de tales decisiones administrativas, la Sala encuentra que, ciertamente, no era jurídicamente posible que el CNE le atribuyera al partido político UP la consecuencia de supresión de la personería jurídica, pues las circunstancias que en su caso se presentaron no encajaban en la situación que consagra el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 130 de 1994, disposición que le sirvió de apoyo normativo al órgano administrativo electoral para la toma de la decisión administrativa que es objeto de este control judicial.

“Porque lo que le ocurrió a la UP fue que no contó con las condiciones de garantía indispensables para vincularse a la contienda electoral al Congreso del año 2002 con una pluralidad de candidatos avalados y en un escenario de normalidad participativa. Consecuencia de ello, por obvias razones estaba en imposibilidad de obtener cincuenta mil (50.000) votos, o de conservar al menos una curul en esa Corporación de elección popular.

“Estas fueron las verdaderas razones, de carácter de fuerza mayor, que le impidieron, en igualdad de condiciones a los demás partidos, y con garantía de libertad, poder ejercer este derecho político, derecho que es de naturaleza fundamental.”³¹²

276. Para sustentar esta tesis analizó las pruebas del caso, en particular, un informe de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en la que se describe la historia política de la Unión Patriótica y se documenta que ese Partido logró conquistar algunos espacios políticos nacionales y regionales pero que, la violencia sistemática le impidió continuar consolidando estos espacios, a tal punto que afectó su libertad como Partido Político.³¹³ Así mismo, examinó la finalidad de la exigencia prevista en el numeral 1° del

³¹¹ Folio 304 (PDF) Ibidem.

³¹² Folio 308 (PDF) Ibidem.

³¹³ Para este efecto valoró el testimonio de Andrés Pastrana Arango y el informe del Relator Oficial de la ONU, así como las actuaciones de la Comisión Colombiana de Juristas y Reiniciar, en relación con la solicitud ante la CIDH. Folios 312-314 (PDF) Ibidem.

artículo 4º de la Ley 130 de 1994, que no es otra que sancionar a los Partidos por carecer de apoyo popular por falta de solidez de su ideario, el descrédito de sus directivas, o el incumplimiento programático, en el Congreso de la República.

277. La Sección Quinta del Consejo de Estado fijó el precedente en el caso de la Unión Patriótica en el que analizó la legalidad de unos actos por la no obtención del umbral como causal de la cancelación de la personería jurídica de ese Partido, por haber enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le impidieron participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral. En otros términos, de acuerdo con la reconstrucción del contenido del fallo y de su *ratio decidendi*, el precedente en el caso de la Unión Patriótica es el siguiente: no es aplicable el umbral para la obtención y cancelación de la personería jurídica en los casos en que se configuren circunstancias graves, extraordinarias y ajenas a la voluntad de un partido o movimiento político y que, además, lo pongan en una posición de desigualdad respecto de otros partidos y le impidan contar con respaldo popular.

278. En consecuencia, el Consejo de Estado señaló que al Consejo Nacional Electoral “(...) *le era exigible constitucional y legalmente que valorara la situación fáctica que gobernaba los acontecimientos del estado de fuerza mayor que padecía el Partido, respecto a su capacidad real de participación política, bajo un enfoque con rasero totalmente diferente al que de ordinario, ante situaciones de normalidad, empleaba para evaluar en cualquier otro partido político la ausencia de 50.000 votos o el no alcanzar o mantener un escaño en el Congreso de la República. Porque debido a la crisis de la UP, se trataba de un estadio totalmente irregular y diferente, luego también diferente debía ser el tratamiento a impartir a este Partido.*”³¹⁴

279. Así, según lo señaló el Consejo de Estado, en el caso de la Unión Patriótica quedó acreditado que las razones que le impidieron presentar candidatos no se relacionaban con la falta de apoyo a su ideario o a sus directivos, “(...) *sino de la total imposibilidad en que estuvo para presentarse a las elecciones al Congreso de la República del 10 de marzo de 2002, en igualdad de condiciones a los demás partidos y movimientos políticos, en cuanto al goce de las garantías para la preservación de la vida e integridad personal de sus directivos, militantes y simpatizantes.*”³¹⁵ No se trataba de una excepción a la norma, argumentó, sino de verificar si se cumplían los supuestos de hecho para aplicar la norma y si se cumplían sus fines constitucionales.

280. El Consejo de Estado criticó la óptica con que el Consejo Nacional Electoral asumió en el caso, pues estudió el concepto de fuerza mayor y de caso fortuito a partir de su desarrollo en el régimen general de las obligaciones civiles

³¹⁴Folio 311 (PDF) Ibidem.

³¹⁵ Folio 316 (PDF) Ibidem.

y mercantiles, y lo aplicó a un asunto de derechos humanos. Calificar el exterminio de personas por razones de intolerancia política como un hecho previsible, conocible y de común ocurrencia, dijo, son inadmisibles desde el punto de vista del derecho, la justicia y la “razón natural.”

281. Así, el Consejo de Estado encontró que el acto se expidió con desviación de poder porque el Consejo Nacional Electoral tenía el deber de estudiar las circunstancias fácticas que rodearon el caso, para efectos de aplicar “(...) la consecuencia jurídica prevista en el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, pues de lo contrario la decisión de suprimir la personería jurídica no estaría, en su caso, en correspondencia con el propósito que buscó el legislador con su consagración, implicando desviación de poder.”³¹⁶

282. Finalmente, el Consejo de Estado señaló que el caso demandaba un escrutinio diferente como consecuencia de su transcendencia política, social e histórica, razón por la cual “(...) la autoridad llamada a definir la imposición de los efectos negativos que prevé una disposición legal, está obligada a desentrañar la finalidad, el ‘telos’ que llevó al legislador a efectuar la respectiva regulación. No atender a su teleología implica que la potestad otorgada no se emplee para el objeto previsto.”³¹⁷

283. Así las cosas, la Sección Quinta del Consejo de Estado fijó un estándar jurisprudencial de análisis que implica el examen del supuesto de hecho de las normas que establecen el umbral electoral frente al reconocimiento y la pérdida de la personería jurídica. Esto no significa, dijo, el establecimiento de un régimen de excepción a la aplicación de estas disposiciones, sino el estudio de la finalidad de la norma frente a las circunstancias específicas de los partidos políticos. Este estándar, señaló, está dirigido tanto a la autoridad electoral, como al juez encargado de revisar la constitucionalidad y la legalidad de los actos expedidos por el Consejo Nacional Electoral, que no es otro que el Consejo de Estado, como se explicó en el análisis de procedencia. Este estándar tiene como sustento una lectura de la Constitución como una unidad, puesto que los artículos 40, 107 y 108 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, deben leerse de forma armónica con la igualdad, el carácter expansivo de la democracia, los derechos políticos y el carácter plural y participativo del Estado.

284. En suma, la razón de la decisión en el caso de la Unión Patriótica está construida a partir de los siguientes elementos: 1) la existencia de circunstancias o hechos excepcionales ajenos a la voluntad del Partido; 2) que estas circunstancias fácticas pongan en un plano de desigualdad al Partido en relación con el cumplimiento de los requisitos para la obtención o pérdida de la

³¹⁶ Folio 314 (PDF) Ibidem.

³¹⁷ Folio 319 (PDF) Ibidem.

personería jurídica; y, 3) la finalidad de las normas sobre umbral en materia de personería jurídica, esto es, la falta de apoyo popular a los programas, una censura a sus dirigentes, o el incumplimiento de sus programas como una sanción democrática derivada del rol que cumplen los partidos políticos en un sistema democrático.

285. Esta formulación de la subregla satisface los criterios construidos por la Corte para identificar la *ratio decidendi*. En efecto, está formulada de tal modo que permite identificar los casos en que un acto administrativo proferido por el Consejo Nacional Electoral está viciado de nulidad. En efecto, si se aplican las reglas del umbral al margen de la revisión de las circunstancias excepcionales ajenas al Partido y sin la verificación del cumplimiento de las finalidades constitucionales y legales, el acto administrativo será ilegal. A su vez, esta regla se formuló a partir de una interpretación determinada de la Constitución y de la Ley: el juez debe verificar el cumplimiento del supuesto de hecho de las reglas en materia de umbral para la personería jurídica. Así mismo, esta regla respondió al problema jurídico, pues los vicios invalidantes del acto se configuraron porque el Consejo Nacional Electoral no analizó las circunstancias de la Unión Patriótica (no pudo presentar candidatos debido a la violencia ejercida sobre sus dirigentes y militantes) y la finalidad de las disposiciones sobre umbral y personería jurídica (sancionar la falta de apoyo popular), lo que no ocurrió en el caso que se analizó.

b. En el caso sub examine está probada la ocurrencia de hechos graves, extraordinarios y ajenos a la voluntad del Partido Nuevo Liberalismo

286. La existencia de la violencia como hecho grave, extraordinario y, por supuesto, ajeno a la voluntad del Partido, está plenamente probada en el expediente.

287. En efecto, de acuerdo con lo probado, Luis Carlos Galán Sarmiento fundó el Partido Político Nuevo Liberalismo como una disidencia del Partido Liberal, al cual se le reconoció personería jurídica como una organización autónoma e independiente en 1986. También es cierto que en el proceso de aproximación a la unidad liberal, el Nuevo Liberalismo aceptó reincorporarse al Partido Liberal. Igualmente, es un hecho probado que el Nuevo Liberalismo sufrió una sistemática persecución por sus banderas, plataformas y programas políticos adoptados a partir de 1982, como consecuencia de lo cual fueron asesinados sus principales dirigentes fundadores como Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento, al tiempo que sufrieron atentados Enrique Parejo González, Iván Marulanda Gómez y Alberto Villamizar y otros concejales y dirigentes políticos locales. Sobre el móvil de este delito y el contexto de violencia de la época, la Unidad de Análisis y Contextos de la Fiscalía, que declaró el crimen de Luis Carlos Galán como de Lesa Humanidad, señaló:

“(…) Como se pasa a demostrar, el homicidio del promotor del Nuevo Liberalismo fue cometido por una alianza criminal de narcotraficantes, paramilitares, políticos, algunos representantes de sectores económicos, y algunos agentes del Estado que en la década de los 80, entre 1985 y 1990, en principio desde la región del Magdalena Medio, actuaron de manera conjunta para ejecutar una variedad de planes criminales. Estos planes se enmarcaron dentro de una política más amplia, pero no por ello menos sistemática, de consolidación de un orden regional a partir del cual la alianza criminal se opuso a tendencias del gobierno nacional relacionadas con la desmilitarización del Estado y la promoción de diálogos de paz con las guerrillas, y adelantó además una campaña de exterminio contra ciertas disidencias políticas en formación como el Nuevo Liberalismo y otras de corte más socialista. (...) Dentro de este marco amplio de acción, el homicidio de Luis Carlos Galán es uno de los casos paradigmáticos de la estrategia implementada por esta alianza criminal para lograr uno de sus planes, en específico a través de la amenaza y asesinato de líderes políticos cuyos programas de gobierno estuvieran en contravía de los intereses comunes de dicha alianza criminal, como por ejemplo, respecto a la legalización de la extradición.”³¹⁸

288. En una orientación similar, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de Alberto Rafael Santofimio Botero, contextualizó el marco de violencia en el que se situaron los crímenes contra la dirigencia del Nuevo Liberalismo, y señaló que: *“Los objetivos de ese proyecto criminal y la férrea oposición a la extradición se concretaron en atentados fallidos contra personalidades como Alberto Villamizar y Enrique Parejo González, y en la muerte violenta de Rodrigo Lara Bonilla y Luis Carlos Galán Sarmiento; en contra del último, pesaba, además, que se perfilaba como el seguro ganador de la consulta interna del Partido Liberal, para ser escogido como su candidato a la presidencia de la República.”³¹⁹*

289. Sobre este punto, la Fiscalía adscrita a la Dirección Nacional contra las violaciones a los Derechos Humanos informó, en el trámite administrativo, que la Fiscalía *“(…) considero la declaratoria de lesa humanidad del aludido hecho, [homicidio de Galán] partiendo del hecho que se trató de una acción criminal sistemática y generalizada por parte de grupos de narcotraficantes, paramilitares y agentes del Estado, por lo cual se asoció los casos de otros líderes del Nuevo Liberalismo.”³²⁰*

³¹⁸ Folios 18-19 (PDF) del archivo 7 del expediente remitido por el CNE.

³¹⁹ Folio 236 (PDF) Ibidem.

³²⁰ Folio 2 (PDF) del archivo 7 del expediente. Este documento se refiere a otros casos, como el de Benjamín Quiñones, Martín Torres Sierra, Luis Silva (dirigentes asesinados del Nuevo Liberalismo en Puerto Boyacá), Raúl Cortés Aguirre (militante del NL) y Fabio Roa (candidato a la Alcaldía de Puerto López, Meta).

290. Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, en el caso del General retirado Miguel Alfredo Maza Márquez, consideró como hecho probado que “(...) *por la época, de otra parte, había adquirido especial fuerza política el movimiento Nuevo Liberalismo, cuyo líder era el doctor Luis Carlos Galán Sarmiento, para entonces Senador y aspirante a ser el candidato del- Partido Liberal a la Presidencia de la República, quien adoptó como una de sus principales banderas de campaña su combate frontal contra el narcotráfico. Anunció, entonces, que utilizaría en esa lucha, entre otros instrumentos, la extradición de los narcotraficantes a los Estados Unidos. Esto generó la animadversión de Pablo, quien ordenó su asesinato.*”³²¹

291. En esta misma providencia, se encuentra un contexto detallado del funcionamiento de este proyecto criminal. Previo a resolver el problema del caso, la Corte hizo un breve balance del contexto en el que se cometió el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente. Sobre el punto, y de acuerdo con el informe de investigadores, se precisó que, a partir de 1982 el asunto del tráfico de drogas se convirtió gradualmente en un problema prioritario para el Gobierno, entre otras cosas, por la entrada en vigor del tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos. Relató que Galán se perfilaba como el próximo Presidente de la República; sin embargo “(...) *su recia posición... (a favor de la) extradición y lucha contra las organizaciones criminales dedicadas a la mafia y la extorsión, lo hicieron víctima de múltiples amenazas, las cuales fueron de público conocimiento pues los medios de comunicación así como sus familiares y amigos, conocían que en el difícil escenario que vivía la política nacional, fácilmente las amenazas podían materializarse.*”³²²

292. Adicionalmente, el ejercicio de la violencia no solo tuvo origen en la postura de Galán en relación con la lucha contra el narcotráfico, sino en la no aceptación de la adhesión al Nuevo Liberalismo de Jairo Ortega Torres, elegido representante a la Cámara para el periodo 1982-1986 por el movimiento Alternativa Liberal y cuyo suplente era el narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria, aliado de Alberto Santofimio Botero y quien aspiraba también a la Presidencia de la República.³²³ Por ello, la relación probada entre violencia sistemática, narcotráfico y política fue una de las razones que llevó a la Corte Suprema de Justicia a condenar a Alberto Santofimio Botero por el homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, al tiempo que permitió la condena del Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, Miguel Maza Márquez, como consecuencia de sus relaciones con miembros de la mafia y de su acción deliberada para debilitar el esquema de seguridad de Luis Carlos Galán.

293. Particularmente importante para este caso, es la relación de Alberto

³²¹ Folio 4 (PDF) del cuaderno 2 del expediente remitido por el CNE.

³²² Folio 2 (PDF) *ibidem*.

³²³ Folio 237 (PDF) del cuaderno 1 del expediente electrónico remitido por el CNE.

Santofimio con los narcotraficantes y su participación como coautor del delito de homicidio con fines terroristas, entre otros, de Luis Carlos Galán Sarmiento. En el fallo de la Sala de Casación Penal, se analizaron los testimonios y se concluyó que, efectivamente, Santofimio “*determinó*” a Pablo Escobar para ordenar su homicidio. En esta línea argumentativa, también se probó que el asesinato tenía todas las características de una acción específica para generar terror y para eliminar a un defensor de la extradición que, como se dijo, anunció públicamente que de ser presidente de la República extraditaría narcotraficantes. Sobre la descripción del elemento subjetivo de la conducta y su descripción, la Sala sostuvo:

“La acción se dirigió y realizó dentro de esa connotación terrorista, que se demuestra por la escogencia del líder (enemigo declarado del narcotráfico y amigo de la extradición), tenido como virtual presidente, el escenario donde se decidió cometer el crimen (una plaza pública), el momento (en desarrollo de una manifestación), el armamento de largo alcance utilizado y el accionar (disparos de ráfagas de manera indiscriminada contra todo y contra todos), lo cual significaba que se causara, como en efecto ocurrió, zozobra, pánico en la población.”³²⁴

294. En estos términos, el primer elemento del precedente sentado en el caso de la Unión Patriótica se cumple con suficiencia en el caso *sub examine*, pues como atrás se señaló, está probado que contra el Nuevo Liberalismo se ejerció un nivel de violencia extraordinario, grave y que, por supuesto, no es consecuencia de una decisión del Partido. De hecho, quedó acreditado que la violencia que se ejerció sobre el Partido es una consecuencia directa de sus posturas en relación con la extradición y la lucha frontal contra el narcotráfico, lo que lo convierte en un caso de violencia política. Tampoco se trató de un caso aislado de violencia contra Galán, sino de un plan articulado de violencia sistemática contra el Partido, que tuvo manifestaciones evidentes, incluso antes del asesinato de Galán.

295. La Sentencia de la Sección Quinta reconoció esta violencia al estudiar el caso, pues concluyó que “[c]on las anteriores pruebas queda claramente demostrado que el NUEVO LIBERALISMO fue objetivo de los violentos ataques de los principales carteles de las mafias vigentes en los años 80, como lo fueron los de Medellín y Cali porque su director y fundador LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO junto con RODRIGO LARA y sus principales dirigentes lideraron una batalla para evitar que la extradición fuera prohibida en nuestro país y por la expulsión de Pablo Emilio Escobar Gaviria de las filas del partido de GALÁN, lo que devino en una serie de asesinatos y atentados claramente dirigidos contra el NUEVO LIBERALISMO.”³²⁵

³²⁴ Folio 234 (PDF) Ibidem.

³²⁵ Apartado 5.1 de la sentencia.

296. Así, entonces, en el proceso quedó probado que los dos Partidos sufrieron un nivel de violencia importante como consecuencia de sus posturas políticas.³²⁶

297. En sede de revisión, la Corte ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para efectos de que informara la existencia de alianzas entre el Nuevo Liberalismo y la UP y sobre el estado de las investigaciones penales y disciplinarias, respectivamente.³²⁷

298. La Registraduría informó que, en 1986, el Nuevo Liberalismo celebró una coalición regional-departamental con la Unión Patriótica, la Unidad Liberal Popular, el Movimiento firmes y el frente democrático, para impulsar la candidatura a la Cámara de Representantes de Alfonso Gómez Méndez por el Departamento del Tolima y de Henry Millán González por el Departamento del Caquetá.³²⁸ Por su parte, la Fiscalía informó el estado de las investigaciones por las conductas cometidas contra miembros del Partido. La Fiscalía dio cuenta de la existencia de investigaciones activas en esos casos en etapa de instrucción y precisó la fecha de los hechos. Esta última cuestión es relevante, pues precisamente los crímenes se presentaron entre 1984 y 1989, es decir, en la época en que el Nuevo Liberalismo propuso como discurso público su oposición al narcotráfico y coincide plenamente con el periodo de violencia identificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la UNAC.

299. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación informó que existen 25 procesos disciplinarios en los casos de, entre otros, Rodrigo Lara Bonilla, Fabio Roa, Raúl Cortés Aguirre, Luis Silva Segura y Maruja Pachón de Villamizar. Esto también es relevante, pues da cuenta de la existencia de participación de agentes del Estado en la comisión de conductas que constituyen falta disciplinaria en relación con los militantes y miembros del Nuevo Liberalismo, tal y como lo advierte el informe de la UNAC y las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en los casos de Alberto Santofimio Botero y Miguel Alfredo Maza Márquez.

300. De esta prueba documental, la Sala concluye que, al comparar la posición fáctica y jurídica del Nuevo Liberalismo y de la Unión Patriótica, las semejanzas entre los casos son relevantes, pues se trata de un contexto determinado de violencia (1982-1990), ejercida por narcotraficantes en alianza con paramilitares y algunos agentes del Estado, por razones estrictamente políticas y ligadas al discurso de los Partidos en ciertos aspectos, como el narcotráfico o la postura sobre la paz. En consecuencia, los Partidos Unión Patriótica y Nuevo

³²⁶ Folio 225 (PDF) del cuaderno 1 del expediente electrónico remitido por el CNE.

³²⁷ Estos documentos se encuentran en el archivo denominado pruebas en el expediente electrónico de revisión de la Corte Constitucional.

³²⁸ Folio 5 (PDF) del documento remitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Liberalismo, incluso en la propuesta analítica de comparación de casos hecha por la Sección Quinta, se encuentran en una misma posición de hecho por cuenta de la relevancia de las semejanzas.

c. No obstante los hechos de violencia anteriores al asesinato de Luis Carlos Galán, también está probado que la cancelación de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo correspondió a una decisión de ese Partido con fundamento en la cual se solicitó dicha cancelación ante el Consejo Nacional Electoral y éste procedió de conformidad con lo solicitado

301. No obstante todo lo anteriormente expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo que no era aplicable el precedente de la Unión Patriótica al caso del Nuevo Liberalismo, pues a pesar de las similitudes en lo que hace relación a la violencia, finalmente se trataba de casos diferentes, razón por la cual no debían recibir el mismo tratamiento jurisprudencial.

302. En efecto, en lo que tiene que ver con las *razones que justifican el trato diferenciado*, el Consejo de Estado reconoció la violencia ejercida contra la dirigencia del Partido Nuevo Liberalismo, pero precisó la existencia de una diferencia fundamental: la entrega voluntaria de la personería jurídica por parte de Luis Carlos Galán y su decisión de reintegrarse voluntariamente al Partido Liberal. De manera concreta, el Consejo de Estado sostuvo que, desde el punto de vista fáctico, la Unión Patriótica tenía personería jurídica, pero la perdió como consecuencia de la violencia contra ella ejercida que le impidió acceder a postular candidatos y que éstos fueran elegidos por sus simpatizantes, mientras que el Nuevo Liberalismo tenía personería pero decidió renunciar a ella de manera voluntaria con el propósito de unirse al Partido Liberal.

303. Para la Corte, entonces, el caso plantea un escenario en el cual existen semejanzas pero también diferencias desde el punto de vista fáctico. En lo que se refiere a este último aspecto, es cierto, en primer lugar, que el Nuevo Liberalismo renunció a su personería jurídica, renuncia que obedeció a un acuerdo de reintegración celebrado con el Partido Liberal. En el caso de la Unión Patriótica efectivamente no se presentó una renuncia, pues ese Partido no pudo presentar candidatos por cuenta del ataque sistemático del que fueron víctimas sus militantes. En otros términos, la situación fáctica en relación con la personería jurídica es diferente, pues el Nuevo Liberalismo contaba con su reconocimiento y renunció a ella para unirse al Partido Liberal, aunque debe admitirse que la violencia le impidió posteriormente a su antigua dirigencia proseguir en la actividad política aun al interior del Partido Liberal, mientras que la Unión Patriótica tenía personería y la perdió sin renunciar a ella, como se dijo, por cuenta de la violencia.

304. Así, entonces, la Sección Quinta le restó valor a los hechos de violencia porque consideró que éstos no fueron el factor determinante para cancelar la

personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, puesto que, dijo, Luis Carlos Galán Sarmiento, luego del acuerdo celebrado entre el Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal, con apoyo de los militantes de ese Partido, presentó la solicitud de cancelación de la personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral para reintegrarse al Partido liberal y dicha autoridad procedió de conformidad con lo solicitado, aplicando para ello el artículo 7 de la Ley 58 de 1985. Como prueba de lo anterior, señaló que Galán al momento de su homicidio, era parte del Partido Liberal.

305. El Consejo de Estado concluyó, entonces, al comparar los dos casos, que la violencia no fue el elemento determinante para perder la personería jurídica. El sustento probatorio de este argumento está en la lectura que esa Corporación judicial hizo del acuerdo celebrado entre el Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal y, seguidamente, en la conducta asumida por el Director del Partido Nuevo Liberalismo consistente en solicitar y obtener voluntariamente la cancelación de la personería jurídica. La Corte comparte esta postura.

306. Por lo demás, la lectura del citado Acuerdo llevó a la Sección Quinta a concluir que de su contenido no se sigue la existencia de condiciones para la adhesión del Nuevo Liberalismo al Partido Liberal, pues el documento está redactado en términos puros y simples. Sobre el punto, el Consejo de Estado señaló:

“A esto se aúna [cancelación de la personería jurídica] que dicha manifestación democrática fue expresada en términos puros y simples, que se encuentran desprovistos de condicionamiento alguno, comoquiera que no existe una condición suspensiva o resolutoria que supeditara la efectividad del reputado reintegro al cumplimiento del acuerdo programático. Empero, con todo, tal y como lo evidenció el Consejo Nacional Electoral en los actos administrativos acusados, estas condiciones se intentaron en la medida de las herramientas al alcance del Partido Liberal.”³²⁹

307. Más adelante el fallo vuelve sobre el punto y sostiene que no es posible valorar los presupuestos de validez del Acuerdo para determinar si se configura o no un vicio del consentimiento, pues el objeto del proceso era la validez de los actos demandados proferidos por el Consejo Nacional Electoral. Sobre el punto la Sección argumentó:

“En este punto, es necesario precisar que la Sala contrario a lo expuesto por el CNE, en los actos acusados, el presente debate no involucra el análisis de la validez jurídica del acuerdo programático suscrito entre el NUEVO LIBERALISMO y el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, como

³²⁹ Apartado 5.6.4.

*tampoco era lo procedente establecer si existió vicio en el consentimiento de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO para firmar el acuerdo programático o de encontrar ilegalidad en la resolución que canceló la personería jurídica de NUEVO LIBERALISMO, pues estos actos no son cuestionados en sede del presente proceso judicial, que en lo referente a este cargo ha de recordarse se busca definir si se atendieron o no los criterios jurisprudenciales fácticos y finalísticos a los que alude el fallo de 4 de julio de 2013.*³³⁰

308. La Corte comparte también esta última postura porque el objeto del proceso no es evaluar la validez del acuerdo celebrado entre el Partido Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal para determinar si existió o no un vicio del consentimiento, así como tampoco analizar si tal acuerdo se cumplió o no.

d. Sobre la no configuración del defecto fáctico y del desconocimiento del precedente en el presente caso

309. Como atrás se señaló, mediante la Resolución 794 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral y que fue la única demandada ante el Consejo de Estado, esa autoridad dejó sentado que “... en principio, dada la ocurrencia de los hechos de violencia política sufridos por el movimiento Nuevo Liberalismo en el período transcurrido durante los años 80 y hasta la muerte de Luis Carlos Galán, se podría dar aplicación a las reglas establecidas por el Consejo de Estado para reconocerle personería jurídica, teniendo en cuenta el análisis fáctico que debe hacer la autoridad electoral cuando se alegan circunstancias o hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado que lo haya puesto en una situación desfavorable, y de desigualdad con los demás partidos políticos”, con lo cual se podría inferir que de no haber equiparado o confundido al Partido Nuevo Liberalismo con el Movimiento Nuevo Liberalismo, el Consejo Nacional Electoral hubiera accedido a la petición elevada de nuevo reconocimiento de la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo.

Empero, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 2003 de 2018 con la cual varió la motivación y así lo confirmó con la Resolución 276 de 2019 con la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por el agente del Ministerio Público contra aquella Resolución, tesis esta última que fue admitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia con la cual resolvió las pretensiones de la demanda impetrada contra la decisión inicial del Consejo Nacional Electoral.

310. La Sección Quinta del Consejo de Estado comparó los supuestos de los dos casos -el de la Unión Patriótica y el del Nuevo Liberalismo- desde tres

³³⁰ Ibidem.

perspectivas:³³¹ 1) reconocimiento y pérdida de la personería jurídica; 2) vínculo con la violencia; 3) actuación del Partido respecto de la personería jurídica. La Sala presenta este balance de los casos en el siguiente cuadro:

	UP	NL
Reconocimiento y pérdida de la personería jurídica	El CNE le reconoció personería jurídica en 1986 como organización política autónoma.	El CNE le reconoció personería jurídica en 1986 como organización autónoma del Partido Liberal. ³³²
	No pudo participar en las elecciones de 2002 y por ello no obtuvo los votos requeridos ³³³ por cuenta del exterminio de sus dirigentes y militantes.	Decidió reintegrarse al Partido Liberal por medio de un acuerdo (puro y simple) y, por ello, solicitó al CNE la cancelación de la personería en el mes de diciembre de 1988.
	-	La dirigencia del Partido Nuevo Liberalismo fue objeto de asesinatos y atentados, como el que se consumó en cabeza de su líder Luis Carlos Galán, quien “ <i>hasta el momento de su vil asesinato</i> ”, hacía parte del Partido Liberal.
Vínculo con la violencia	Se trata de una organización que perdió su personería jurídica por cuenta de la violencia sistemática que le impidió participar en los procesos electorales a partir de 2002. Hay una relación inescindible entre las dos circunstancias, al punto que la UP no pudo presentar candidatos.	Se trata de una organización que sufrió el mismo flagelo principalmente en su dirigencia y no tanto en las bases o militancia; no obstante, no hay nexo causal entre la violencia y su “ <i>exterminio.</i> ”
	-	El partido ejerció su autonomía conforme al principio de voluntad privada.
Actuación del partido	Emprendió una “ <i>lucha jurídica</i> ” para recobrar su personería y demandó que no se les aplicara esta	Algunos solicitaron el restablecimiento de la personería jurídica (acción) de un Partido al que pertenecieron para recuperar

³³¹ Esta presentación no se hace en el orden estricto en que aparece en la sentencia.

³³² De acuerdo con el artículo 7 del artículo de la Ley 58 de 1985.

³³³ De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 130 de 1994, que exigía la obtención de 50.000 votos o no alcanzar o mantener la representación en el Congreso de la República.

	consecuencia negativa.	una prerrogativa a la que renunciaron voluntariamente. Otros permanecieron en el Partido Liberal al que se unió el Nuevo Liberalismo y otros fueron a otros movimientos y partidos.
--	------------------------	---

311. A partir de estas consideraciones, la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó que *“(...) de las pruebas obrantes en el proceso se debe concluir que el NUEVO LIBERALISMO decidió regresar a las filas de su partido de origen, el Liberal, y continuar con la defensa de sus ideales desde esa agrupación, al punto de que el propio LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO solicitó la cancelación de su personería y continuó con la defensa de sus ideales desde ese nuevo escenario; mientras que la UP, producto del asesinato de sus líderes y militantes, llegó al punto de no contar con candidato alguno que pudiera obtener los votos necesarios para alcanzar el umbral legalmente exigido, situación que claramente evidencia una desigualdad respecto de las demás colectividades que sí participaron en las elecciones.”*³³⁴

312. En el mismo sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que el Nuevo Liberalismo fue víctima de la violencia, al igual que la Unión Patriótica; sin embargo *“(...) se concluye que no era lo procedente reconocer la personería jurídica solicitada por el NUEVO LIBERALISMO, porque la misma no fue perdida o cancelada por la exigencia de los requisitos legalmente establecidos para su conservación, sino que fue el producto de la voluntad de la misma agrupación, lo que está debidamente probado y tesis que es compartida por esta Sala y que permite arribar a la conclusión que no se incurrió en el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución Política; es decir, no existe vulneración del derecho a la igualdad del NUEVO LIBERALISMO con la negativa del CNE de negar el reconocimiento de la personalidad exigida.”*³³⁵

313. Esta Corte observa igualmente que, examinados uno y otro casos con base en los hechos probados según da cuenta el estudio atrás realizado de los medios de prueba que obran en el expediente revisado, existe un denominador común que afectó a uno y otro Partido, consistente en la violencia ejercida principalmente contra su correspondiente dirigencia, a tal punto que en ambos casos fueron asesinados sus candidatos presidenciales y otros importantes dirigentes, o las amenazas realizadas contra otros líderes los obligó a suspender sus actividades políticas e inclusive a abandonar el país. Empero, mientras la Unión Patriótica continuó ejerciendo su actividad política, inclusive durante la década de los años 90, la violencia a la que fue sometida esa colectividad,

³³⁴ Apartado 5.6.4.

³³⁵ Ibidem.

finalmente le impidió continuar y participar a partir de 2002 y, por lo tanto, la no obtención del umbral fue la causal de cancelación de la personería jurídica mediante decisiones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral con fundamento en el artículo 108 de la Constitución Política de 1991 que, examinadas luego por el Consejo de Estado, y probarse que la violencia constituyó una situación excepcional ajena a su voluntad, que le impidió a la Unión Patriótica seguir participando con plenas garantías y en condiciones de igualdad con los demás Partidos y Movimientos políticos en el debate electoral, condujo a que declarara la nulidad de las mismas. En el caso del Nuevo Liberalismo, en cambio, no obstante la violencia ejercida contra su dirigencia entre 1984 y 1988, que fue común a los dos Partidos, la causal de cancelación de la personería jurídica fue el resultado de su solicitud voluntaria en el mes de diciembre de 1988 con fundamento en el artículo 7 de la Ley 58 de 1985, luego de haberse surtido la reintegración del Nuevo Liberalismo al Partido Liberal según los acuerdos celebrados entre los dirigentes de una y otra colectividades y refrendados por las Convenciones de uno y otro Partidos, según lo demuestran los hechos probados a los que atrás se ha hecho referencia en esta providencia.

Por lo tanto, al revisar la legalidad de las decisiones del Consejo Nacional Electoral que negaron el reconocimiento de la personería jurídica solicitada para el Partido Nuevo Liberalismo, la Sección Quinta no desconoció el precedente sentando en la sentencia del 4 de julio de 2013 al resolver el caso de la Unión Patriótica, pues además de reiterar su contenido y afirmar su vigencia y carácter vinculante, al comparar los casos entre la Unión Patriótica y el Nuevo Liberalismo concluyó que así como hay similitudes, existen también diferencias que obligaban a su inaplicación. Es cierto que el precedente no significa una coincidencia absoluta entre el caso anterior y el caso que se debe resolver, pero las reglas fijadas en las sentencias y su fuerza obligatoria desbordan el caso concreto.

314. En estos términos, la Corte considera que para resolver el caso, la Sección Quinta del Consejo de Estado sí verificó en concreto la posición fáctica y jurídica del Nuevo Liberalismo de conformidad con los elementos que estructuran la regla de la decisión en el caso de la Unión Patriótica y, en este punto, aunque existe una estrecha relación entre el defecto fáctico y el defecto por desconocimiento del precedente, la valoración de las pruebas condujo a descartar la aplicación de la regla en el caso de la Unión Patriótica a partir de su comparación con el caso del Nuevo Liberalismo, como ha quedado explicado.

315. En estos términos, el defecto fáctico y la falta de aplicación del precedente no prosperan, porque al comparar los dos casos, la violencia que afectó a los dos Partidos, no fue el elemento determinante para que el Consejo Nacional Electoral procediera a cancelar la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo.

316. Por las consideraciones expuestas, la Sala concluye que la respuesta al primer problema jurídico planteado es negativa, razón por la cual continuará su análisis con el segundo problema jurídico relacionado con el presunto defecto por violación directa de la Constitución Política.

3. Sobre el presunto defecto por violación directa de la Constitución Política

a. La supremacía de la Constitución

El artículo 4° de la Constitución prescribe que “[l]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Así se consagra el principio tutelar de la supremacía constitucional que garantiza la condición prevalente de la Carta Política,³³⁶ puesto que en ella se consagran los principios, valores y reglas que ordenan la sociedad política, instituye las garantías, derechos y deberes fundamentales de sus habitantes, define el sistema político, el sistema de gobierno, el sistema económico, la forma territorial, las funciones públicas esenciales y la estructura del Estado para cumplirlas.³³⁷

La jurisprudencia también ha resaltado que “el principio de supremacía normativa de la Carta Política es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho”,³³⁸ a cuya cláusula se someten todas las personas para la realización efectiva de sus derechos subjetivos y por cuya virtud pueden demandar de las autoridades su realización efectiva, razón por la cual, a su vez, “la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental.”³³⁹

De conformidad con lo anterior, la supremacía constitucional se garantiza tanto por la vía del control abstracto como por la vía del control concreto de constitucionalidad y, en este segundo caso, específicamente, mediante el ejercicio de la acción de tutela que habilita a las personas para acudir ante cualquier juez con el fin de solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estime que estos han sido vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en las circunstancias que defina la ley, lo que de contera, habilita a las personas para demandar la aplicación directa de la Constitución o solicitar la revisión de las decisiones de los jueces cuando se produzca el defecto por violación directa de la misma, conforme a la caracterización a la que se ha hecho referencia en esta providencia y es por ello que se abordará el análisis planteado

³³⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-006 de 1992, C-554 de 1992, C-560 de 1999, C-739 de 2001, C-1290 de 2001, C-816 de 2004, C-058 de 2010, C-049 de 2012, C-415 de 2012, C-740 de 2013, C-054 de 2016, C-699 de 2016 y C-630 de 2017.

³³⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-1290 de 2001, C-415 de 2012 y C-054 de 2016.

³³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2012.

³³⁹ Ibidem.

por los accionantes.

b. Sobre el presunto defecto por violación directa de la Constitución Política al no interpretar las reglas contenidas en el Acto Legislativo 2 de 2017 y, en particular, observar el cumplimiento del Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, de buena fe, para el reconocimiento de la personería jurídica.

317. En general, los accionantes argumentan que, aunque el Acuerdo Final no tiene fuerza vinculante de manera directa, sus principios son parámetros de interpretación que pueden ser aplicados por el juez directamente para efectos de ampliar la libertad y la participación política y cumplirlo de buena fe, de conformidad con lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017. Así, en el caso *sub judice*, señalaron que en la providencia analizada, la Sección Quinta del Consejo de Estado no aplicó el parámetro de interpretación constitucional de ampliación y profundización de espacios democráticos.

318. En contraste, la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo que el Acuerdo Final no es aplicable para efectos de reconocer la personería jurídica al Nuevo Liberalismo, puesto que su vigencia plena está sujeta a la expedición de una regulación normativa que lo implemente. Del texto de los numerales 2.3.1.1 y 2.3.5 del Acuerdo Final -que integran el punto sobre participación política-, dijo el Consejo de Estado, no se deriva una regla que implique el reconocimiento automático de la personería de los partidos políticos, pues ello debe ser consecuencia de una regulación normativa específica.

319. La Corte observa que en la etapa del proceso de paz adelantada a partir del año 2012 con sujeción al marco previsto inicialmente en el Acto Legislativo No. 1 de 2012, *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”* y posteriormente en el Acto Legislativo No. 1 de 2016, *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, firmaron en Bogotá el *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*,³⁴⁰ en cuyo Punto 2, *“Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”*, se señaló que *“la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la*

³⁴⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, noviembre 24 de 2016. Torreblanca Agencia Gráfica, Bogotá, D.C., abril de 2017.

representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política”,³⁴¹ al tiempo que se dijo que “Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política.”³⁴²

320. Con el objetivo de promover el pluralismo político y la representatividad del sistema de partidos, mediante la ampliación del ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones para la participación de los partidos y movimientos políticos y, de esa manera, ampliar y profundizar la democracia, en el numeral 2.3.1.1., que es uno de los aspectos que los actores consideran que el Consejo de Estado debió aplicar directamente, fijó un marco de referencia con medidas específicas en materia de remoción de obstáculos institucionales para la participación política, que el Gobierno Nacional se comprometió a desarrollar, así:

“2.3.1.1. Medidas para promover el acceso al sistema político.

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

- *Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados.*
- *Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones*

³⁴¹ Ibidem.

³⁴² Ibidem.

ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

- *El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irruman por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.”*

343

321. También el Acuerdo Final señaló que el tránsito de las FARC-EP, de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal, que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional, es una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera y, en general, para el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Con ese propósito, se previó que se adoptarían las garantías necesarias y condiciones que facilitarían la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tras la firma del Acuerdo Final y la dejación de las armas. En consideración de lo anterior y en desarrollo del componente político de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, según sus intereses, contemplado en el Acuerdo General y como garantía para el nuevo partido o movimiento político, se acordó, entre otras reglas especiales, que a la firma del Acuerdo Final, el Consejo Nacional Electoral daría trámite a la solicitud de registro que le presentara la agrupación política de ciudadanos en ejercicio que tuviera por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surgiera de la transición de las FARC-EP a la vida política legal. Finalizado el proceso de dejación de las armas, los representantes de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarían y registrarían formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de ese acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adoptare, sería reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitaría previamente las reformas normativas a que hubiere lugar. El partido o movimiento político así reconocido, debería cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica y estaría sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la

³⁴³ Ibidem.

obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026.³⁴⁴

322. Como se advierte, uno de los cambios propuestos en el marco del Acuerdo Final, se refiere específicamente a superar el umbral como elemento determinante para la conservación de la personería jurídica. Además, se propuso el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos en función de su desempeño en el ámbito territorial y nacional. Finalmente, se pactó un régimen de transición para materializar la apertura democrática para partidos que, por primera vez, se presenten en el escenario político, que teniendo representación en el Congreso la hubieran perdido. Estos son los puntos que los actores califican como una suerte de principios de aplicación inmediata.

323. La Sala considera, como lo estimó la Sección Quinta del Consejo de Estado, que el contenido del Acuerdo Final en esta materia no implica una modificación de las reglas constitucionales sobre el reconocimiento y la obtención de la personería jurídica. Al respecto, estos instrumentos de participación y ampliación democrática, no tienen como efecto derogar las reglas constitucionales permanentes sobre la materia, por varias razones:

324. En primer lugar, porque el Acuerdo Final no tiene aplicación jurídica de manera directa e inmediata. La implementación normativa de lo acordado supuso la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016,³⁴⁵ que buscaba, justamente, la creación de herramientas para asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo. Para este propósito diseñó: 1) un procedimiento legislativo especial abreviado y transitorio para la expedición de actos legislativos y leyes (art. 1); 2) unas facultades especiales al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley (art. 2). Para asegurar la vigencia de la Constitución y su supremacía, la reforma también diseñó un control único y automático de constitucionalidad, posterior a la entrada en vigencia del instrumento respectivo, de conformidad con el literal k) del artículo 1³⁴⁶ y 2³⁴⁷ de este acto legislativo, y de acuerdo con las reglas del Decreto 121 de 2017.³⁴⁸

³⁴⁴ Cfr. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, noviembre 24 de 2016. Torreblanca Agencia Gráfica, Bogotá, D.C., abril de 2017.

³⁴⁵ “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

³⁴⁶ Que establece: “k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.”

³⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-647 de 2017.

³⁴⁷ Que en lo pertinente dispone: “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de

325. En cualquier caso, la Corte Constitucional precisó que en virtud de la autonomía que la Constitución reconoce al Congreso (arts. 114-150 C.P.) este órgano puede decidir la implementación del acuerdo al margen del procedimiento legislativo especial para la paz, dado que “(...) *por su carácter transitorio, el mecanismo del fast track no elimina ni suspende los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, pues estos son complementarios a los actualmente existentes, siendo posible que el Congreso de la República haga uso de los mismos para implementar el Acuerdo Final.*”³⁴⁹

326. Ahora, mediante el Acto Legislativo No. 2 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*”,³⁵⁰ cuyo objeto se inscribe en el marco del citado proceso orientado a poner fin al conflicto armado y a la construcción de una paz estable y duradera, se dispuso que, en desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o Derechos Fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales, al tiempo que determinó que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en dicho Acuerdo Final. En consecuencia, dispuso que las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.³⁵¹

327. En la Sentencia C-630 de 2017, la Corte señaló que citado Acuerdo Final no fue incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico, tanto por la eliminación del trámite que internamente le daba vida, como por los efectos que fueron señalados en el propio Acuerdo, orientación conforme a la cual las Partes pactaron que el Acuerdo Final no ingresaría al bloque de constitucionalidad ni se incorporaría automáticamente a la Constitución ni al ordenamiento legal.

revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

³⁴⁸ “*Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991.*”

³⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-647 de 2017.

³⁵⁰ Acto Legislativo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017.

³⁵¹ Este Acto Legislativo derogó el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y dispuso que rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

328. En consecuencia, dijo la Corte, “*el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes.*”³⁵²

329. Así mismo, dijo la Corte, que “*el Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía.*” En suma, a juicio de la Corte, “*el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución.*”³⁵³

330. La inclusión de actores que dejaron las armas en el marco del sistema de justicia transicional es, sin duda, un propósito constitucionalmente imperioso a la luz del derecho a la paz y el carácter expansivo de la democracia,³⁵⁴ pero debe

³⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017.

³⁵³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017.

³⁵⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014.

articularse con el modelo constitucional sobre el régimen de movimientos y partidos políticos. Esta articulación parte de la base de la existencia de una discusión democrática con la participación de todos los actores políticos, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final y la conexidad y correspondencia con sus contenidos. Sobre el punto, la Corte ha sostenido que las “(...) agrupaciones políticas que finalmente han optado por la vía democrática, abandonando los medios violentos de lucha, tienen un derecho al apoyo institucional necesario para el ejercicio pleno de sus derechos de participación política, así como, para garantizar su seguridad y la de sus miembros, el acceso a los medios y mecanismos estatales indispensables para desarrollar su acción política y poder crecer como alternativa de poder.”³⁵⁵

331. Esto es justamente lo que ocurrió con el partido político surgido de las antiguas FARC. El Congreso de la República, en uso de las facultades que le confirió el procedimiento legislativo especial para la paz, expidió el Acto Legislativo 03 de 2017,³⁵⁶ que reguló parcialmente el contenido de reincorporación política por medio de dos artículos transitorios de la Constitución. El artículo 1º reconoció de pleno derecho la personería jurídica al partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y fijó unas reglas especiales para su conformación. El artículo 2º contempló la posibilidad de presentar una lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado, de acuerdo a unas reglas especiales de asignación de curules. Finalmente, el artículo 3º dispuso el número de curules adicionales para la Cámara de Representantes, conforme a unas reglas especiales en materia de inscripción de listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales.

332. Este Acto Legislativo implementó uno de los elementos de la apertura democrática y, en particular, uno de los puntos específicos de punto 3, que se refiere a las condiciones para finalizar el conflicto. El punto 3.2.1 reguló las condiciones de tránsito de las FARC-EP de organización armada a un tránsito como partido o movimiento político, razón por la cual se debían adoptar las garantías necesarias para facilitar la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, luego de la dejación de armas. Sobre la personería jurídica del nuevo partido el acuerdo señaló:

“3.2.1.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político

“Personería jurídica

³⁵⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-439 de 1992.

³⁵⁶ “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

“A la firma del Acuerdo Final el Consejo Nacional Electoral dará trámite a la solicitud de registro que le presente la agrupación política de ciudadanos en ejercicio que tenga por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal.

“Finalizado el proceso de dejación de las armas, los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitará previamente las reformas normativas a que hubiere lugar.

“El partido o movimiento político así reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026.”³⁵⁷

333. Con fundamento en la reforma constitucional, el Consejo Nacional Electoral reconoció la personería jurídica al partido. En efecto, en la Resolución 2691 de 2017,³⁵⁸ este organismo resolvió la solicitud de reconocimiento de personería jurídica elevada por las FARC para este efecto. Analizó la legitimidad de los solicitantes; el contenido de los estatutos; el logo del partido; y la lista de los directivos. En consecuencia, ordenó el registro del acta de constitución, su plataforma ideológica, el Código de Ética, sus estatutos y el logo.³⁵⁹

334. De conformidad con lo anteriormente expuesto, el defecto por violación directa de la Constitución por este aspecto formulado por las accionantes no prospera, pues los principios del Acuerdo Final sobre apertura democrática no son parámetros de interpretación que pueden ser aplicados por el juez

³⁵⁷ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

³⁵⁸ “Por medio de la cual se reconoce personería jurídica al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - PARC -, se ordena el registro de sus estatutos, plataforma política, código de ética, logo símbolo, y se inscriben los nombres de las personas designadas para integrar sus órganos de Dirección, Gobierno y Administración.”

³⁵⁹ Folios 410-459 (PDF) del archivo de anexos de la demanda del expediente electrónico remitido por el Consejo de Estado.

directamente, porque: 1) requieren implementación normativa por el Congreso de la República por el procedimiento fijado en la Constitución; 2) no tienen carácter normativo, pues se trata de una política pública de Estado que no integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto o lato; 3) su implementación requiere un análisis de su impacto en la estructura de la Constitución y un proceso de articulación concreto. Esto descarta la configuración de cualquiera de las hipótesis en que se presenta este defecto porque los principios de este acuerdo no tienen el rango de normas constitucionales.

335. Por las consideraciones expuestas, la Sala concluye que la respuesta a la primera parte de este segundo problema jurídico planteado es negativa, razón por la cual continuará su análisis con la segunda parte del segundo problema jurídico.

c. Sobre el presunto defecto por violación directa de la Constitución Política al no aplicar los principios y las reglas sobre i) el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, que para hacerlo efectivo, permite constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (Artículo 40 numeral 3) y, ii) el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse (Artículo 107).

1) Antecedentes. La Constitución anterior a 1991 y la Ley 58 de 1985

336. El Título XVII de la Constitución anterior fijó algunas reglas en materia de elecciones populares y en el artículo 180 dispuso que la ley determinaría lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones. Por su parte, con la finalidad de proveer a la institucionalización de los partidos políticos, mediante la Ley 58 de 1985 se dictó su Estatuto Básico.³⁶⁰ Para tal efecto se consideró que “*los partidos se han consolidado como entes de importancia fundamental en la vida del Estado democrático moderno. Ellos expresan de una u otra manera la opinión ciudadana, ya sea a través del ejercicio del poder o desde la oposición, determinan en su conjunto el contenido y orientación de las políticas del Estado. Parece entonces indispensable que entidades de tanta relevancia para la vida del país cuenten con un principio de organización institucional, que el Estado les reconozca personería jurídica y que sus principios, programas, finanzas y autoridades sean de conocimiento público.*”³⁶¹

³⁶⁰ Al amparo de estas normas el Partido Nuevo Liberalismo solicitó y obtuvo la personería jurídica, así como posteriormente solicitó su cancelación.

³⁶¹ Cfr. Exposición de motivos del proyecto de ley No. 81 de 1984, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y se provee a la financiación de las campañas electorales. Historia de las Leyes. Legislatura de 1985, Tomo III, pp. 399-400

337. En dicha Ley se dispuso que las autoridades reconocerían y garantizarían a los ciudadanos el derecho a organizarse en partidos políticos que se regirían por sus propios Estatutos y para los efectos de lo previsto en dicha ley, por las disposiciones allí consagradas. En sus Estatutos, los Partidos debían establecer los siguientes principios: a) Libertad de afiliación y participación de los afiliados en las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática del partido y en la selección de sus autoridades y candidatos; también debían otorgar a los afiliados el derecho a fiscalizar la gestión de los dirigentes del partido y, en general, las actividades de éste; b) Sometimiento expreso de sus actividades a la Constitución y a las leyes; y, c) Publicidad de su régimen patrimonial y contable y del de Auditoría Interna.

338. En los Estatutos de los partidos igualmente debía figurar: a) El nombre del partido, que no podría incluir denominaciones de personas, ni ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria; b) El contenido de sus principios políticos, económicos y sociales; c) La declaración de hallarse afiliado a una organización política o partido internacional, si lo estuviere; d) El color o colores con los que se distinguiría; si había tenido un símbolo o emblema, la descripción de éste o del que se pensare utilizar; y, e) La indicación de sus órganos nacionales de gobierno y administración y el esquema de su organización regional y local.

339. Los partidos debían solicitar ante la Corte Electoral -hoy Consejo Nacional Electoral-, el reconocimiento de su personería jurídica, en memorial suscrito por sus Directivas al que acompañarían copia de los Estatutos y de su última declaración programática. Para estos mismos efectos, debían probar la afiliación de por lo menos diez mil (10.000) ciudadanos, salvo que en las elecciones para Corporaciones Públicas de 1982, hubiesen obtenido un número igual o superior de sufragios. La autoridad electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la solicitud, otorgaría personería jurídica al partido y ordenaría su registro, previa comprobación de los requisitos señalados en esa Ley.³⁶²

³⁶² Así mismo, el CNE exigiría a los partidos políticos, cada cuatro (4) años, antes de la iniciación de las campañas electorales, prueba de que cumplían los requisitos legales para mantener vigente su personería jurídica. Las reformas estatutarias y las declaraciones programáticas debían registrarse ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de la semana siguiente a su adopción. Así mismo, la Ley dispuso que los partidos inscribirían ante el CNE los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hubieran sido elegidos o designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración. Lo harían dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva elección o designación, pero el CNE podía de oficio o, a solicitud de cualquier persona, exigir que se verificara la respectiva inscripción y aun realizarla si disponía de la prueba correspondiente. Cualquier afiliado podría impugnar ante el CNE la elección o designación de estas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los Estatutos del partido. Para todos los efectos a que hubiere lugar, el CNE sólo reconocería como autoridades de los partidos a las personas debidamente inscritas ante ella.

340. El artículo 7 de la citada Ley 58 de 1985 dispuso que a los sectores o movimientos de los partidos se les otorgaría personería jurídica y el registro que solicitaran, si dejaban constancia expresa de haberse constituido como organizaciones o agrupaciones separadas de éstos. La nueva organización estaría obligada a registrar sus propios estatutos, libros y denominaciones, símbolos o emblemas que la diferenciaron claramente del partido originario. También inscribiría periódicamente el nombre de sus directivos. Cuando las citadas agrupaciones se reintegraran a la organización general del Partido, no desearan o no pudieran continuar funcionando o dejaran de llenar los requisitos legales, así lo expresarían ante el CNE y solicitarían la cancelación de los registros e inscripciones a que se refería ese artículo. El CNE podría proceder de oficio si la pérdida de los requisitos legales constituyera hecho notorio.

341. Esta regulación que se refirió a los grupos o matices de los partidos cuando en un momento dado no coincidían con la organización u orientación general de éstos, se consideró de gran importancia puesto que, se dijo, las llamadas “disidencias”, eran y son un fenómeno usual y frecuente y además, inevitable, por lo cual, su reglamentación resultaba no solamente oportuna sino necesaria, sobre todo si se lograba adecuarla de tal modo que en vez de propiciar la atomización de los partidos consiguiera o procurara su fortalecimiento, como lo estableció el proyecto (arts. 5 al 11)³⁶³ y, finalmente, la Ley 58 de 1985.

2) La Constitución democrática de 1991. El principio democrático y su naturaleza universal y expansiva como herramientas en la interpretación de otras normas constitucionales y legales.

342. La Constitución de 1991 es esencialmente una Constitución Democrática tanto por los principios que la inspiran como por las reglas que ella misma contempla al configurar el Estado Social y Democrático de Derecho. Más que un pacto político dirigido a asegurar la paz y la convivencia, la Constitución Democrática se muestra como un conjunto de principios y normas capaces de garantizar la tutela de los derechos individuales así como la atribución y el equilibrio de las funciones públicas de cada uno de los órganos en los cuales se distribuye el poder público y que se agrupan en Ramas o en Organizaciones, sin perjuicio de aquellos que no forman parte de éstas.

343. La Constitución democrática es un tipo histórico de constitución que nace de la exigencia de gobernar el conflicto.³⁶⁴ Es el producto de rupturas revolucionarias y de pactos fundadores o refundadores de la convivencia civil.³⁶⁵

³⁶³ Cfr. Senado de la República. Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 81 de 1984, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales. Historia de las Leyes. Legislatura de 1985, Tomo III, p. 423

³⁶⁴ Fioravanti, Maurizio, La Constitución democrática del noveciento: génesis y perspectivas, en *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Madrid, Editorial Dykinson, 2017, pp. 13-29.

³⁶⁵ Cfr., *Ibid.*, 16, p. 35.

Su génesis se remonta a aquellas cartas constitucionales y declaraciones de derechos que marcaron el fin del absolutismo. El tiempo histórico de la constitución democrática podría describirse como el “*ciclo que sigue la línea de la Constitución-madre, la de Weimar de 1919, que pasa a través de experiencias como la de la Segunda República en España, y que se manifiesta después sobre todo en la inmediata postguerra, en Italia, Alemania y Francia, y más tarde en España, con la Constitución de 1978.*”³⁶⁶ Son parte de este ciclo, por ejemplo, la Constitución Italiana (1948), nacida de la resistencia y de la guerra de liberación contra la dictadura fascista; la Ley Fundamental de Bonn (1949), fruto del repudio del nazismo; y, las Constituciones de Portugal (1976) y España (1978), producto de la ruptura de los regímenes de Salazar y Franco, respectivamente, sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), nacidas de la ruptura de aquel antiguo régimen internacional constituido por la anarquía de las relaciones entre Estados basada en la guerra y en la soberanía salvaje.³⁶⁷

344. Entre nosotros, en la estructura de la Constitución Política de 1991 se puede advertir un diseño complejo de principios, derechos e instituciones que conforman una constitución democrática, tal y como ocurre con la constitución ecológica³⁶⁸ o la constitución económica.³⁶⁹ La composición de esta Constitución se puede identificar en tres grandes partes: (i) una parte que contiene los principios; (ii) una parte que contiene los derechos y los instrumentos de participación; y, (iii) una parte que contiene los órganos encargados de las funciones públicas para garantizar la efectividad del principio democrático.

345. Dentro de la parte dogmática de la Constitución de 1991 se pueden identificar los principios que sustentan la constitución democrática. El principio central es el principio democrático (Preámbulo y art. 1), que sufrió una transformación relevante, puesto que en el actual diseño constitucional la democracia se amplió del modelo representativo al modelo participativo y pluralista como complementario.

346. Sobre este tránsito, esta Corte ha sostenido que “*(...) con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos*

³⁶⁶ Cfr., *Ibid.* 17, p. 14.

³⁶⁷ Cfr., *Ibid.*, 16, p. 34.

³⁶⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2019.

³⁶⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-865 de 2004.

del Estado”,³⁷⁰ mientras que en la democracia participativa el ciudadano “(...) goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.”³⁷¹

347. Este fue un propósito explícito en la Asamblea Nacional Constituyente,³⁷² pues desde su instalación se propuso como tema central la necesidad de crear, por una parte, mecanismos que superaran el déficit democrático existente y, por otra, se hizo énfasis en la necesidad de considerar un escenario en el que se superara una concepción democrática anclada al ciudadano como elector, en el cual las elecciones eran el único ámbito de participación democrática. Esto implicó un rediseño de los mecanismos de participación que, si bien existían previamente, resultaron fortalecidos, lo que sin duda contribuyó a superar una concepción de participación simplemente ligada a las elecciones -ciudadano como elector-, pues en estos mecanismos no se elige estrictamente a un candidato, sino que se vota por la adopción o rechazo de una política o se avala una reforma, entre otras cosas.

348. Esta concepción de democracia participativa también tuvo impacto en otros ámbitos distintos al puramente electoral o al de los mecanismos de participación ciudadana. Bajo esta concepción, la Corte ha reconocido que la democracia participativa tiene carácter universal y expansivo. La universalidad se refiere al efecto que tiene este principio en términos de permear el ámbito público y el ámbito privado, así como diversos procesos que no se agotan en el ámbito político, es decir, que permea ámbitos como el administrativo³⁷³ o la esfera puramente privada. Por su parte, la Corte ha definido el carácter expansivo de la democracia en función de su relación con los derechos fundamentales, razón por la cual “(...) la expansión de la democracia implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que los elementos constitutivos de la democracia (derechos fundamentales) sean respetados y profundizados.”³⁷⁴

³⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-637 de 2001.

³⁷¹ Ibidem.

³⁷² En la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente el entonces Presidente, César Gaviria Trujillo señaló: “La clave de la legitimidad es la participación, por eso el proyecto de reforma propone que se abran nuevos espacios a la participación ciudadana para que las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tuvieron igual oportunidad de intervenir y de ser considerados. No se trata exclusivamente de crear mecanismos de democracia directa como el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación del mandato, aun cuando ellos, sin duda, contribuyan a suplir deficiencias de nuestra democracia representativa, un punto fundamental a la consideración de esta Asamblea es si también se crean mecanismos de participación ciudadana en escenarios diferentes al electoral (...)” Gaceta Constitucional No 1, p. 7.

³⁷³ La Constitución también reconoce la participación en el ámbito de la administración, así: (i) el derecho de petición materializa una participación procedimental; (ii) la participación en los procesos educativos (art. 45 y 68 C.P.); (iii) la participación en la elaboración de los planes de desarrollo (art. 342 C.P.); y (iv) la participación en el control de los servicios públicos (art. 365 C.P.).

³⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2001.

349. El carácter democrático del Estado tiene incidencia en el principio de la soberanía popular,³⁷⁵ de la que emana el poder público (art. 3 C.P.) y que: *“implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y, (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.”*³⁷⁶

350. De este modo, ahora, los principios de la constitución democrática se encuentran en la cláusula de democracia participativa y pluralista, que se reconoce desde el preámbulo, la soberanía popular, de acuerdo con el artículo 3 y varios artículos que dan cuenta del alcance universal y expansivo de la democracia.

351. A su vez, toda constitución democrática se caracteriza por incluir un catálogo de derechos fundamentales, junto con sus correspondientes garantías, los cuales no solo operan como límite a la democracia política, sino que son la sustancia de la soberanía popular y de la voluntad popular.

352. En la Constitución Política de 1991, el Constituyente dedicó a los *derechos políticos* dos normas especiales, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos.³⁷⁷ El artículo 40 superior establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, para hacer efectivo este derecho, puede, entre otros, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, por una parte y, por la otra, en concordancia con el anterior, el artículo 107 garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

353. La Constitución democrática la conforman no solo la tutela rigurosa de las garantías individuales y, en particular, de los derechos políticos, así como la inclusión de una política disciplinada por la Constitución misma, sino, también, según lo señalan los artículos 93 y 94, los distintos instrumentos internacionales

³⁷⁵ Concepto que se diferencia de la soberanía nacional porque “(...) cada miembro de la sociedad tiene una fracción de la soberanía y la tienen también los individuos cuando se reúnen; en cambio, en la tesis de la soberanía nacional, los individuos no son titulares de la soberanía y solo la tiene la reunión de estos con fines políticos (el denominado cuerpo electoral).” Sentencia C-1040 de 2005.

³⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

³⁷⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2003.

de protección de los derechos humanos que vinculan al Estado colombiano con la obligación de garantizar la existencia de canales que permitan las deliberaciones y expresiones políticas, tanto de la democracia representativa como de la participativa, así como el deber de asegurar al máximo que esa voluntad popular se construya. Dicha responsabilidad, en palabras de esta Corporación, *“implica garantizar instrumentos para que la ciudadanía exprese su opinión y sea posible leer aquella voluntad general, así como brindar condiciones específicas en el acceso, información y ejercicio de cada uno de tales derechos.”*³⁷⁸

354. Bajo esta concepción, la Constitución democrática prevé un conjunto complejo de reglas en materia de partidos políticos. El eje central de este contenido es el derecho fundamental a fundar y organizar partidos y movimientos políticos (art. 40-3 y 107), que implica el reconocimiento del ciudadano como actor potencial de la organización del Estado, *“con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”*³⁷⁹ A partir de este eje, la constitución democrática regula este derecho en ciertos aspectos: (i) el artículo 108 condiciona el reconocimiento de la personería jurídica (a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos) a la obtención de respaldo popular y al mantenimiento de una estructura democrática; (ii) en la misma línea, el artículo 109 de la Constitución prevé las reglas sobre concurrencia del Estado a la financiación política y electoral, a partir del apoyo popular; (iii) el artículo 110 dispuso una prohibición expresa en materia de apoyo de candidatos o partidos por los servidores públicos; (iv) el artículo 111 reconoce el derecho a acceder a los medios de comunicación que utilicen el espectro electrónico.

355. Así mismo, a partir de la Constitución de 1991, esta Corte en varias providencias ha dejado por sentado también que el principio democrático se identifica con un sistema o régimen político cuyo orden se instituye a partir de la voluntad de los ciudadanos y en el cual éstos gozan de garantías y libertades públicas, entre ellas, la de participar en la conformación, ejercicio y control tanto del poder político como del que emana de él, esto es, el poder público.³⁸⁰ Por ello, dicho principio está íntimamente ligado al concepto de Estado Social de Derecho que es democrático, participativo y pluralista fundado, entre otros, en el respeto de la dignidad humana y en la prevalencia del interés general, al tiempo que va de la mano con el principio conforme al cual la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público y, la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. La misma Corte ha destacado la trascendencia institucional que tiene la democracia, *“en cuanto se concibe como un*

³⁷⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-221 de 2015.

³⁷⁹ Sentencia C-089 de 1994.

³⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994, C145 de 1994, C-226 de 2002, C-008 de 2003, C-664 de 2004, C-624 de 2013, C-031 y C-630 de 2017.

*instrumento de consolidación de esa forma de organización estatal que busca hacer realidad las aspiraciones de la colectividad, y que basa todo su accionar en la limitación y racionalización del ejercicio del poder y en el respeto por la libertad, la igualdad, la participación y el pluralismo.”*³⁸¹

356. Por lo tanto, el principio democrático es uno de los elementos esenciales del modelo de Estado constitucional previsto en la Constitución Política de 1991, que encuentra su expresión, entre otros, (i) en el artículo 1º, que establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (ii) en el artículo 2º, que señala entre los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (iii) en el artículo 3º, que radica la soberanía exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público que se ejerce en los términos que la Constitución Política establece; (iv) en el artículo 40, que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para lo cual puede, entre otros, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática y con el propósito de aspirar al poder, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; y, (v) en el artículo 107 que igualmente garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.³⁸²

357. Las implicaciones del carácter democrático del Estado colombiano, ha dicho la Corte, son “(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos; y, (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.”³⁸³

358. La jurisprudencia ha señalado, igualmente, que el principio democrático se caracteriza por ser *universal* y *expansivo*, dentro del propósito de garantizar su eficacia y de ampliar en forma progresiva y dinámica los medios que garanticen acceder al poder, ejercerlo o controlarlo, así como también el nivel de intervención ciudadana en la toma de las decisiones políticas. En la Sentencia C-

³⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2003.

³⁸² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994, C-180 de 1994, C-008 de 2003, C-031 y C-630 de 2017.

³⁸³ Corte Constitucional, Sentencias C-150 de 2015 y C-379 de 2016.

089 de 1994, la Corte señaló que dicho principio es *universal* “en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. Y que es *expansivo* “pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”³⁸⁴

359. Atendiendo a la filosofía que inspira el principio democrático, la Corte ha sostenido que, para que el mismo se entienda satisfecho y mantenga plena vigencia, los actos decisorios o de poder deben ser el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice “**el pluralismo**, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; **la participación**, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; **el principio de las mayorías**, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y **la publicidad**, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates.”³⁸⁵

360. La *participación política* es, entonces, un componente normativo fundacional en la Constitución, reconocida en los Convenios internacionales de derechos humanos, y a la vez sujeta a diversas disposiciones de la Carta Política que le impone límites o instituye otros ejes determinantes (paz - justicia) con los cuales debe ponderarse con la finalidad de alcanzar los objetivos constitucionales³⁸⁶ y tiene un “*contenido transversal*” en el ámbito de la democracia, que armoniza con otros principios estructurales como el pluralismo (sociedad diversa), que permiten construir espacios de razón pública,³⁸⁷ una de cuyas expresiones es la posibilidad de constituir o fundar partidos y movimientos políticos y la posibilidad de afiliarse y formar parte de ellos con miras a ser participantes y actores de la democracia.

³⁸⁴ En el mismo sentido véase, Corte Constitucional, Sentencias C-008 de 2003, C-379 de 2016 y C-630 de 2017.

³⁸⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1190 de 2001 y C-008 de 2003.

³⁸⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-379 de 2016 y C-027 de 2018.

³⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014.

361. Luego, todo el régimen de los partidos y movimientos políticos en el mundo aboga por que dentro de esas organizaciones políticas exista democracia, o lo que es lo mismo, partidos con democracia y especialmente democracia militante, que tiene que ver con la ampliación de las posibilidades de la participación política a través de la creación de partidos y de la democracia de los partidos.

362. Colombia es básicamente una democracia fundada en un sistema de partidos y movimientos políticos y un sistema electoral que incluye los derechos de la oposición, en el cual los ciudadanos participan para elegir a sus gobernantes a través de elecciones populares. Estas en un sistema democrático, para que puedan ser entendidas como tales, tienen que ser libres, lo cual significa que se garanticen a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, las mismas condiciones, en términos de igualdad, esto es, en un ambiente de pluralismo político, lo cual significa que no exista un partido único, sino una pluralidad de partidos; que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de concurrir a las urnas a votar, es decir, que haya sufragio universal; que no estén afectadas por fraude; y, que no sean manipuladas por la violencia que es el más grave de los atentados contra la condición libre que deben tener las elecciones. Pero cuando para desarrollar un proyecto político se tienen que estar venciendo situaciones de violencia muy fuertes, muy graves, que se materializan en atentados que inclusive llegan a ser calificados como crímenes de lesa humanidad, difícilmente podemos hablar de un sistema democrático en el cual las elecciones sean libres.

3) El derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos, movimientos y agrupaciones políticas

363. Ese pluralismo está reflejado en el artículo 40-3 de la Constitución Política que garantiza el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, lo mismo que en el artículo 107, que garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, los cuales constituyen el cimiento sobre el cual se edifica la idea de que una democracia militante necesita partidos.

364. También, el mismo artículo 107 superior establece que los partidos y movimientos políticos se “*organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.*” Además estatuye que deberán “*responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento.*”

365. El artículo 108 de ese mismo texto constitucional determinó desde el

inicio que el Consejo Nacional Electoral reconocería personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organizaran para participar en la vida democrática del país, cuando comprobaran su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hubieren obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República. La personería quedaría extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior. Se perdería también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realizaran en adelante no se obtuvieran por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no se alcanzare la representación en el Congreso de la República. La misma norma dispuso que en ningún caso podría la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

366. Seguidamente, la Ley 130 de 1994, estatutaria de los partidos y movimientos políticos,³⁸⁸ garantiza el derecho de todos los colombianos a *constituir* partidos y movimientos políticos (art. 1). Señala que los partidos son 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, en tanto los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos que se constituyan con el lleno de todos los requisitos que exige la Constitución y la Ley tendrán personería jurídica (art. 2), reconocida por el Consejo Nacional Electoral (art. 3³⁸⁹).

367. De conformidad con lo anterior, en la Sentencia C-089 de 1994,³⁹⁰ la Corte precisó que:

*“1.3 El derecho a constituir partidos y movimientos es una manifestación activa del **status** de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos (CP art. 40) y deberes (CP art. 95) que, en su conjunto, dan cuerpo y*

³⁸⁸ Cuya revisión constitucional se efectuó por la Corte mediante la Sentencia C-089 de 1994.

³⁸⁹ “El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Solicitud presentada por sus directivas. 2. Copia de los estatutos. 3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República. 4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen. (...). El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica”.

³⁹⁰ Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Hoy Ley estatutaria 130 de 1994.

califican la relación de los nacionales con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado. A diferencia de otros derechos fundamentales que tienen como titular a toda persona humana en principio, los derechos fundamentales de participación política se contraen específicamente a los nacionales, toda vez que aquí el derecho no se reconoce a la persona humana en cuanto tal sino a ella en cuanto ciudadana del Estado. La limitación del derecho analizado que se descubre en el artículo, se deriva, pues, de la relatividad de los derechos políticos que la misma Constitución establece.

“1.4 El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos, corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y persona.”

368. En el mismo fallo se analizó el alcance de este derecho en relación con movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, y señaló que *“De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual (CP art. 40), como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos (CP art. 108), se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno – ‘la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos’ -, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos.”*

369. Por su parte, en la Sentencia T-1329 de 2001, precisó que *“la titularidad de este derecho reside en los ciudadanos, situación que adquiere mayor relevancia en un contexto de democracia participativa. En efecto, como ya lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación, la concepción de ciudadanía se modificó sustancialmente respecto de la imperante bajo la Constitución de 1886, pues para los constituyentes del 91 fue claro que los ciudadanos más allá de*

poder elegir públicamente a sus representantes, están en capacidad de participar directa y permanentemente en la toma de las decisiones que los afectan. Al respecto señaló esta misma Sala recientemente.”

370. En este fallo, la Corte analizó igualmente el alcance de la expresión “sin limitación alguna,” contenida en el artículo 40-3 de la Constitución y concluyó que: *“Si se toma de manera aislada la expresión ‘sin limitación alguna’ podría pensarse que con ella quiere señalarse que le es dado a los ciudadanos fundar partidos y movimientos del tipo que sea, en las condiciones que se quiera, y de la forma y con el procedimiento que se desee. Pero a todas luces esta lectura del texto constitucional es errada por cuanto la propia Carta fija limitaciones al ejercicio de este derecho, al igual que sucede con cualquier otra garantía. Por ejemplo, no cualquier número de personas puede conformar un movimiento, existe una limitación en cuanto al mínimo de ciudadanos que se requieren para que exista un partido político. (...). Y, agregó: “En el mismo sentido, la posibilidad de crear partidos y movimientos, al igual que los demás derechos políticos, encuentra un cauce en el concepto mismo de democracia participativa que comprende el derecho a la paz. La Carta Política no es neutral en cuanto a cuál debe ser la forma como se ejerza el poder en una sociedad. La Constitución excluye la violencia y las vías de facto como camino para acceder al poder, imponiéndole a las autoridades el deber de salvaguardar la integridad del proceso político para que las alternativas de gobierno surjan de la deliberación, no de la agresión, y se expandan o consoliden a medida que persuadan pacíficamente a los ciudadanos, no a medida que logren intimidarlos. Por eso, en virtud del pluralismo político no se excluyen del ordenamiento alternativas políticas que propugnen ideas afines a otros regímenes, siempre y cuando pretendan llegar al poder mediante formas de acción pacíficas y obtener el respaldo popular mediante procedimientos compatibles con una democracia participativa dentro de la cual toda manifestación de violencia es excluida. En ese sentido la democracia participativa también es una democracia militante en contra del uso de la fuerza como medio de acción política y, en ese aspecto, constituye un límite al derecho a fundar partidos o movimientos políticos que promuevan la violencia.”*

371. Por su parte, el artículo 3° de la Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos,³⁹¹ determina que el Consejo Nacional Electoral llevará el registro único de los partidos y movimientos políticos, para lo cual, sus representantes legales deben registrar las actas de fundación, los estatutos y reformas, la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de directivos, y el registro de afiliados. Al Consejo Nacional Electoral le corresponde autorizar el registro, previa verificación de las reglas y principios de organización y funcionamiento

³⁹¹ Cuya revisión constitucional se adelantó por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-490 de 2011, a la luz de las disposiciones constitucionales entonces vigentes.

consagrados en la constitución, la ley y los estatutos. Así mismo, en el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordena la inscripción en el Registro único a partir de lo cual la agrupación política *tendrá los mismos derechos* y obligaciones de los partidos y movimientos políticos, sujetándose en todo lo demás a las mismas reglas de organización y funcionamiento. Además, el artículo 4, señala que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben contener como mínimo un *Código de Ética* en el que se desarrollen la moralidad, el debido proceso y los procedimientos para las sanciones.³⁹²

372. La Corte ha identificado el derecho fundamental a constituir partidos y movimientos como un tipo de regulación del derecho de asociación.³⁹³ Así mismo, la Corte identificó la faceta negativa del derecho fundamental a constituir partidos o movimientos políticos a partir de la expresión “libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”, contenida en el artículo 107 de la Constitución.³⁹⁴

373. En la Sentencia C-150 de 2015, la Corte reiteró la relación entre democracia participativa y el derecho a fundar partidos y movimientos políticos:

“La calificación de la democracia como participativa constituye el punto de partida para el reconocimiento de diferentes derechos cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos. Así, el artículo 3o radica la soberanía en el pueblo reconociendo una especie de derecho colectivo a ejercerla directamente o a través de sus representantes y el artículo 40 enuncia los principales derechos fundamentales que se derivan de dicha comprensión.

³⁹² Estas disposiciones fueron declaradas ajustadas a la Constitución en la sentencia C-490 de 2011, la primera “en el entendido que la administración que realiza el Consejo Nacional Electoral del registro de afiliados de partidos y movimientos políticos, deberá sujetarse a los principios derivados del derecho fundamental al *habeas data*” y la segunda de manea pura y simple.

³⁹³ En la Sentencia C-265 de 1994, señaló que “La Constitución regula muy diversas formas de asociación. Así, consagra un derecho genérico de asociación (CP art 38). Igualmente, establece otras asociaciones a las cuales confiere tanto prerrogativas específicas como exigencias particulares, como los sindicatos de trabajadores y de empleadores (C.P art 39). También establece los colegios profesionales, que deben tener una estructura democrática y a los cuales la ley puede atribuir determinadas funciones públicas, con los debidos controles (C.P art 26). También la Constitución establece otro tipo de asociaciones que figuran como mecanismos de participación (CP art 103), entre las cuales regula con detalle los partidos y movimientos políticos(C.P., arts. 107 y 108). En la misma línea, la Sentencia C-399 de 1999, la Corte explicó: La Carta consagra no sólo el derecho de asociación de manera genérica, sino que adicionalmente establece los alcances y prerrogativas de los diversos tipos de asociaciones, entre las cuales podemos resaltar, por ejemplo, los sindicatos de trabajadores y de empleadores, los colegios profesionales, las asociaciones que figuran dentro de los mecanismos de participación y que son generales; aquellas otras que la Constitución regula con detalle como son los partidos y movimientos políticos; o las iglesias, como consecuencia lógica de la libertad de cultos, entre muchas otras que podríamos citar y que surgen de una lectura sistemática de la Carta.”

³⁹⁴ En la Sentencia C-230A de 2008 la Corte sostuvo que “Conforme se indicó, los partidos, movimientos y demás agrupaciones políticas se constituyen con base en el derecho de asociación que también tiene su faceta negativa, por cuanto a nadie se le puede obligar a asociarse o a permanecer asociado indefinidamente. Tratándose de los partidos y movimientos políticos la dimensión negativa del derecho a fundarlos, organizarlos y desarrollarlos se encuentra establecida en el artículo 107 de la Carta que garantiza ‘la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse’, motivo por el cual no es razonable limitar el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos de las personas sin filiación política o forzar esa afiliación para tener acceso a la función pública.”

“En esta última disposición la Constitución reconoce tres ámbitos en los que se despliegan tales derechos. El ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control).

“Para ello el referido artículo 40 establece como derechos derivados del derecho general de participación las garantías para (1) participar en elecciones en la condición de elector o potencial elegido, (2) intervenir, adoptando decisiones, en los diferentes mecanismos de participación democrática entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (5) promover la defensa de la Constitución y la ley mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (6) ocupar cargos públicos.”

374. Mas recientemente, en la Sentencia C-018 de 2018, la Corte analizó la relación que tiene este derecho en el marco del estatuto de la oposición:

“... los partidos y movimientos políticos son una de las formas que la Constitución prevé para garantizar a todos los ciudadanos la participación política en la definición de la agenda estatal. En efecto, como lo ha señalado la Corte, el carácter pluralista implícito en el Estado constitucional y democrático tiene directa incidencia en la estructura y organización de ese tipo de asociaciones (art. 107 Superior), por cuanto les impone el deber de incorporar internamente los conductos apropiados que“(i) permit[an] la deliberación de las distintas vertientes ideológicas al interior de la agrupación;” y “(ii) articul[en] esas posiciones con la regla de mayoría, utilizada para la toma de decisiones dentro del partido o movimiento político.” De esta manera, los partidos y movimientos políticos, en tanto mecanismo de participación política, cumplen con la función de canalizar y comunicar al Gobierno las exigencias, así como las expresiones de apoyo u oposición de los gobernados, en especial las de las minorías de conformidad con lo previsto en el artículo 112 Superior. // A partir de los fundamentos expuestos en precedencia, se concluye que el modelo de democracia adoptado con la Carta Política de 1991 es de base participativa y pluralista, razón por la cual, los diversos sectores de la población tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y en esa medida, a fundar partidos y movimientos políticos que articulen, comuniquen y ejecuten las opiniones

de los ciudadanos, con respeto por las diversas orientaciones o posiciones que coexisten en la sociedad, en especial las que defiendan las minorías.”

4) El derecho de los ciudadanos a mantener el partido fundado

Tal y como lo señalan los artículos 40-3 y 107 de la Constitución con el alcance definido por esta Corte, según lo anteriormente expresado, además del derecho a constituir o fundar partidos, movimientos y agrupaciones políticas, todo ciudadano tiene derecho a afiliarse y formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas, lo que conlleva el derecho a mantener o conservar el partido fundado para ejercer correlativamente los derechos en garantía de la libertad de retirarse de los mismos.

5) El papel que en el Estado constitucional cumplen los partidos, movimientos y agrupaciones políticas

375. En la Sentencia C-089 de 1994³⁹⁵ atrás citada, la Corte describió las funciones de los partidos y movimientos políticos así: *“(1) movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas”.*

376. Así mismo, al referirse al papel que cumplen en el Estado constitucional bajo los principios de democracia participativa, soberanía popular y pluralismo, en la Sentencia C-303 de 2010,³⁹⁶ la Corte señaló que *“De acuerdo con tesis expuestas por autores significativos de la teoría política, puede sostenerse que los partidos y movimientos políticos cumplen sus funciones mediante dos planos diferenciados, que demuestran su carácter central para las democracias contemporáneas. De un lado, tienen una función instrumental, esto*

³⁹⁵ Revisó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones, sancionada como la Ley Estatutaria 130 de 1994.

³⁹⁶ Mediante la cual declaró exequible, por los cargos analizados, el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, *“por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”*. Cfr. sentencia C-490 de 2011.

es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política. Por ende, los partidos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo y que responde. De otro lado, los partidos y movimientos políticos cumplen el papel de canalizar la voluntad pública, de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos. Esta función sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista. Es por ello que, igualmente, la posibilidad de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse es una garantía constitucional (Art. 107 C.P.), puesto que el mismo Constituyente ha reconocido que estas instancias son imprescindibles para la vida democrática, la consolidación de una representación política que exprese las mayorías y que se muestre respetuosa de los intereses de los grupos minoritarios, y para el ejercicio responsable y ordenado de la participación.”

377. Por su parte, en la Sentencia C-334 de 2014, la Corte señaló que el papel de los partidos políticos en el Estado Constitucional signado por los principios de democracia participativa y de soberanía popular, ha experimenta un cambio cualitativo. *“Durante la vigencia del régimen constitucional anterior, basado en la democracia representativa, los partidos y movimientos políticos tenían como función principal la de servir de intermediarios entre los ciudadanos y el ejercicio del poder político, habida cuenta que el vehículo para su interacción con el Estado era, esencialmente, el ejercicio del derecho al voto universal y libre. En el actual modelo constitucional, que reconoce el carácter universal y expansivo de la democracia, los partidos y movimientos políticos adquieren funciones más complejas que agenciar un grupo identificable de intereses, puesto que también están llamados a racionalizar y hacer operativa la vida política de la Nación, de manera que los ciudadanos puedan ejercer, en la mejor y mayor medida posible, su derecho constitucional a la participación material y con incidencia efectiva en las decisiones que los afectan.”* Es por ello que, señala la Corte, *“la posibilidad de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse es una garantía constitucional (Art. 107 C.P.), puesto que el mismo Constituyente ha reconocido que estas instancias son imprescindibles para la vida democrática, la consolidación de una representación política que exprese las mayorías y que se muestre respetuosa de los intereses de los grupos minoritarios, y para el ejercicio responsable y ordenado de la participación.”*

6) Los principios y reglas constitucionales y legales sobre la obtención y pérdida de la personería jurídica

378. El artículo 108³⁹⁷ y el artículo 265.9³⁹⁸ de la Constitución reconocieron al Consejo Nacional Electoral como el órgano competente para reconocer o declarar la pérdida de la personería jurídica de los movimientos o partidos políticos, además que debe velar por el cumplimiento de las normas y por el desarrollo del proceso electoral en condiciones de plenas garantías (art. 265). Téngase presente que la personería jurídica no fue pensada por el constituyente como un límite para el ejercicio de la participación política, sino como un reconocimiento en favor de grupos con vocación de permanencia y estructura organizativa definida, a los cuales se les atribuyen ciertas funciones en un sistema democrático representativo,³⁹⁹ entre ellas, el ejercicio de los derechos de la oposición, que cumplen una función central en dicho sistema. En tal virtud, debe tenerse en cuenta que: (i) el fin que persigue el artículo 108 es el desarrollo progresivo del principio democrático; (ii) los medios previstos por el constituyente para lograr este objetivo, en relación con la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, han variado a través del tiempo y esto ha dado lugar a reformas paulatinas del artículo 108; (iii) en cada una de las versiones de esta norma (1991, 2003 y 2009), el constituyente ha efectuado un balance entre dos intereses en tensión: a) apertura hacia la participación política a través de partidos políticos; y, b) la restricción frente a la conformación de partidos políticos para garantizar que estos sean más sólidos y cuenten con mayor respaldo popular; (iv) así, entre 1991 y 2009 se pasó de un sistema en el que era relativamente fácil para los partidos políticos obtener la personería jurídica, pese a que no necesariamente contaran con un respaldo popular suficiente, a otro en el que se requiere un respaldo popular significativo para obtener y conservar la personería jurídica.⁴⁰⁰

379. En todo caso, con independencia de la modificación incorporada por el Acto Legislativo No. 2 de 2015 al artículo 112 de la Constitución y la ulterior expedición de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 y los correspondientes efectos que ello genera para los asuntos que son objeto de la precisa regulación constitucional y legal contenida en dichas normas, el artículo 108 de la Constitución establece la condición para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos. Esta condición se fijó en función de la representatividad, pues para el reconocimiento de la personería jurídica éstos deben alcanzar el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República y que se *perderá la personería jurídica*

³⁹⁷ Este artículo establece: “**Artículo 108.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.” Este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009.

³⁹⁸ Que prevé: “9-Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.”

³⁹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

⁴⁰⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

si no consiguen ese mismo porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. Exceptúa el régimen contemplado para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, respecto de las cuales basta obtener representación en el Congreso. Agrega como causal de *pérdida de la personería jurídica* si los partidos y movimientos políticos no celebran durante cada 2 años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más relevantes. En relación con los grupos significativos de ciudadanos, en caso de que obtengan el umbral, pueden organizarse como partidos o movimientos políticos,⁴⁰¹ siempre y cuando cumplan las condiciones estatutarias para el efecto.

380. El contenido normativo original del artículo 108 de la Constitución de 1991 fue objeto de reformas por el Acto Legislativo 1 de 2003 y el Acto Legislativo 1 de 2009, que corresponde al texto vigente. Sobre la justificación de la denominada reforma política del 2009, la Corte señaló que su propósito era el fortalecimiento de la democracia participativa. Para lograr estos propósitos, la reforma implantó un régimen para evitar la infiltración de miembros de grupos ilegales en el Congreso de la República. La Corte estableció que “(...) *su objetivo era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados.*”⁴⁰²

381. Concretamente y en relación con el artículo 108 la Sala indicó: “*Reformó el artículo 108 C.P. mediante (i) el aumento del umbral mínimo de votación para obtención de personería jurídica del 2% al 3%; (ii) la consagración como causal de pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, omitir el deber de celebrar por lo menos cada dos años, convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes de la organización política; (iii) el otorgamiento de competencia al Consejo Nacional Electoral para revocar la inscripción de candidatos incursos en causal de inhabilidad; y (iv) la potestad para que los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas, avalen candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año antes de la fecha de la inscripción.*”⁴⁰³

382. Así las cosas, la regla para efectos del reconocimiento y mantenimiento de la personería jurídica, desde la perspectiva constitucional, está ligada en sus dos facetas (reconocimiento y pérdida de la personería) al concepto de umbral; y este concepto, a su vez, está sustentado en la necesidad de que los partidos y

⁴⁰¹ De acuerdo con el párrafo del artículo 4° de la Ley 1475 de 2011.

⁴⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010.

⁴⁰³ Ibidem.

movimientos políticos obtengan un porcentaje importante de apoyo popular. Ahora bien, las reglas para obtener y conservar la personería jurídica operan de manera general, pues la propia Constitución estableció que esta regla no resulta aplicable al caso de minorías étnicas y políticas.

383. Además de los requisitos constitucionales, en el plano estatutario, las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 previeron unos requisitos adicionales para el reconocimiento de la personería jurídica, así: (i) la solicitud debe ser presentada por las directivas; (ii) anexar los estatutos; (iii) anexar la plataforma política del movimiento; (iv) acompañar el registro de los afiliados del partido político. El modelo original del artículo 4 de la Ley 130 de 1994 establecía como requisito la obtención de 50.000 votos en la elección inmediatamente anterior, lo que se entiende subrogado por el artículo 108 de la Constitución, en los términos en que se explicó.

384. La Ley 130 de 1994, determinó las causales de pérdida de la personería jurídica (art. 4)⁴⁰⁴ y la Ley 1475 de 2011, contempló el régimen sancionatorio⁴⁰⁵ y la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos.⁴⁰⁶

7) La antinomia existente entre las normas sobre el derecho a fundar partidos y movimientos políticos y las reglas sobre la obtención y pérdida de la personería jurídica de los partidos políticos. La violación directa de la Constitución

385. La interpretación que la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó en la Sentencia objeto de análisis sobre el artículo 108 de la Constitución Política la condujo a señalar que allí hay unas reglas que deben aplicarse pura y simplemente. Sin embargo, al revisar el caso objeto de análisis, el Consejo de Estado ha debido tener en cuenta tanto los principios y reglas contenidos en el artículo 108 superior, así como los principios y los derechos del Estado Social y Democrático de Derecho en los que se fundamenta el régimen de los partidos y movimientos políticos tanto para el reconocimiento como para la pérdida o la

⁴⁰⁴ “Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incursos en una de las siguientes causas: 1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior. 2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución. 3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente ley”

⁴⁰⁵ Refiere a la responsabilidad de los partidos (art. 8), faltas (art. 10) y sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos (art. 12).

⁴⁰⁶ Adujo la Corte que “...debe partirse de evidenciar los modos de extinción de la personería jurídica de las agrupaciones políticas que plantea la Constitución y la legislación estatutaria. Concurren dos formas de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. La primera, de carácter coactiva, la cual es de competencia del CNE y concurre cuando se cumplen los supuestos previstos en la Constitución, esto es, en razón de la imposición de sanciones por las faltas señaladas en el artículo 107 y 108 C.P. y desarrolladas por la norma estatutaria,...); o cuando se cumplen los supuestos de pérdida de representatividad democrática debido a no alcanzar el umbral previsto en el inciso primero del artículo 108 C.P. La segunda, de carácter voluntario, conforme al cual el legislador estatutario reconoce a los partidos y movimientos políticos la potestad de decretar su disolución y liquidación, de acuerdo con las causales que le fijen la ley y, en especial, sus estatutos internos”.

cancelación de su personería jurídica, los cuales han debido ser analizados a partir de dos elementos: el contexto y el sentido finalístico, bajo el entendido que el estudio del caso del Nuevo Liberalismo no se enmarcó dentro de un escenario de pérdida de su personería jurídica como ocurrió con la Unión Patriótica, sino en el marco de su cancelación voluntaria para incorporarse al Partido Liberal, opción que sin embargo no pudo desarrollar o realizar debido al magnicidio de su máximo líder calificado como delito de lesa humanidad.

386. En particular, las reglas del umbral debieron estudiarse con las demás normas constitucionales aplicables para, con base en una interpretación sistemática de las mismas, remover los obstáculos y resolver la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica.

387. Repárese que al revisar el contenido y alcance de los artículos 1, 3, 40-3 y 107 de la Constitución Política se aprecia su alcance garantista para el ejercicio de los derechos políticos de los que son titulares los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y en virtud de los cuales, pueden, entre otros, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, pero tales normas se enfrentan a la extrema rigidez de las reglas sobre obtención y pérdida de la personería jurídica que, por lo demás, fueron una reacción a una primera idea del constituyente de 1991 consistente en abrir el sistema de partidos y la posibilidad de crear la mayor cantidad de partidos y movimientos políticos.

388. Esa rigidez de las reglas contenidas en el artículo 108 de la Constitución, modificado en 2003 y 2009, enfrentado a una idea amplia de lo que es pluralismo y el Estado Democrático, generan una suerte de antinomia porque mientras que el pluralismo y, en general, la democracia militante tienen la idea de que debe existir la mayor apertura posible para crear partidos y movimientos políticos, la inflexibilidad de tales reglas reducen a mínimos el pluralismo y conducen a su desaparición, por lo que una interpretación aislada para su aplicación conduce a la decisión que adoptó el Consejo de Estado que es objeto de análisis.

389. La antedicha antinomia exige ahora, por tanto, de este Tribunal Constitucional, hacer una interpretación sistemática de los preceptos garantistas contenidos principalmente en los artículos 40-3 y 107, seguido de los principios que fundamentan el Estado Social y democrático de derecho y de aquellas normas que generan barreras o bloqueos democráticos para optar por una solución constitucional. La democracia exige de sus operadores jurídicos una interpretación y aplicación de las normas que garanticen la participación política.

390. De conformidad con lo anterior, la Sala señala que el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo

democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho, que constituyen la constitución democrática en los términos atrás señalados. En otros términos, el artículo y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza. Además, para el caso objeto de análisis, dicha interpretación tenía que partir de revisar el modelo constitucional anterior y las normas que lo desarrollaron, en particular el artículo 7 de la Ley 58 de 1985, que era la norma vigente cuando en ejercicio de la autonomía del partido político se solicitó la cancelación de la personería jurídica del Nuevo Liberalismo y así lo aceptó la autoridad electoral.

391. La interpretación exegética y aislada del artículo 108 que hizo la Sección Quinta del Consejo de Estado, sin tener en cuenta el universo del régimen constitucional y su desarrollo legal, se produjo una violación directa de la Constitución. En la sentencia del 4 de julio de 2013 proferida al analizar el caso de la Unión Patriótica, tomada no como un precedente vinculante, sino como un precedente de apoyo interpretativo, el Consejo de Estado ya había dicho que esa regla del artículo 108 de la Constitución no se aplica cuando se hace imposible su cumplimiento, esto es, cuando por la ocurrencia de hechos ajenos a la voluntad del grupo político la hicieron imposible. En el caso del Nuevo Liberalismo, es cierto que los hechos de violencia que ocurrieron antes del mes de diciembre de 1988 no fueron los determinantes para que operara la causal de la pérdida de la personería jurídica, pues como atrás se concluyó, la causal fue la cancelación solicitada y atendida por el CNE en los términos del artículo 7 de la Ley 58 de 1985. Sin embargo, a pesar de la reincorporación del Nuevo Liberalismo al Partido Liberal para que aquél continuara como un sector dentro de éste y cumpliera sus aspiraciones políticas, la violencia ejercida contra sus líderes no cesó después de que canceló voluntariamente la personería jurídica y, por el contrario, se incrementó, a tal punto que su máximo líder fue asesinado el 18 de agosto de 1989 y ese hecho debidamente probado judicialmente fue calificado como un delito de lesa humanidad, lo que le impidió al Nuevo Liberalismo continuar su actividad política al interior del Partido Liberal o más adelante volver a contar con la opción de recuperar la personería jurídica, si era como lo es, su voluntad política. En consecuencia, a la luz del artículo 7 de la citada Ley 58 de 1985, que era el que regía la integración de una disidencia de un partido que volvía a su partido de origen, se frustró y lo que sucedió después fue la aniquilación de ese movimiento, sector u organización en particular con motivo del asesinato de su líder, lo cual produjo un ambiente de miedo, zozobra e incertidumbre que afectó a sus dirigentes y a su militancia.

392. Como atrás se señaló, el problema no está en la validez o el cumplimiento o incumplimiento del Acuerdo para la reincorporación del Nuevo Liberalismo al Partido de origen, sino que debido a los hechos de violencia que ocurrieron con posterioridad a la cancelación de la personería jurídica, entre ellos, los hechos de violencia del mismo partido al que se reintegró el Nuevo Liberalismo conforme

fueron investigados y sus responsables juzgados por las autoridades competentes - según dan cuenta los medios de prueba que obran en este proceso y que constituyen verdades judiciales que están en las sentencias o en las declaraciones debidamente practicadas y que no fueron debidamente analizados en la providencia objeto de examen -, el Nuevo Liberalismo como tendencia o sector político dentro del Partido Liberal, finalmente no pudo continuar con sus aspiraciones y participar en las instancias y procesos que implicaban su reintegración al Partido Liberal y se le quitó la posibilidad de que los órganos políticos evaluaran la alternativa de recuperar y volver a tener la personería jurídica. Eso fue lo que se impidió por circunstancias totalmente ajenas a la voluntad de los integrantes y de los directivos del que era el Partido Nuevo Liberalismo y algunos de ellos, no tuvieron opción distinta que abandonar el país para garantizar su vida e integridad personal, suspender la actividad política y retomarla más adelante mediante la creación de otros movimientos o solicitar su afiliación a otros partidos en los cuales se aceptara su participación. De la misma manera que los líderes del Partido en diciembre de 1988 decidieron políticamente sumarse y sumar esfuerzos en el Partido Liberal, luego del asesinato de su máximo líder, los demás no pudieron evaluar y decidir de nuevo por la posibilidad de escindirse de esa colectividad y volver a constituirse como un partido autónomo y aspirar al Congreso para lograr el umbral al que hace referencia el artículo 108 constitucional, porque debido a circunstancias ajenas a su voluntad, el proyecto político, incluida la idea de conformación del Partido, se truncó y sus líderes no tuvieron más opción y ya no solamente por la muerte de su máximo líder, sino porque todos los elementos que conformaban la identidad del Nuevo Liberalismo como sector o tendencia dentro del Partido Liberal o como organización política autónoma, entre ellos sus ideas y programas, siguieron afectados por la violación sistemática de sus derechos políticos hasta casi desaparecer del escenario político. En otros términos, se produjo entonces una pérdida de oportunidad política para decidir volver a constituirse como un partido, tener una personería jurídica y concretar o realizar sus aspiraciones políticas mediante la efectividad de sus derechos constitucionales.

393. Todo ello no lo tuvo en cuenta el Consejo de Estado al analizar el caso del Nuevo Liberalismo, no obstante que ya había advertido desde el 4 de julio de 2013, que el artículo 108 de la Constitución es una norma que puede ser entendida en forma de principio y no de regla pura y simple, por lo cual es absolutamente determinante que, dijo, circunstancias totalmente ajenas a la voluntad hagan imposible el cumplimiento del umbral en el futuro para poder mantener la personería jurídica de un partido. Pero además, el segundo elemento que es absolutamente determinante para resolver este caso se refiere a los hechos, sobre el cual el Consejo de Estado no dijo nada y que sirven de soporte para la configuración del defecto por violación directa de la Constitución, por cuanto se dejaron de valorar los hechos ocurridos con posterioridad a la cancelación voluntaria de la personería jurídica.

394. El Consejo de Estado se limitó a describir algunos hechos pero descartó tenerlos en cuenta, frente a la solicitud voluntaria de la cancelación de la personería jurídica elevada por el propio Director Nacional del Partido y concluir, como atrás se señaló que la causal de cancelación de dicha personería ocurrió por voluntad propia del mismo Partido. Empero, se dejó de valorar la situación fáctica que se tornó extrema, al límite, después de la cancelación de la personería jurídica, derivada del atentado y posterior asesinato de su máximo líder y la definición y alcance del magnicidio como un crimen de lesa humanidad. Ese es un factor absolutamente importante que desborda el puro interés de quienes pertenecían al Partido y de sus líderes políticos. La calificación de crimen de lesa humanidad le da a este Partido Político o ex partido político, una connotación que es absolutamente relevante de cara a la interpretación del artículo 108 de la Constitución: se trata de un delito contra la humanidad, de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil y por ello, lo que sucedió es que la humanidad fue la que resultó afectada y los restantes líderes que querían mantener el grupo organizado o el partido como una opción de poder, ya no lo pudieron hacer. No se debe olvidar que el entendimiento de un delito de lesa humanidad, de un crimen como este, implica que estamos en presencia de la jurisdicción universal, lo que implica que cualquier autoridad, en cualquier lugar, puede investigarlo. Esa jurisdicción universal les atribuye a los jueces, el deber y al mismo tiempo la obligación de valorar y proteger a quienes sean víctimas del delito de lesa humanidad.

395. No cabe duda que ese ambiente de violencia y esos hechos que culminaron trágicamente con el asesinato del líder del Nuevo Liberalismo, acabaron con un proyecto político fuere como un grupo o movimiento al interior del Partido Liberal o como una organización independiente, o lo que es lo mismo, un proyecto político que tenía una plataforma ideológica, un programa, un nombre, dejó de existir por culpa de la violencia que hubo en Colombia o por lo menos que dejó de ser visible debido a la fuerza que infundió miedo y temor sobre sus líderes, en similares condiciones a las que se vieron sometidos otros grupos o movimientos políticos y, en general, sobre los sistemas electoral y de partidos y sobre la democracia colombiana.

396. Por esa razón el Consejo de Estado tenía, y ahora la Corte Constitucional como juez de tutela, tiene la posibilidad de entrar, si no a investigar, por lo menos a buscar fórmulas de reparación por la afectación de los derechos que las víctimas de este delito tuvieron. En otros términos, el Consejo de Estado tenía que haber considerado estos elementos para efectos de permitirle al Partido Nuevo Liberalismo restaurar sus opciones políticas como herramientas de ejercicio de los derechos políticos que no solamente están en manos de los líderes sino también de quienes son los seguidores del Partido político. Quienes no pudieron votar por una opción del Nuevo Liberalismo, al interior del Partido Liberal o como organización autónoma a partir de 1990, también resultaron afectados, y por esa razón, la Corte debe ser más amplia en el estudio y en el

análisis de esta problemática, extendiendo la protección no solamente a quienes se presentan como personas que pueden liderar el Partido, sino también a las personas que en su momento fueron seguidores de este grupo, movimiento o partido político.

397. Cuando se le niega el derecho al Nuevo Liberalismo de recuperar la personería jurídica para proseguir la actividad política que no fue posible realizar al interior del Partido en el cual se reincorporó y que es necesaria para garantizar la efectividad de los derechos políticos previstos en la Constitución, en concordancia con los principios que inspiran el Estado Social y Democrático de Derecho y la expresión de la soberanía popular, se viola directamente la Constitución en aquellas disposiciones que justamente garantizan la fundación, permanencia y continuidad de los partidos y el derecho de sus fundadores, directivos y representantes a pertenecer a ellos libremente hasta su retiro (artículos 1, 3, 40-3 y 107).

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

399. Este caso obliga a plantear la necesidad de desbloquear la democracia porque las barreras existentes como las que son objeto de análisis impiden el desarrollo e implementación del principio pluralista que facilite la democracia militante y que afecta tanto a las nuevas organizaciones políticas como a sectores o tendencias de los propios partidos y movimientos políticos, porque obtenida su personería jurídica, dada la rigidez de las reglas constitucionales y legales, ésta se pierde o se debe cancelar, como sucedió en este segundo evento con el Nuevo Liberalismo porque, una vez reincorporado al Partido Liberal, desaparecido su líder, perdió toda posibilidad real de participar en él o de recobrar la personería para salir nuevamente, como organización autónoma, a construir políticamente en la sociedad, porque lo eliminaron físicamente en forma tal que su crimen fue calificado como de lesa humanidad, que es indiscutible y está probado con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia a las cuales se ha hecho amplia referencia en esta providencia, sin perjuicio de la calificación en el mismo

sentido de otros crímenes de los cuales cuáles también fueron víctimas otros líderes del Nuevo Liberalismo.

400. La Sala señala que al margen del Acuerdo Final como de su propio contenido -el cual, como repetidamente lo ha señalado este Tribunal, no tiene valor normativo-, lo cierto es que los ciudadanos en general y los propios Partidos políticos, han observado la necesidad de revisar y, en consecuencia, remover los obstáculos o las barreras que se contemplan tanto en las normas que regulan el sistema de partidos como en las que regulan el sistema electoral, las cuales impiden el ejercicio pleno de la democracia y, en particular, el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, de manera que éstos obtengan y conserven la personería jurídica, por lo cual se reclama desligar la obtención y conservación de la misma del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución, sin perjuicio de exigir los demás que sean razonables con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos.

401. Siendo este un clamor tanto ciudadano como de los Partidos, Movimientos y agrupaciones políticas, independientemente de que también haya sido una aspiración de los signatarios del Acuerdo Final a partir de los hechos en él analizados -que seguramente son parecidos o se refieren en algunos casos de manera concreta a los Partidos objeto de examen en esta providencia, o a los Partidos y Movimientos que en similares circunstancias estén a las que se hace referencia en los puntos 2.3.1.1. y 5.1.4.- los cuales condujeron a recomendar la adopción de las medias en ellos propuestas, la Corte considera necesario exhortar al Congreso de la República a revisar esta problemática que, como se ha visto, genera una antinomia entre los principios que inspiran el Estado Social y Democrático de Derecho así como el derecho político a fundar y mantener partidos y movimientos políticos sin limitación alguna y a formar parte de ellos libremente, y las reglas sobre la obtención y pérdida de la personería jurídica de los mismos, lo cual requiere una respuesta eficaz y oportuna. La Corte reitera el deber de buena fe que tienen todos los órganos del Estado en el desarrollo, implementación y cumplimiento del Acuerdo Final según lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-630 de 2017 y, para el caso concreto, los puntos relacionados con la apertura democrática, remoción de obstáculos en la constitución de partidos y movimientos políticos, y la realización del pluralismo político.

402. La Sala registra que los ciudadanos ven con mucha desesperanza que si el Partido o Movimiento al que pertenecen no alcanza a obtener el umbral, desaparezca de acuerdo con las reglas que son inflexibles y que al mismo tiempo dejan de ser una garantía para convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la política, para la permanencia de estos Partidos en la vida política y para el

ejercicio de los derechos políticos de las personas que los fundaron, de sus directivos y de sus afiliados, a pertenecer a ese mismo Partido de acuerdo con sus respectivas plataformas ideológicas y programáticas. En tal sentido, los ciudadanos demandan la adopción de las medidas que corresponda para remover tales barreras u obstáculos.

403. Con ese criterio, es perfectamente posible tener en cuenta esa aspiración y por ello la necesidad de la exhortación que se hará en la parte resolutive al Congreso de la República para que revise el tema con el objeto de garantizar la finalidad prevista, entre otros, en el numeral 2.3.1.1 del Acuerdo Final, consistente en remover los obstáculos o hacer los cambios normativos para que los Partidos y Movimientos Políticos obtengan y conserven su personería jurídica impulsando las medidas allí previstas y de esa manera asegurar que en el futuro ningún Partido o Movimiento Político vuelva a ser revictimizado con motivo de los hechos que ocurrieron en una época anterior y que generaron un efecto negativo tanto para la UP como para los demás Partidos y Movimientos Políticos que hubieren estado en las mismas condiciones o circunstancias.

4. Regla de unificación

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

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

5. Decisiones a adoptar

405. Por lo expuesto, en el marco de la presente acción, esta Sala revocará el fallo proferido por el Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta–, que negó la acción de tutela en el presente caso. En consecuencia, se tutelarán los derechos políticos y, en particular, los derechos a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas en los términos de los artículos 1,

3, 40 numeral 3, 107 y 108 de la Constitución, lo mismo que, conforme a los principios y reglas del Estado Social y Democrático de Derecho.

406. Consecuencialmente, con fundamento en lo expuesto en esta providencia, la Sala dejará sin valor y sin efecto la Sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 16 de mayo de 2019 que negó la nulidad de las Resoluciones Nos. 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019, dictadas por el Consejo Nacional Electoral.

407. Así mismo, con fundamento en los hechos probados con los medios que fueron incorporados al proceso y que han sido debidamente valorados en esta providencia, también dejará sin valor y efecto las Resoluciones Nos. 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019, dictadas por el Consejo Nacional Electoral las cuales no se ajustan a lo previsto en los artículos 1, 3, 40-3, 107 y 108 de la Constitución Política y las leyes estatutarias que los desarrollan y, en su lugar, a manera de reparación en los términos señalados en esta parte motiva, ordenará al Consejo Nacional Electoral reconocer, dentro de los diez días siguientes a la notificación de esta providencia, la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo de conformidad con los documentos que reposan en el Archivo del Consejo Nacional Electoral.

408. Las anteriores decisiones conllevan, consecuencialmente, las que se anuncian a continuación.

409. En la medida en que esta Sentencia se profiere y se notifica en el momento en que ya está en curso el calendario electoral para las elecciones congresariales de marzo de 2022, con el fin de garantizar condiciones de igualdad frente a los demás partidos que han cumplido con anterioridad las exigencias previstas en la Constitución y en las leyes estatutarias, la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo se deberá mantener hasta las elecciones congresariales de 2026.

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

411. De conformidad con la petición de los tutelantes, el Consejo Nacional Electoral deberá reconocer a Fernando Galindo González identificado con C.C.

17.103.487 de Bogotá como su Director y a Andrés Ignacio Talero Gutiérrez, identificado con la C.C. 19.393.145 de Bogotá como su representante legal.

412. El Consejo Nacional Electoral deberá reconocer a los directivos que existan y estén registrados desde 1986 en el Partido Nuevo Liberalismo, en el Consejo Nacional, Principales y Suplentes; en la Junta de Coordinación Nacional, Principales y Suplentes; y, los Coordinadores Regionales. En la medida que muchos de los dirigentes que estaban registrados en 1988 han fallecido y es necesario activar esa organización para garantizar la efectividad de los derechos que se protegen con esta providencia, los cuales guardan relación con la aplicación del principio de participación en una democracia militante, el CNE deberá reconocer a los tutelantes Gloria Pachón de Galán, Cecilia Fajardo Castro, Beatriz Góngora de García, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, José Blackburn Cortés, Rubén Darío Ramírez y José Encarnación Corredor Núñez, quienes cumplieron roles dentro de la estructura del Partido Nuevo Liberalismo en los órganos de gobierno, administración, vigilancia y asesoría y, en algunos casos, como congresistas elegidos para los respectivos períodos constitucionales en representación de ese Partido político, como miembros activos de las directivas del Partido Nuevo Liberalismo, mientras después de cumplidas las elecciones congresariales y presidenciales de 2022, se convoca la Convención Nacional de ese Partido para elegir todas sus directivas de conformidad con sus Estatutos debidamente actualizados.

413. Una vez sea reconocida la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, el nombre y el símbolo registrados en el Consejo Nacional Electoral en 1986, deberá adecuarse a las reglas previstas en el artículo 5 de la Ley Estatutaria 130 de 1994.

414. En todo caso, excepcionalmente y de forma transitoria, el Partido Nuevo Liberalismo podrá mantener los Estatutos, el Código de Ética, los símbolos originales, insignias y logotipos existentes y actualmente registrados en el Consejo Nacional Electoral durante los próximos electorales congresariales y presidenciales de 2022, los cuales solo se deberán ajustar, una vez cumplidos los citados certámenes. Para las elecciones congresariales y presidenciales de 2022, en el caso de las personerías jurídicas de los partidos o movimientos políticos que sean reconocidas directamente por el Consejo Nacional Electoral como efecto de esta sentencia, esta autoridad deberá reconocer e inscribir temporalmente como Estatutos, Código de Ética, símbolos originales, insignias y logotipos de los partidos o movimientos políticos, los que se encontraban vigentes al momento de la cancelación o la pérdida de su personería jurídica y que reposan en el Consejo Nacional Electoral. Con fundamento en el artículo 3° de la Ley 1475 de 2011, dentro de los seis meses siguientes a las elecciones que se cumplan en 2022, los representantes legales de las organizaciones políticas a las que se les aplique esta providencia, deben actualizar conforme a la regulación vigente, someter a aprobación de su respectiva Convención Nacional y

ulteriormente registrar los nuevos Estatutos, Código de Ética y demás documentos, los cuales a su vez deben cumplir e incluir como contenido mínimo, el nombre y símbolos. Lo anterior, permitirá garantizar el pluralismo político, facilitando entre otras a los nuevos partidos a quienes se les conceda la personería jurídica (i) realizar propaganda electoral; y (ii) recibir erogaciones de recursos económicos para tal fin.

En todo caso, el uso de los signos distintivos de los partidos o movimientos políticos (nombre, símbolos, logotipo y emblema) debe obedecer al principio de *Prior in tempore, potior in iure*, que indica que el primer uso registrado ante el Consejo Nacional Electoral deberá prevalecer y tener mejor derecho sobre los nombres y símbolos iguales o similares que aparezcan o se usen con posterioridad (principio de *prioridad y uso del signo distintivo*). El Consejo Nacional Electoral deberá evaluar el cumplimiento de este principio, una vez reciba la solicitud de registro.

415. El Partido Nuevo Liberalismo y los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta sentencia, tendrán derecho a recibir, a partir del reconocimiento de su personería jurídica, los anticipos de financiación para las elecciones congresariales y presidenciales a celebrarse en 2022. El Partido Nuevo Liberalismo y los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta sentencia, tendrán derecho a acceder a medios de comunicación para divulgación política a partir del reconocimiento de su personería jurídica.

416. El Partido Nuevo Liberalismo y los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta sentencia, podrán hacer coaliciones en los términos del artículo 262 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015 con otros partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción y podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

417. Esta Sentencia producirá efectos *inter comunis*, para aquellos Partidos, Movimientos políticos o terceros que hubieren estado o estén en similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo según los hechos de violencia iguales o parecidos a los que fueron analizados en esta providencia y que afectaron su permanencia en las contiendas electorales a partir de 1988, para que puedan hacer parte de la apertura democrática en las próximas elecciones de 2022.

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

la presente sentencia, el Consejo Nacional Electoral recibirá las solicitudes como “aceptaciones” y procederá a decidir de fondo.

418. Esta Sentencia será notificada directamente por la Secretaría de esta Corporación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta por la Sala en el presente proceso.

SEGUNDO. REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 6 de noviembre de 2019 y, en su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas en los términos de los artículos 1, 3, 40 numeral 3, 107 y 108 de la Constitución, lo mismo que, conforme a los principios y reglas del Estado Social y Democrático de Derecho, de los accionantes Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez.

TERCERO. DEJAR SIN VALOR Y EFECTO la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 16 de mayo de 2019, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00022-00, en el que aparecen como demandantes José Encarnación Corredor Núñez y otros. Y, además, **DEJAR SIN VALOR Y EFECTO** las Resoluciones 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019, dictadas por el Consejo Nacional Electoral.

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

QUINTO. Una vez sea reconocida la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, el nombre y el símbolo registrados en el Consejo Nacional Electoral en 1986, deberá adecuarse a las reglas previstas en el artículo 5 de la Ley Estatutaria 130 de 1994.

SEXTO. Con el objeto de garantizar la finalidad prevista, entre otros, en el numeral 2.3.1.1 del Acuerdo Final, se exhorta al Congreso de la República a remover los obstáculos u hacer los cambios normativos para que los Partidos y Movimientos Políticos obtengan y conserven su personería jurídica impulsando las medidas allí previstas.

SÉPTIMO. Esta decisión producirá efectos *inter comunis* para las elecciones de 2022, frente a aquellos terceros que hubieran estado en las mismas o similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo expresamente analizadas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta (e)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

-Con impedimento aceptado-
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General