



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre del dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00038-00
Demandante: Ximena Echavarría Cardona
Demandado: Consejo Nacional Electoral -CNE- Resolución 5527 del 2022 – por medio de la cual se reconoce personería jurídica al movimiento En Marcha.
Tema: Medida cautelar. Requisitos para su decreto.
Personería jurídica.
Coaliciones. Requisitos para la presentación de listas de candidatos a corporaciones públicas bajo la figura de la coalición.

AUTO QUE DECIDE MEDIDA CAUTELAR

Procede la Sala a pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados en el medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda y sus pretensiones

1. La ciudadana Ximena Echavarría Cardona, el 5 de junio del 2023¹ y actuando en nombre propio², presentó demanda³ en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en la cual solicitó lo siguiente:

PRIMERA. Que se declare la nulidad de la Resolución 5527 del 15 de diciembre de 2022 y Resolución 1929 del 08 de marzo de 2023 expedidas por el Consejo Nacional Electoral, por medio de las cuales se RECONOCIÓ y ORDENÓ, respectivamente, la inscripción de la agrupación política “EN MARCHA”, en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que reposa en el Consejo Nacional Electoral, dentro del radicado CNE-E-DG-2022- 017881.

SEGUNDA. Que, como consecuencia de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral excluya del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica a la agrupación política «EN MARCHA».

1.2. Hechos y omisiones que fundamentan el medio de control

2. Señaló la parte actora, que con la finalidad de inscribir candidatos en las elecciones al Congreso de la República llevadas a cabo el 13 de marzo del 2022, los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente, Alianza Social

¹ Si bien, de conformidad con el acta individual de reparto obrante en la actuación 1 del sistema SAMAI se registra como fecha de radicación el 7 de junio del 2023, lo cierto es que el correo electrónico que remitió la demanda tiene fecha del 5 de junio del 2023, tal y como se reportó en el informe secretarial de paso al despacho obrante en la actuación 4 del sistema SAMAI.

² Adicionalmente, la demandante ostenta la condición de abogada, portadora de la tarjeta profesional 344.161 del Consejo Superior de la Judicatura.

³ Se resumen las pretensiones, los hechos y el concepto de violación presentado en el memorial de subsanación de la demanda, de fecha 26 de junio del 2023, obrante en la actuación No. 11 del sistema SAMAI.



Independiente y la colectividad política En Marcha suscribieron acuerdo de coalición programática y política, la cual se denominó «Alianza Verde Centro Esperanza».

3. En cumplimiento de lo allí acordado, el 13 de diciembre del 2021 se remitió a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica integrantes de la referida coalición, las respectivas comunicaciones con el fin de formalizar las postulaciones a las elecciones parlamentarias.

4. Relató que la autoridad electoral, en el correspondiente formulario E-6SEN no incluyó a la colectividad política En Marcha como parte del referido acuerdo, en la medida en que no avaló ni inscribió candidatos al Senado de la República ni hizo parte efectiva de la mencionada coalición.

5. Indicó que de conformidad con el formulario E-26SEN, la votación obtenida por dicha empresa electoral, ascendió a un total de 1.958.369, logrando 14 curules en la mencionada corporación pública.

6. Mencionó que el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 5527 del 2022, reconoció personería jurídica a la agrupación política En Marcha. En el artículo 2º de ese acto administrativo, concedió un término de 30 días para modificar y/o actualizar sus estatutos, así como la lista de integrantes de los órganos directivos y de control.

7. Con la Resolución 1929 del 2023, se ordenó la inscripción de la mencionada colectividad en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, una vez se acreditó el cumplimiento de los condicionamientos y requerimientos previamente señalados.

1.3. Concepto de la violación

8. Alegó la demandante que, si bien es cierto, la agrupación política En Marcha suscribió el acuerdo de coalición denominado «Alianza Verde Centro Esperanza», ello es «meramente formal», puesto que, al momento de realizar el proceso de inscripción de candidaturas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil no se evidenció la postulación de candidatos por parte de esa organización, lo cual fue confirmado al momento de la expedición del correspondiente formulario E-6SEN.

9. Trajo a colación la sentencia de única instancia dictada dentro del expediente 11001-03-28-000-2022-00228-00⁴, para referir que en la misma se confirma lo expuesto, en tanto allí se señaló que no se materializó el aval o inscripción de aspirantes por la colectividad En Marcha para las elecciones parlamentarias.

10. Precisado lo anterior, elevó de manera específica los siguientes cargos de nulidad⁵:

a) Falsa motivación

11. Manifestó que, al interior del proceso administrativo adelantado ante el Consejo Nacional Electoral, se señaló que por la lista de la coalición «Alianza Verde Centro

⁴ M.P. Rocío Araújo Oñate. Demandados: Senadores de la Alianza Verde Centro Esperanza.

⁵ Se presentan los cargos expuestos en la subsanación de la demanda.

Esperanza» resultaron electos, entre otros, los señores Guido Echeverry Piedrahita, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos Serrano, con el aval de la Alianza Social Independiente -ASI-.

12. La autoridad electoral refirió que los mencionados ciudadanos no perdieron por ese hecho, su condición de afiliados a En Marcha, lo cual, a juicio de la demandante, resulta contrario a la verdad, específicamente al contenido del aval otorgado a favor de los señalados por el partido Alianza Social Independiente, lo que implica que son militantes de dicha colectividad y ocuparon los escaños 68, 51 y 50 en la lista inscrita, respectivamente.

13. Indicó que las expresas declaraciones efectuadas por los congresistas al interior del proceso administrativo adelantado ante el Consejo Nacional Electoral, «son contrarias a la Ley por cuanto están inmersas en la prohibición de doble militancia, por tanto, se convierten aquellas en una estratagema tendiente a hacer incurrir en error al Consejo Nacional Electoral para acceder a la personería jurídica de EN MARCHA, como en efecto ocurrió⁶»

14. Preciso que no puede aceptarse que los referidos senadores simplemente «renuncien a la militancia y se marchen a otra colectividad política con los derechos que le corresponden al Partido que originalmente los avaló, esto es las credenciales como Senadores de la República del Partido ASI», ello con fundamento en los principios de autonomía y autorregulación que se predicán de las organizaciones políticas.

15. En punto de las consideraciones contenidas en la resolución demandada señaló:

- a) En el acápite de hechos y actuaciones administrativas, se hace referencia a En Marcha como movimiento político y no como agrupación política, ello «con el posible fin de disimular el incumplimiento legal de ser partido o movimiento político con personería jurídica al momento de avalar e inscribir candidatos»
- b) En el acervo probatorio reseñado, se tiene que en el Consejo Nacional Electoral sólo tuvo en cuenta los estatutos del partido, así como el acto que reconoció su logo-símbolo, las actas de constitución y de nombramiento de su presidente, así como el formulario E-26SEN del 19 de julio del 2022. Sin embargo, no se incorporaron, los formularios E6, E7 y E8 con sus anexos con el fin de corroborar la materialización de la inscripción de los candidatos avalados por la agrupación EN MARCHA, «con estos documentos podría corroborarse lo expuesto por los solicitantes de la personería jurídica, como lo ordenado en la Constitución para la procedencia del otorgamiento de aquella, pero como lo expuesto corresponde a una verdad a medias y mal contada, no se encuentran incorporados los documentos señalados, la decisión es soportada con el formulario E-26 SEN donde se relaciona únicamente el cómputo total de los votos obtenidos por la coalición y no se discrimina la militancia de cada uno de los Senadores electos, menos de los candidatos que no fueron electos»

⁶ En el escrito que dio inicio a la referida actuación administrativa, efectuaron las siguientes declaraciones: “1. Representamos y representaremos como bancada en el Congreso de la República los principios fundantes y la plataforma ideológica de EN MARCHA. 2. Solicitamos de la Autoridad Electoral reconocer nuestra elección como parte de la Coalición “Programática y política entre los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente, Alianza Social Independiente y la Agrupación Política en Marcha, para inscribir lista de candidatos al senado de la República para las elecciones del 13 de marzo de 2022” y en particular nuestra pertenencia a ¡EN MARCHA! 3. Que nuestra pertenencia y consecuente elección como senadores electos de ¡EN MARCHA! implica la expresa voluntad de conformar un nuevo partido político que defienda esta agenda política, liberal y reformista, que reconoce nuestros directivos y que busca ser una fuerza de representación en la política colombiana.” (sic a toda la cita)

- c) En el análisis del caso concreto, indicó que (i) la autoridad electoral reconoce que el artículo 108 constitucional exige la previa inscripción de candidatos a efectos de verificar el apoyo popular como presupuesto para el reconocimiento de la personería jurídica, sin dar aplicación a ello; y (ii) se presenta una «falsa analogía» al concluir que si se les permite a los partidos y movimientos políticos que hacen parte de una coalición conservar dicho reconocimiento cuando la lista supera el umbral, se debe otorgar igualmente a las agrupaciones que no lo tengan, siempre y cuando integren la voluntad de coaligarse y cumplan los demás requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Lo anterior, «puesto que SIN PERSONERIA JURIDICA, en este caso una AGRUPACION POLITICA, NO puede presentar lista de candidatos en coalición para Corporaciones Públicas» (sic a toda la cita).
- d) Refirió que a lo largo de la resolución demandada, el Consejo Nacional Electoral adopta la postura de dejar de lado los parámetros constitucionales para el otorgamiento de la personería jurídica a En Marcha, ya que subjetiva y falsamente manifestó que «sería incomprensible que en este caso a una agrupación política que, al interior de la Coalición Centro Esperanza, permitió la elección de tres Senadores de la República, no se le reconozca el derecho, a sus militantes y electores y a los ciudadanos en general, a ejercer la defensa de una plataforma programática con las mismas garantías de los partidos que participaron en la coalición. Incluso, cabe advertir, que la mayoría de esos partidos no obtuvieron la participación en el Congreso de la República que alcanzó la agrupación política “En Marcha”».

Señaló que, con lo anterior, se desconoció directamente que la referida colectividad no podía suscribir el acuerdo de coalición dada su falta de personería jurídica, lo que en consecuencia implica que no podía inscribir candidatos, tal y como se observa de los formularios E6, E7 y E8 correspondientes. Pero, además, según su dicho, «con sus argumentos, el Consejo Nacional Electoral valida la incursión en la prohibición de doble militancia, afirmando que fueron electos tres senadores de EN MARCHA, cuando en realidad su militancia es otra y los derechos que generan los resultados electorales se encuentran circunscritos a la conservación de la Personería Jurídica del Partido ASI».

- e) Resaltó que como motivación de la expedición de la Resolución 5527 de 2022, se indicó que los hoy senadores Guido Echeverry Piedrahita, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos Serrano son afiliados a En Marcha y pertenecen a esta agrupación, «cosa que igualmente raya con la ilegalidad incurriendo en una falsedad, puesto que como se evidencia en los formularios E-6 SEN, E-7 SEN y E-8 SEN, los referidos Senadores fueron avalados, inscritos y posteriormente elegidos por el partido político ASI y según el artículo 93 del Decreto Ley 2241 de 1986, **se entiende esto como una** declaración juramentada de que son afiliados a ese partido político, juramento que se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura y/o en los formularios indicados». (énfasis propio del texto original)

16. Concluyó que el Consejo Nacional Electoral ha tomado la postura de reconocer la personería jurídica sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales, fundamentando sus actos administrativos en falsas motivaciones, dando aplicación al principio de igualdad y de la protección del electorado, lo que demuestra, a su juicio:

«que quienes solicitaron la personería jurídica de la agrupación EN MARCHA, presuntamente quisieron saltar la norma con el fin de obtener el reconocimiento como Partido Político a costas del resultado electoral obtenido por la “COALICION (sic) ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA”, sin que dicha agrupación política hiciera una participación real dentro de esas elecciones, pues como se ha demostrado a lo largo del presente escrito fue un acuerdo formal (al aparecer la firma del representante de dicha agrupación) y no material al momento de avalar e inscribir candidatos. Por lo que el mismo Consejo de Estado en la sentencia del 2 de marzo dejó claro que EN MARCHA no participó en el proceso electoral del 18 de marzo de 2022, cosa diferente es que haya decidido “(...) apoyar el proyecto político de la coalición “ALIANZA VERDE CENTRO ESPERANZA”, y conforme con ello, participar, por ejemplo, en el trámite del registro del logo y la inclusión del mismo en la tarjeta electoral, lo que no afecta la legalidad de la elección cuestionada, reiterando que dicha agrupación no postuló ni avaló candidatos ante la imposibilidad jurídica de adelantar lo anterior”, apoyo que tampoco motiva el reconocimiento y otorgamiento de la personería jurídica.

Es por esto, que dichos Senadores electos por la “COALICION (sic) ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA”, no pueden ser tenidos en cuenta como soporte probatorio ni cumplimiento de requisitos para otorgar personería jurídica como Partido Político a la agrupación “EN MARCHA”, pues teniendo en cuenta lo expuesto y evidenciado en el presente escrito, la Resolución 5527 de 2022 del CNE, por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la agrupación EN MARCHA, fue expedida bajo falsa motivación, configurándose de esta manera la causal de nulidad de los actos administrativos demandados»

b) Incumplimiento del párrafo 5° del artículo 262 constitucional en concordancia con el artículo 108 Superior

17. Señaló que con el acto demandado se presenta una infracción al inciso 5° del artículo 262 constitucional⁷, en la medida en que no se tuvo en cuenta que la agrupación En Marcha no tenía la capacidad legal para suscribir el acuerdo de coalición “Alianza Verde Centro Esperanza”, en tanto el precepto exige la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos como presupuesto para acudir a la posibilidad de coaligarse en punto de las elecciones al Congreso de la República.

18. Por ello, consideró necesario dar aplicación al principio de realidad sobre las formas y dar un entendimiento distinto al que hizo el ente electoral, al validar la participación de En Marcha en la mencionada coalición, en desacato de la norma Constitucional referida, para acceder al atributo de la personería jurídica «pues el artículo 108 constitucional es claro al señalar que aquella se obtendrá con una 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, resultado electoral que únicamente puede ser obtenido avalando e inscribiendo una lista de candidatos, cosa que NO SUCEDIÓ en tratándose de la agrupación “EN MARCHA” tal y como se evidencia en los diferentes formularios (E-6, E.7 Y E-8)».

1.4. Solicitud de medida cautelar

19. En escrito separado, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado. Como fundamento, refirió al concepto de la violación y a las pruebas aportadas con la demanda, indicando adicionalmente lo siguiente:

⁷ Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

- a) Reiteró que la colectividad política En Marcha no podía integrar la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», en tanto no contaba con personería jurídica al momento en que el referido acuerdo fue suscrito y materializado, lo que a su vez le impedía avalar e inscribir candidatos.
- b) De otra parte, insistió en la contradicción existente entre la motivación de las resoluciones demandadas, frente a lo evidenciado en los formularios E6, E7 y E8SEN, de los que se puede evidenciar que los senadores electos fueron avalados únicamente por los partidos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y Alianza Social Independiente.

Así las cosas, señaló que «existe una falsa motivación por parte del Consejo Nacional Electoral en los actos administrativos demandados, dado que la agrupación “EN MARCHA”, no hizo parte de la coalición que eligió Senadores de la República y cuyo argumenta fundamenta el otorgamiento de personería jurídica»

- c) Señaló nuevamente que los señores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos no pueden ser considerados como militantes y electos senadores por la agrupación En Marcha, en tanto fueron avalados por el partido Alianza Social Independiente, lo que a su vez debe ser concordado conforme el artículo 93 del Decreto Ley 2241 de 1986.

Indicó que quienes tramitaron la personería jurídica debatida, presuntamente quisieron desconocer los artículos 108 y 262 superiores «con el fin de obtener el reconocimiento como Partido Político a costas del resultado electoral obtenido por la “COALICION ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA”, sin que dicha agrupación política hiciera una participación real dentro de dichas elecciones, pues como se expresó anteriormente, el acuerdo fue formal (al aparecer la firma del representante de dicha agrupación) y no material al momento de avalar e inscribir candaditos».

20. Conforme con lo dicho, consideró que de no accederse a la medida cautelar, teniendo como fundamento el calendario electoral «se estaría incurriendo en un perjuicio irremediable para cada uno de los candidatos que aspiren por “EN MARCHA” pues los avales estarían viciados de nulidad, generándose de esta manera una vulneración directa a los derechos fundamentales de cientos de ciudadanos electores. Los avales que bajo la personería jurídica inconstitucional e ilegalmente otorgue la agrupación EN MARCHA, defraudarán al electorado, a los candidatos y darán vía libre a innumerables procesos de nulidad electoral que desestabilizarán la democracia, en la medida que quienes resulten electos, implicaría ello, en el caso de cargos públicos de elección popular la necesidad de realizar nuevas elecciones y en el caso de cargos públicos de corporaciones públicas de elección popular, que actúen durante el periodo constitucional 2024 – 2027, incompletas, dado que los declarados nulos no podrán reemplazarse por otros candidatos de la misma lista de candidatos».

21. Finalmente, refirió que «de las pruebas aportadas al libelo de demanda y que se solicitan sean tenidas en cuenta en la presente solicitud de suspensión provisional, se advierte que la agrupación política EN MARCHA, NO suscribió ningún acuerdo de coalición, dado que no tenía (sic) la capacidad jurídica, NO avaló candidatos y NO cuenta con corporados electos en el Congreso de la República, en consecuencia, NO pudo obtener el porcentaje en la votación válida necesaria para acceder al reconocimiento del derecho».

1.5. Trámite procesal relevante

1.5.1. Oposición a la medida cautelar

22. En auto del 30 de julio del corriente año, el despacho conductor del proceso dispuso correr traslado de la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, para lo cual, se ordenó la notificación a la entidad demandada, así como a la colectividad política En Marcha y a los demás partidos que integraron la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza».

23. El término para lo anterior, transcurrió entre el 1º y el 8 de agosto del 2022, tal y como se observa en la constancia secretarial obrante en la actuación 27 del sistema SAMAI.

24. En el plazo señalado, se presentaron las siguientes intervenciones:

25. **El apoderado⁸ del movimiento político En Marcha⁹** se opuso a la prosperidad de la pretensión cautelar. En primer lugar, hizo referencia que la colectividad inició como fuerza política dentro del Partido Liberal Colombiano, siendo que «JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS, compitió en el año 2017 en un proceso de consulta popular para seleccionar el candidato presidencial de ese partido, en el que resultó ganador HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA».

26. Precisó que, con posterioridad, los disidentes de esa organización adoptaron los estatutos internos, su declaración ideológica, su estructura de dirección, administración y control, para con posterioridad a ello, solicitar al Consejo Nacional Electoral ser registrados como agrupación sin personería jurídica, a lo cual se accedió mediante la Resolución 2701 del 27 de junio del 2019.

27. Conforme con ello, indicó que «[n]o se trata, entonces, de una agrupación política que finge un recién y aparente surgimiento para filtrarse en una coalición y obtener una personería jurídica, sino de un proceso serio, estable en el tiempo, de crecimiento paulatino y progresivo, que construyó identidad propia en el electorado por casi cuatro años, como se demuestra con las pruebas que se adjuntan».

28. Descendiendo al caso concreto, consideró que no se presenta la infracción normativa alegada en la demanda, de conformidad con los siguientes aspectos:

29. **No se desconoció el artículo 108 constitucional.** Sobre este particular, indicó que conforme la sentencia SU-257 del 2021, dictada por la Corte Constitucional, se tiene que los requisitos establecidos en la referida disposición entran en tensión con otros principios que rigen el sistema democrático, por lo que no es admisible una interpretación literal y exegética de su contenido¹⁰.

⁸ Abogado José Joaquín Vives Pérez, identificado con cédula de ciudadanía 12.556.245 y portador de la tarjeta profesional 44.393 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁹ Poder otorgado por el señor Eduardo Torres Naranjo, identificado con cédula de ciudadanía 1.020.831.677, en su condición de representante legal del partido En Marcha, según la certificación suscrita por el CNE, obrante en el expediente en la actuación 28 del sistema SAMAI.

¹⁰ Sobre el particular, cita el siguiente apartado: “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

30. Resaltó que el tribunal constitucional, fijó la siguiente regla de unificación, consistente en que:

«al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente 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**».

31. Sobre el particular, precisó que respecto de la situación del partido En Marcha, se observa una tensión entre la aplicación de las exigencias del artículo 108 del texto fundamental, con el pluralismo (art. 1º Constitucional), con el derecho a constituir partidos sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus programas e ideas (art. 40-3 Constitucional), y la garantía a ser elegidos de los candidatos postulados por la agrupación y a elegir de los ciudadanos que salieron a votar por ellos «en una tarjeta electoral que incluyó el logotipo que esta agrupación tenía registrado en el Consejo Nacional Electoral desde junio de 2019».

32. Agregó que la agrupación política En Marcha se enmarca en los parámetros de interpretación que se derivan del Acuerdo de Paz, pues se trata de una colectividad que durante muchos años actuó como un matiz interno dentro del Partido Liberal Colombiano; que en el año 2018 se retira del mismo «mediante notorio proceso de renuncia masiva de sus integrantes; que se organiza como un Movimiento Social y Político con el propósito de intervenir en la vida nacional y posteriormente se transforma formalmente en una agrupación política, sin personería jurídica, pero con estatutos, plataforma programática, directiva y estructura que rigen su administración, funcionamiento y actividades, hecho que registra el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 2701 de 2019».

33. De otra parte, manifestó que participó en la construcción de la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», promoviendo la inclusión de representantes suyos en la lista de candidatos, sólo que, en virtud de las limitaciones derivadas de la falta de personería jurídica, aquellos fueron postulados con el aval del partido Alianza Social Independiente. Precisó además «que su logo se incorpora y aparece dentro de la Tarjeta Electoral convirtiéndose en una opción clara para que los ciudadanos identifiquen que en esa casilla están incluidos sus candidatos, y que en esa coalición está representado su ideario; que logra una connotada participación en los resultados aportando más de 227.500 votos; y, que logra la elección de 3 de sus candidatos como Senadores de la República».

34. Por todo lo dicho, consideró que existen elementos de convicción que permiten concluir, a esta instancia del proceso, el «gradual crecimiento» y «proporcional adquisición de derechos», como justificación de la decisión del Consejo Nacional Electoral, todo ello en el marco de la necesidad de promover la conformación de nuevos partidos políticos -

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.»

conforme al Acuerdo de Paz-, así como la necesidad de resolver las tensiones entre el artículo 108 constitucional y los demás derechos y garantías democráticas en favor de En Marcha.

35. Concluyó que si el requisito del umbral para obtener personería jurídica está ligado a la idea de garantizar que las organizaciones políticas cuenten con un mínimo de apoyo popular o ciudadano que soporte la disposición de los derechos que la Constitución y la ley les entregan «y que se trate de organizaciones con vocación de permanencia, la historia de EN MARCHA, su plataforma ideológica y sus resultados entregan una justificación suficiente para que el CNE haya tomado la decisión de reconocerle personería jurídica»

36. Como un segundo argumento, consideró que la decisión cuestionada, tiene como fundamento la misma Constitución, al señalar que la regulación sobre la obtención de la personería jurídica, «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**». (Énfasis propio del texto original)

37. Sobre el particular, indicó que, si bien no existe un desarrollo normativo sobre dicha garantía en favor de las minorías políticas, lo cierto es que se tiene la necesidad de conciliarla con otros principios y derechos políticos, por lo que emana clara la necesidad de protegerla -como minoría- y mantener el atributo a ella reconocido.

38. **Sobre la doble militancia.** En este apartado, dio respuesta a las consideraciones de la demandante al señalar que no se puede tener que los señores Guido Echeverry Piedrahita, Gustavo Moreno hurtado y Jairo Alberto Castellanos, fueron elegidos senadores en nombre y representación de En Marcha, toda vez que, en virtud de la prohibición constitucional de doble militancia, ello no resulta viable, dado que su aval fue otorgado por el partido Alianza Social Independiente.

39. En relación con ello, hizo una diferenciación entre avalar e inscribir candidatos, para concluir que:

«Entonces, hemos de aceptar que los mencionados Senadores, al momento de su inscripción como candidatos, al aceptar el aval del Partido ASI, al aceptar la inscripción, quedan incorporados como militantes y pertenecientes al mismo.

Ello en manera alguna implica que dejaran de pertenecer a la agrupación EN MARCHA.

Es decir, sin duda, para ese momento ellos pertenecían simultáneamente a ambas organizaciones políticas.

Sin embargo, contrario a lo expresado por la demandante, esto no comporta ninguna violación de la Constitución ni de la prohibición de la doble militancia política»

40. Soportó su dicho en que conforme al artículo 107 constitucional, la prohibición de doble militancia se predica entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, lo cual, no era el caso de En Marcha y la Alianza Social Independiente, toda vez que la primera de las organizaciones referidas no contaba aquel reconocimiento al momento de la inscripción de los entonces candidatos al Senado de la República. Refirió que:

«En conclusión, no se infringe la prohibición de la doble militancia cuando un ciudadano pertenece simultáneamente a una agrupación política con personería jurídica y a otra que carece de ella, cuando esta última no tiene la capacidad de avalar e inscribir candidatos a cargos de elección popular.

Este concepto quedó, incluso, incorporado en el párrafo del artículo de la Ley 1475 de 2011 cuando expresó que “las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.”

Adviértase que la circunstancia de la pérdida de la personería jurídica no supone la inexistencia del partido sino la supresión de algunos derechos que le son propios, y que sus miembros, sin que les exija desafiliarse de ellos pueden apalancar su aval con otras organizaciones políticas que tengan personería jurídica.

La jurisprudencia que extendió la doble militancia a los movimientos sin personería jurídica NO incluye el evento en que estos carecen de la capacidad de avalar e inscribir candidatos; y llevarla hasta allá no solo resultaría contraria a ella y a la norma superior, sino que implicaría colocar sobre sus miembros una carga desproporcionada que no están obligados a soportar en tanto implicaría la violación de su derecho fundamental a ser elegido, lo que no ocurre en los eventos en que tales organizaciones sin pueden avalar e inscribir candidatos.

En este orden de ideas, el apalancamiento del aval e inscripción de los candidatos de EN MARCHA por parte de la ASI se convertía la herramienta legítima para que los integrantes de la primera pudieran participar legítimamente como candidatos en la elección, y de esa manera hacer efectivo sus derechos fundamentales y permitir la expresión del pluralismo».

41. **No se desconoció el artículo 262 constitucional.** Sobre el particular, argumentó que, contrario a lo sostenido por la demandante, la participación de En Marcha en el acuerdo de coalición «Alianza Verde Centro Esperanza» es un hecho incontrovertible, que se encuentra demostrado con los documentos del mismo, así como en la inclusión de su logo en la tarjeta electoral.

42. Indicó que la participación de En Marcha en esa empresa, resulta válida pues el objeto de esta no fue solo la inscripción de candidatos, sino también, la presentación de unos acuerdos programáticos y políticos, frente a lo cual, no puede predicarse ninguna restricción de orden constitucional y legal para coaligarse con otros partidos y movimientos con personería jurídica y participar en la elección a una corporación pública.

43. Conforme con ello, alegó que «[l]a exigencia de la personería jurídica como requisito para presentar ante la organización electoral la lista de candidatos, en manera alguna extingue el derecho fundamental de las que no tienen esa personería, a participar en los restantes propósitos de la coalición, como la promoción de ella ante los ciudadanos, o la entrega del apoyo a sus candidatos. (...) Tampoco le resta validez alguna a la habilitación expresa que hace el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, al expresar, sin exigencia alguna de la personería jurídica, que los **partidos y movimientos** pueden concurrir a las elecciones formado coaliciones».

44. De otra parte, manifestó que la regla del inciso 5º del artículo 262 constitucional, referente a la exigencia de personería jurídica para la inscripción de candidatos a corporaciones públicas bajo la figura de la coalición, genera una tensión entre principios, valores y derechos fundamentales.

45. Sobre el particular, refirió que dicha antinomia radica en que la restricción que esta disposición consagra resulta contraria al pluralismo como principio fundante del Estado Social de Derecho, a la libre expresión y asociación y al derecho fundamental consagrado en el artículo 40.2 de la Carta que permite tomar parte en cualquier forma de participación democrática; aspecto que a su juicio incluye las coaliciones.

46. Sostuvo que también resulta contraria al numeral 3 del citado artículo, en cuanto implica una restricción al derecho de «constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas **sin limitación alguna**; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas», y sin duda una coalición encuadra dentro de concepto genérico de un Movimiento Político.

47. Agregó que:

«El entendimiento de que al hacer parte de una agrupación política sin personería jurídica no se puede ser postulado, avalado o inscrito como candidato por otra organización que sí la tiene, no solo genera las tensiones constitucionales señaladas, sino que vulnera derechos fundamentales, porque ello significaría que al ingresar a ellas se hace imposible el ejercicio de derechos políticos fundamentales.

Sí que es un contrasentido que participar dentro de organización política sin personería jurídica, que es un mecanismo que estimula y facilita la participación de los ciudadanos que no son cautivados ni canalizados por las que sí la tienen, sea un camino mediante el cual se anulen los derechos políticos de los ciudadanos a elegir candidatos de una agrupación con quienes se sienten identificados ideológicamente y de los propios candidatos a ser elegidos por la agrupación a la que pertenecen.

De ahí que, así como las organizaciones políticas sin personería jurídica pueden postular candidatos bajo los criterios establecidos en la ley, es necesario reconocer que ese mismo derecho les asiste dentro de coaliciones. (...)

En otros términos, bajo los criterios de interpretación necesarios para armonizar los principios y derechos constitucionales citados con las restricciones que el inciso 5 del artículo 262 impone; y aún, siguiendo los parámetros de interpretación de la apertura en la participación política derivados del Acuerdo de Paz de 2016, y de los parámetros consagrados en el Acto Legislativo 02 de 2017, resulta válido entender que una agrupación política sin personería jurídica puede hacer parte de una coalición programática y política; y, que, sus miembros pueden participar como candidatos siendo avalados en inscritos directamente por alguno de los partidos coaligados que tenga personería jurídica, sin que ello implique doble militancia, como antes se explicó.»

48. Lo anterior, significa que las agrupaciones políticas así concebidas pueden participar, en forma indirecta, sin tener que perder su individualidad, lo que fortalece su apoyo ciudadano y así consolidar los derechos que le son propios para la postulación de candidatos. Si la coalición supera el umbral; o, si la agrupación política, en su condición de minoría política, logra escaños en el Congreso de la República, tiene derecho a que le sea reconocida su personería jurídica como partido político, lo que permite la acreditación de las condiciones establecidas en el artículo 262 Superior.

«De esta manera, se cumple con la regla establecida en el inciso 5, artículo 262 de la Constitución, se garantiza el pluralismo y los derechos fundamentales a la participación política y a ser elegido de los candidatos, y de elegir de los militantes y simpatizantes de la agrupación política EN MARCHA que salieron a votar en las elecciones de Congreso por sus candidatos y por su agrupación política, dentro de la Coalición ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA»

49. De otra parte, señaló que el medio de control de nulidad, no resulta idóneo para cuestionar la legalidad del acuerdo de coalición, en tanto aquel es un pacto de voluntades entre organizaciones de particulares que se rigen por el derecho privado. Por ello, solamente la decisión adoptada por dicha autoridad, mediante acto administrativo de contenido particular y concreto, podía ser eventualmente demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no a través de los actos aquí demandados.

50. La solicitud de suspensión del reconocimiento de la personería jurídica de la agrupación En Marcha exige la armonización con los derechos fundamentales de sus candidatos. Refirió en este apartado que, en atención a que al momento de su intervención ya se encuentra finalizado el período de inscripciones de candidatos a las elecciones territoriales del presente año, esta circunstancia debe conllevar a ponderar que la decisión sobre la legalidad del acto demandado sea diferida a la sentencia, considerando además que los ciudadanos que han recibido el aval de En Marcha, adelantan sus campañas amparados en el principio de confianza legítima, por la actuación de un partido político con personería jurídica adquirida conforme a derecho.

51. El Consejo Nacional Electoral¹¹ se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada. Sobre el particular, indicó que el acto demandado fue expedido al amparo del artículo 108 Constitucional y con fundamento en la participación de la agrupación En Marcha en el acuerdo de coalición «Alianza Verde Centro Esperanza» y la elección de tres senadores de la República en los comicios parlamentarios del año 2022.

52. Indicó como relevante que los actos demandados, también tuvieron como fundamento las obligaciones derivadas del acuerdo de paz.

53. Por ello, solicitó se niegue la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, «toda vez que la Resolución 5527 de 2022 y Resolución 1929 de 2023 se expidieron mediante la aplicación de la hermenéutica de interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico como fue el Pacto de San José, los artículos 40, 107, 108, 262 y 265 de la Carta Magna y el Acto Legislativo 02 de 2017 Acuerdo Final I Acto Legislativo 02 de 2017 para la Paz, todos, instrumentos jurídicos que propenden por brindar garantías en la participación política ampliando el espectro de pluralidad política»

54. Indicó que, con la acción de nulidad, la parte demandante pretende nuevamente traer a la jurisdicción el debate jurídico que se resolvió en el medio de control de nulidad electoral, en el que fueron negadas las pretensiones, por cuanto para ese juez la coalición «Alianza Verde y Centro Esperanza» se estructuró al amparo de las normas rectoras, esto es, lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 262 constitucional que «1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos. 2. Exige la constatación de la personería jurídica. 3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos. 4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción».

55. Precisó de otra parte, que no puede perderse de vista que en la tarjeta electoral que diseñó y puso a la vista de los electores para las elecciones de Senado de la República de

¹¹ A través de apoderada judicial, abogada Carol Julieta Murcia Barón, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.798.214, portadora de la tarjeta profesional 174.371 del Consejo Superior de la Judicatura.

marzo de 2022 la Registraduría Nacional del Estado Civil, se observa en el logo símbolo de la “coalición” el también emblema del partido En Marcha.

56. Así mismo, indicó que el CNE consideró que la referida organización política:

«hizo parte de la «Alianza Verde y Centro Esperanza que se observa en el documento suscrito por las agrupaciones coaligadas, que tres senadores de la república elegidos por la dicha colectividad manifestaron en la solicitud de reconocimiento de personería jurídica pertenecer o tener su origen en dicha colectividad política, de ahí que la motivación del acto parte de un respaldo de la voluntad popular depositada en la urna a favor de tres (3) a senadores cuyo origen político deriva de su vínculo de “militancia” identitaria con la colectividad “EN MARCHA”, que, indiscutiblemente, tuvo un respaldo popular de 154.892 votos (E-26 SEN), votación que fue contabilizada, consolidada y sobre la cual se aplicó las reglas para definir el umbral y cifra repartidora. Dicha votación que no fue declarada irregular en la sentencia de nulidad electoral dentro del radicado número 11001-03-28-000-2022-00228-00» (sic)

57. Finalmente, refirió que, con el acto demandado, se respetó la regla del umbral del 3% establecido en el artículo 108 constitucional, toda vez que es claro que la lista de la Alianza Verde Centro Esperanza superó el mismo con un total de 1.958.369 votos.

58. Así mismo, manifestó que la Registraduría Nacional del Estado Civil propició un «ambiente de confianza legítima» al permitir que la agrupación En Marcha, figurara en el logo con un mensaje claro a la ciudadanía que representa los electores.

1.5.2. Concepto del Ministerio Público

59. Guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1 Competencia

60. De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹² y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia.

61. De igual manera, la Sala es competente para resolver, en una controversia en la que se cuestiona la legalidad de actos administrativos de contenido electoral, la solicitud de medidas cautelares, según los artículos 125.2 literal f), 229 a 234 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Medidas cautelares

62. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que:

«en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia

¹² “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional.

motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para **proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo» (Destacado fuera de texto).

63. A diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, la normativa actual establece expresamente la finalidad de tales medidas cautelares, cuales son, la necesidad de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, superando de esta forma la concepción tradicional de mera garantía de control de la legalidad de las actuaciones de la Administración, tal y como se circunscribió en su momento la única de aquéllas: la suspensión provisional. Ello, sin duda alguna, repercute favorablemente en la búsqueda de la materialización del denominado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

64. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que las cautelares «evolucionaron, como ha dicho la jurisprudencia constitucional, ante la inevitable duración de los procesos judiciales que en ocasiones puede implicar la afectación del derecho a una administración de justicia pronta y eficaz, ya que si bien la justicia llega, lo hace en esos casos demasiado tarde, cuando han tenido lugar ‘daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante’.¹³ Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo morigerar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva»¹⁴.

65. Dentro de tales medidas se encuentra la suspensión provisional del acto enjuiciado, para la cual se requiere conforme al artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, (I) la solicitud del accionante ya sea en el escrito de la demanda o en documento separado; (II) que la violación surja del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas y/o (III) del estudio de las pruebas allegadas con la petición.

66. En lo atinente a los dos últimos requisitos, vale la pena precisar, que implican la posibilidad de pretender la suspensión provisional por la configuración de las causales de nulidad de los actos administrativos, en la medida que éstas consagran distintos tipos de situaciones que dan cuenta del desconocimiento del ordenamiento jurídico que se pretenden proteger. En tal sentido, puede constatarse que esta Corporación ha conocido de fondo peticiones de suspensión provisional en las que se invoca como fundamento que el acto acusado incurrió en expedición irregular, falta de competencia, violación al debido proceso, falsa motivación y/o desviación de poder¹⁵.

¹³ Sentencia C-490 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso, al estudiar algunas normas relativas a medidas cautelares en el proceso civil, la Corte dijo: “La Constitución pretende asegurar una administración de justicia diligente y eficaz (CP art. 228). [...] Esto significa no sólo que los jueces deben adoptar sus decisiones en los términos establecidos por la ley, sino que, además, sus decisiones deben ser ejecutadas y cumplidas, ya que poco sentido tendría que los jueces resolvieran las controversias, pero sus decisiones resultaran inocuas en la práctica, al no poder ser materialmente ejecutadas. Ahora bien, el inevitable tiempo que dura un proceso puede a veces provocar daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante. Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana. Y tales son precisamente las medidas cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso”.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Ver: (I) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 16 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00085-00. (II) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 1° de julio de dos 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-25-000-2019-00519-00. (III) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 28 de febrero de 2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 11001-03-24-000-2018-00470-00. (IV) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de agosto de 2019, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón (E), Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00. (V) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 28 de junio de 2019, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 11001-03-24-000-2016-00133-00. (VI) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 19 de diciembre de 2018, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 11001-03-24-000-2013-00316-00. (VII) Consejo de

67. Asimismo, la doctrina ha destacado¹⁶ que, con la antigua codificación -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como violadas, esto es, una infracción grosera, de bulto, observada *prima facie*¹⁷. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, en la demanda o en escrito separado antes de la admisión de esta, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su solicitud para que sea procedente la medida precautelar.

68. Tratándose de las demás medidas cautelares que se pueden decretar, el artículo 231 de la anterior ley establece los siguientes requisitos:

«1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

1. Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

2. Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios»

69. En cuanto al procedimiento de la adopción de las medidas cautelares, debe acudirse principalmente al artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, que en síntesis establece la posibilidad de solicitarlas desde la presentación de la demanda o en cualquier etapa del proceso, garantizando el derecho de defensa de la contraparte, por lo que antes de su resolución **se corre traslado de la petición**.

70. Ahora bien, de manera novedosa el artículo 234 de la mencionada ley estableció frente a situaciones que requieren la intervención inmediata e impostergable del juez, en virtud de las cuales no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 *ibidem*, que el operador judicial decrete la medida cautelar, so pena de que se cause un perjuicio irremediable, y, por consiguiente, que con posterioridad sean insuficientes o no puedan adoptarse medidas efectivas para proteger los derechos en riesgo.

71. Lo anterior no significa que en las medidas cautelares respecto de las cuales no se invoca el carácter urgente, no se esté frente situaciones que requieren la intervención expedita del juez a fin de garantizar materialmente los derechos e intereses en riesgo, es más, es usual que cuando se invocan se esté en el señalado contexto. Sin embargo, el

Estado, Sección Primera, auto del 10 diciembre 2018, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 11001-03-24-000-2013-000312 00. (VIII) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de marzo de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2017-00007-00. (IX) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2015-00046-00.

¹⁶ BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

propósito del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 al incluir las **medidas cautelares de urgencia**, es hacerle frente de manera efectiva y eficaz a circunstancias de tal inminencia y gravedad que hacen imperativa e impostergable la intervención del juez, al punto que debe prescindirse del traslado previo de las mismas, dado que por el transcurso del tiempo y las particularidades de los casos *sub judice*, se torne inane cualquier actuación tendiente a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia¹⁸.

72. Entonces para la adopción de una medida cautelar de urgencia deben existir los suficientes elementos fácticos y probatorios que acrediten su inminencia, de forma tal que se ponga en evidencia que de no otorgarse la cautela solicitada está en peligro el objeto del proceso y por ello los efectos de la sentencia serán nugatorios¹⁹.

2.3. Análisis del caso en concreto

73. Como fue puesto de presente en los antecedentes de esta providencia, la parte demandante considera que las Resoluciones 5527 del 15 de diciembre de 2022 y 1929 del 8 de marzo de 2023, por medio de las cuales se reconoció la personería jurídica a la organización política En Marcha y se ordenó la inscripción de esta en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos:

- a) Desconocen las disposiciones constitucionales que regulan la referida garantía, específicamente, lo dispuesto en el artículo 108, el cual exige la inscripción de candidatos y la obtención de un porcentaje determinado de votos para merecer dicho reconocimiento, y
- b) Son contrarias al inciso quinto del artículo 262 constitucional, al considerar como válida la participación de la referida colectividad en la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», cuando lo cierto es que, para ello, En Marcha debía de contar con personería jurídica en forma previa.
- c) Incurren en falsa motivación, toda vez que existe discrepancia entre los fundamentos del acto demandado y la realidad de los documentos electorales que demuestran que los señores Guido Echeverri Piedrahita, Jairo Alberto Castellanos y Gustavo Adolfo Moreno fueron avalados por el partido Alianza Social Independiente -ASI-, y en consecuencia, no pueden ser considerados como senadores electos y militantes por la colectividad En Marcha.

74. Conforme con ello, corresponde a esta judicatura determinar si, del análisis del contenido de los actos demandados frente a las normas presuntamente infringidas, así como de las pruebas obrantes aportadas con la solicitud cautelar, puede concluirse el desconocimiento de normas de orden superior y la falsa motivación alegada por la parte demandante, para con ello, soportar la eventual suspensión de los efectos jurídicos de las resoluciones cuestionadas.

¹⁸ Sobre el particular, puede apreciarse la siguiente providencia, en la que se destacó la estrecha relación entre la resolución expedita de las medidas cautelares de urgencia y la garantía de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de agosto de 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2017-00299-01.

¹⁹ En el mismo sentido ver: Consejo de Estado. Sección Quinta, auto de 31 de marzo de 2016. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2016-00037-00.



75. Aspectos relevantes demostrados en el presente trámite cautelar.

76. En el expediente, obra copia del acuerdo de coalición²⁰ firmado entre los representantes legales de los partidos políticos Dignidad²¹, Alianza Verde²², Alianza Social Independiente²³, Colombia Renaciente²⁴, Verde Oxígeno²⁵ y de la agrupación política En Marcha²⁶, cuyo objeto se traduce en «aval ar e inscribir lista al Senado de la República en representación de los partidos coligados para participar en las elecciones que se celebrarán el 13 de marzo de 2022, para el periodo constitucional 2022 - 2026. Esta coalición no representa una fusión administrativa o financiera, ni de otro tipo en los partidos coligados, sino una coalición de tipo político donde se garantizará por parte de las colectividades comprometidas el cumplimiento de los acuerdos aquí suscritos **especialmente en lo referido a la filiación política de cada uno de los candidatos y de las organizaciones políticas que otorgan el aval en cada lugar de la lista**» (Resaltado propio).

77. Del mismo documento, se puede observar que consagra su carácter vinculante²⁷, los símbolos -en los que se evidencia la incorporación del logo de En Marcha-²⁸, la lista de candidatos a inscribir²⁹, lo cual con posterioridad fue formalizado a través de la suscripción del correspondiente formulario E-6 del 13 de diciembre del 2021³⁰, que consagró como integrantes de la coalición y responsables de la inscripción de candidatos a las siguientes colectividades, así como la modalidad de voto preferente, haciendo, en todo caso, referencia al porcentaje máximo (15%) para ser parte del acuerdo y señalando el deber de ostentar el atributo de la personería jurídica:

DEPARTAMENTO DONDE REALIZA LA INSCRIPCIÓN		E6SN000000025501		Código	
CUNDINAMARCA				15	
NOMBRE DE LA COALICIÓN:					
COALICION ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA - SENADO NACIONAL					
INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN					
DIRECCIÓN DE LA COALICIÓN:		NOMBRE DEL SUSCRITOR:		TELÉFONO DE CONTACTO:	
CALLE 36 # 28A - 24		RODRIGO ROMERO HERNANDEZ		6563000	
DEPARTAMENTO O PAÍS:		CIUDAD:		CORREO ELECTRÓNICO:	
BOGOTÁ D.C.		BOGOTÁ D.C.		administrativo@partidoverde.org.co	
PARTIDO RESPONSABLE DE LA COALICIÓN		PARTIDO ALIANZA VERDE			
OPCIÓN DE VOTO		VOTO PREFERENTE		VOTO NO PREFERENTE	
		☒		☐	
PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN LA COALICIÓN					
PARTIDO	PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO		VOTACIÓN PARTIDO (11 DE MARZO DE 2018)		
017	PARTIDO POLITICO DIGNIDAD		0		
004	PARTIDO ALIANZA VERDE		1308208		
304	PARTIDO VERDE OXIGENO		0		
015	PARTIDO COLOMBIA RENACIENTE		0		
006	PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE "ASI"		173087		
SUMA VOTOS COALICIÓN (11 DE MARZO DE 2018)			1481295		
os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas (Artículo 262 de la Constitución Política – Modificado por el inciso 4° Artículo 20 Acto Legislativo 02 de 2015).					

²⁰ Anexos de la demanda. Obrante en el escrito de subsanación. Actuación No 11 del sistema SAMAI. Archivo “Anexos:20_20_11001032800020230_0038003RECIBEMEMORIAL20230626153615(.zip) NroActua 11” – Archivo PDF denominado “EXPEDIENTE CNE EN MARCHA”. Esta misma circunstancia fue demostrada al interior del expediente 11001-03-28-000-2022-00228-00, tal y como se evidencia en el fallo de única instancia dictado el 2 de marzo del 2023, párrafos 96 y siguientes de dicha providencia. Este documento, a su vez, fue aportado por el apoderado del partido político En Marcha, al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar, tal y como se observa en lo registrado en la actuación No 29 del sistema SAMAI.

²¹ Gustavo Rubén Triana Suárez

²² Rodrigo Romero Hernández y Jaime Navarro Wolf

²³ Sor Berenice Bedoya Pérez

²⁴ Jhon Arley Murillo Benítez

²⁵ Ingrid Betancourt Pulecio

²⁶ Juan Fernando Cristo Bustos

²⁷ Cláusula segunda.

²⁸ Cláusula octava.

²⁹ Cláusula décimo cuarta.

³⁰ SAMAI. Actuación No. 3. Anexos de la demanda. Aportado igualmente con el escrito de subsanación, obrante en el índice No. 11 del sistema SAMAI.



78. De otra parte, en relación con la postulación de los señores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos, obra en el expediente el aval otorgado el 13 de diciembre del 2021 por la representante legal del partido Alianza Social Independiente, sin desconocer que al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar en el presente proceso, el apoderado de la colectividad En Marcha reconoció expresamente la anterior circunstancia. A su vez, el mismo profesional del derecho, allegó una serie de pantallazos de la red social «enmarchacolombia»³¹, en donde se observa la presentación de personas que denominan candidatos de la colectividad En Marcha al Congreso de la República.

79. A su vez, es importante resaltar que en relación con el trámite de reconocimiento de la personería jurídica de En Marcha, actuación adelantada ante el Consejo Nacional Electoral, se allegaron a esta instancia los siguientes documentos:

80. Comunicación³² suscrita por los señores Juan Fernando Cristo Bustos, Guido Echeverri Piedrahita, Jairo Alberto Castellanos y Gustavo Moreno Hurtado, en donde solicitaron:

1. Se reconozca la elección de los senadores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos como integrantes de ¡EN MARCHA!
2. Se renueve el registro de la Agrupación Política En Marcha como partido político como consecuencia de haber obtenido representación en los términos expresados en el presente escrito y que como resultado de ello se otorgue personería jurídica al PARTIDO POLÍTICO EN MARCHA.
3. Que se reconozcan las directivas de En Marcha como las nuevas directivas del naciente partido político.
4. Que se reconozcan los documentos, plataforma ideológica, estatutos, logo y demás elementos registrados derivados de la Resolución No. 2701 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, como los correspondientes al Partido Político en Marcha. (sic a toda la cita)

81. En las motivaciones de la anterior solicitud, se evidencia:

«Que mediante acuerdo de coalición política los partidos Alianza Verde, Dignidad, Alianza Social Independiente, Colombia Renaciente, Verde Oxígeno y la Agrupación Política En Marcha presentaron lista al Senado de la República.

Que en dicha oportunidad los suscritos senadores de la República Guido Echeverri, Gustavo Moreno y Jairo Castellanos fuimos avalados por el partido político ASI, como consta en la Resolución SEN 001 del 13 de diciembre del 2021, suscrita por la Representante Legal de ASI Sor Berenice Bedoya.

Que dicha inscripción fue posible gracias al otorgamiento del aval de ASI y los hoy senadores electos fuimos elegidos sin perder nuestra natural condición de afiliados a ¡EN MARCHA!

Que, como consecuencia de la elección de los senadores electos firmantes del presente escrito, la Agrupación Política En Marcha tiene ahora representación en el Congreso de la República, requisito o elemento que, derivado de la habilitación a los Partidos Políticos para conformar coaliciones para corporaciones públicas, sirve para determinar la conservación de la personería jurídica de los partidos que integran la coalición, y en resulta, debe ser también objeto de reconocimiento a efectos de otorgar la personería jurídica a agrupaciones políticas

³¹ SAMAI. Actuación No. 29

³² Anexos de la subsanación de la demanda. Actuación No. 11 del sistema SAMAI. Archivo "Anexos:20_20_11001032800020230 0038003RECIBEMEMORIAL202306261 53615(.zip) NroActua 11", documento PDF denominado "EXPEDIENTE CNE EN MARCHA".

que, como en Marcha, cumplen a la fecha de la elección con todos los elementos de los partidos políticos con excepción de la misma representación.

Que la lista de la Coalición superó ampliamente el umbral requerido, ¡en la que EN MARCHA! Participó, por lo cual en consonancia con el acto legislativo 02 de 2015 los partidos Alianza Verde, Colombia Renaciente, Dignidad, ASI, Verde Oxígeno mantienen su personería jurídica, y en trato igual, la Agrupación Política En Marcha, debe ser beneficiaria de los efectos jurídicos derivado del mismo hecho, esto es el reconocimiento de la Personería Jurídica, ya que no se entendería como el requisito de representación podría entenderse de manera diferente para el caso de mantener personería que para adquirirla.

Que resulta importante resaltar que al interior de la Coalición la Alianza Verde eligió 8 senadores, por su parte Oxígeno Verde eligió 1, y con aval de ASI se eligieron 4 senadores de los cuales 3 aquí firmantes pertenecemos a ¡EN MARCHA!, esto es, la Bancada de EN MARCHA es la segunda fuerza política representada dentro de la Coalición» (sic a toda la cita)

82. Dicho lo anterior, presentaron las siguientes declaraciones:

1. Representamos y representaremos como bancada en el Congreso de la República los principios fundantes y la plataforma ideológica de EN MARCHA.
2. Solicitamos de la Autoridad Electoral reconocer nuestra elección como parte de la Coalición “Programática y política entre los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente, Alianza Social Independiente y la Agrupación Política en Marcha, para inscribir lista de candidatos al senado de la República para las elecciones del 13 de marzo de 2022” y en particular nuestra pertenencia a ¡EN MARCHA!
3. Que nuestra pertenencia y consecuente elección como senadores electos de ¡EN MARCHA! implica la expresa voluntad de conformar un nuevo partido político que defienda esta agenda política, liberal y reformista, que reconoce nuestros directivos y que busca ser una fuerza de representación en la política colombiana. (sic a toda la cita)

83. También se aportó copia de la Resolución 5527 del 15 de diciembre del 2022³³, por medio del cual se reconoce personería jurídica a la colectividad política En Marcha, dentro del expediente administrativo con radicación CNE-E-DG-2022-017881.

84. Las consideraciones de la autoridad electoral pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) En primer lugar, hizo referencia a la que el artículo 108 constitucional, establece la regla general para el reconocimiento de la personería jurídica a las organizaciones políticas, bajo el acaecimiento de dos condiciones objetivas, esto es, (i) que la agrupación política haya inscrito candidatos en las elecciones al Congreso de la República y (ii) que obtenga una votación no inferior al 3% de los votos válidos en esas mismas elecciones.
- b) Seguidamente, trajo a colación el fallo del 13 de diciembre del 2018³⁴, en el cual se reconoció el derecho de los partidos y movimientos políticos a coaligarse a efectos de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas.
- c) Indicó que la coalición «busca que quienes lograron una representatividad importante en las contiendas electorales respectivas, no desaparezcan del escenario políticos, y así, puedan lograr, en una conjunción de esfuerzos, extender su plataforma ideológica en la búsqueda de su permanencia dentro de la esfera democrática».

³³ SAMAI. Actuación No. 3. Anexos de la demanda.

³⁴ Radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

- d) Concluyó que «la superación del umbral exigido en la norma constitucional por una coalición, permite el reconocimiento de la personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral a las agrupaciones políticas partícipes a través de tal mecanismos, lo cual es un reflejo del querer de los sufragantes que apoyaron esta ideología o causa conjunta, toda vez que el nacimiento de los partidos políticos es el reflejo de la democracia participativa, puesto que, a través de ellos, se consolida la participación del pueblo en los procesos electorales»
- e) Seguidamente, hizo referencia a la coyuntura social y política colombiana, derivada de la implementación de un escenario de postconflicto y de transitoriedad, para reconocer los postulados del acuerdo de paz suscrito con la extinta guerrilla de las FARC, especialmente en cuanto hace a la necesidad de ampliar los espacios de participación democrática y la remoción de obstáculos institucionales para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos, enfocado ello en punto de los requisitos para el acceso a la personería jurídica.
- f) En línea con lo anterior, precisó que el Acto Legislativo 02 del 2017, señaló la obligación de las autoridades de cumplir de buena fe lo acordado en el marco de la referida negociación de paz, así como que sus actuaciones y los desarrollos normativos guarden coherencia con lo pactado, preservando los compromisos, objetivos, espíritu y principios allí fijados.
- g) Por ello, refirió que «frente al ámbito sustancial del que habla la Corte, es preciso recordar que los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la norma superior, hacen parte de los derechos fundamentales, y por lo tanto la alusión que hace el punto dos del Acuerdo Final a la remoción de obstáculos para que los partidos y movimientos conserven y obtengan la personería jurídica debe ser entendida no solamente como un mandato de ajuste normativo sino también como un mandato de interpretación amplia y garantista de las normas vigentes».
- h) Por todo lo dicho, se señala que sería incomprensible que en este caso a una agrupación política que, al interior de la Coalición Centro Esperanza obtuvo 3 senadores:
- «no se le reconozca el derecho, a sus militantes y electores y a los ciudadanos en general, ejercer la defensa de una plataforma programática con las mismas garantías de los partidos que participaron en la coalición. Incluso, cabe advertir, que la mayoría de esos partidos no obtuvieron la participación en el Congreso de la República que alcanzó la agrupación política “En Marcha”. En este estado de la argumentación es preponderante traer a colación el principio de igualdad ante la Constitución y la ley de que gozan los ciudadanos que depositaron su voto en favor de los candidatos de la agrupación política “En Marcha”, dentro de la ya referida Coalición, con el pleno conocimiento y la convicción, al momento de sufragar, que votaban por la Agrupación Política a la que pertenecen y cuya ideología han apoyado desde el año 2018 y dentro de la cual han participado en decenas de reuniones y convocatorias desde ese momento. También se debe garantizar, además, los derechos a militar en el partido político con el que se sienten plenamente representados»
- i) Como fundamento de lo anterior, determinó que los señores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos, al momento de

presentar la solicitud que dio origen el trámite administrativo, afirmaron ser afiliados de la colectividad política En Marcha y pertenecer a esta «situación verificable en el dossier, donde reposan comunicaciones signadas por el señor JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS, en calidad de directivo de la mencionada agrupación política, dirigidos a diferentes candidatos, entre ellos los tres Senadores precedentemente mencionados, en las que se indicaba que harían parte de la lista presentada por la Coalición Verde y Centro Esperanza, en representación de dicha colectividad y sin que por ello – la pertenencia a una coalición- se desdibujaría su pertenencia a la agrupación política En Marcha».

- j) Concluyó que con el cómputo de sufragios realizado y que figura en el formulario E26 SEN, el total de la votación válida para la circunscripción nacional del Senado de la República fue de 16.990.304.

«Así pues, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 108 constitucional, el tres por ciento (3%) de la votación válida para Senado de la República en el territorio nacional corresponde a QUINIENTOS NUEVE MIL SETECIENTOS NUEVE VOTOS (509.709), de los cuales se evidencia que, con el apoyo electoral obtenido por la coalición denominada Verde y Centro Esperanza en la respectiva elección, se superó el número de votos exigidos por el imperativo citado de la Carta política. De tal suerte que, teniendo en cuenta que la agrupación política “EN MARCHA”, hacía parte de la ampliamente nombrada Coalición y que los ciudadanos electos para el Senado de la República: GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, GUSTAVO MORENO HURTADO y JAIRO ALBERTO CASTELLANOS, se reconocen como afiliados de la nombrada colectividad política, se evidencia que se cumplen los requerimientos exigidos constitucionalmente para reconocer personería jurídica a la agrupación “EN MARCHA”, máxime cuando en precedentes tan significativos para la democracia nacional como el Acuerdo final para la paz y terminación del conflicto, se ha abogado porque las instituciones estatales generen las garantías para que exista una apertura democrática reflejada en facilitar a los movimientos y organizaciones con vocación política su tránsito a constituirse como partido o movimiento político.

Por tal razón, el Consejo Nacional Electoral, como garante del ejercicio democrático debe propender por que las colectividades que lograron una representatividad significativa, no desaparezcan del escenario político, y, por ende, mantengan su individualidad como tal, de manera que puedan representar a la ciudadanía que se identifica con sus causas y comparte sus ideales».

85. Se decidió entonces: i) reconocer personería jurídica a la agrupación política y condicionar su inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica al cumplimiento de los requisitos que para tal fin estableció la Ley 1475 de 2011, ii) conceder el término de 30 días hábiles para que modifique y/o complementé sus estatutos, entre otros, para así poder ser objeto de registro por esa Corporación, iii) el registro se haría luego del análisis del cumplimiento de los mencionados requisitos y iv) la inscripción del logo y lista de ciudadanos que integran sus órganos de control y dirección quedará sometida igualmente a la verificación por parte del CNE.

86. Precisos los anteriores aspectos, la Sala, en punto de la infracción normativa alegada, puede concluir lo siguiente:

87. Presunto desconocimiento del inciso 5° del artículo 262, en concordancia con el artículo 108, ambos de la Constitución Política de 1991.

88. Está demostrado que el acuerdo de coalición fue suscrito por el representante legal del movimiento En Marcha, colectividad que obtuvo su personería jurídica solo con la expedición de los actos aquí demandados. Conforme con ello, al momento de la

suscripción de dicho documento, **la referida agrupación política no contaba con el referido reconocimiento.**

89. Ante ello, es importante resaltar que el inciso 5º del artículo 262 Constitucional, ha sido considerado por la jurisprudencia de esta Sección como una norma completa que reconoce de manera clara el derecho de «presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas», bajo ciertas condiciones³⁵, por cuanto:

- Prevé como titulares a los partidos y movimientos políticos con **personería jurídica**.
- Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos.
- Lo anterior, en la respectiva circunscripción.

90. En este sentido, es importante señalar que la **norma constitucional consignó los requisitos de existencia propios de la coalición**, en donde se les exige a las colectividades que, al momento de presentar la respectiva lista de candidatos a elecciones de corporaciones públicas, en ejercicio de un derecho reconocido de manera específica por el constituyente, deban contar con el atributo de la personería jurídica.

91. Por ello, de una lectura desprevenida y una revisión preliminar del acto demandado frente a la referida norma constitucional, se tiene que el Consejo Nacional Electoral no tuvo en consideración los requisitos antes señalados y validó la participación de la colectividad En Marcha en el acuerdo de coalición «ALIANZA VERDE CENTRO ESPERANZA», sin que aquella estuviera habilitada para tales efectos.

92. De otra parte, no pasa inadvertido por esta Sección que la colectividad política En Marcha **no inscribió candidatos en el certamen democrático para elegir senadores y representantes a la Cámara, llevado a cabo el 13 de marzo del 2022**. La anterior, se puede concluir de distintos documentos que fueron aportados por las partes, como el acuerdo de coalición³⁶ y las comunicaciones suscritas por el representante legal de En Marcha³⁷, pero adicionalmente, dicha circunstancia fue admitida por el apoderado de aquella al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar, toda vez que aceptó que los señores Guido Echeverri Piedrahita, Jairo Alberto Castellanos y Gustavo Adolfo Moreno, entre otros³⁸, fueron avalados por el partido Alianza Social Independiente.

93. El artículo 108 constitucional, de manera general, consagra una regla para el reconocimiento de la personería jurídica de las colectividades políticas, la cual está soportada en la verificación previa del apoyo ciudadano obtenido en las elecciones al Congreso de la República. Para la Sala, esta condición objetiva, implica que la organización correspondiente efectivamente postule e inscriba candidatos a dicho certamen democrático, pues a través de ello se puede establecer el número de sufragios

³⁵ Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate. Reiterado en: Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 17 de noviembre del 2022. Radicación 11001-03-28-000-2022-00084-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

³⁶ Anexos de la demanda. Obrante en el escrito de subsanación. Actuación No 11 del sistema SAMAI. Archivo "Anexos:20_20_11001032800020230 0038003RECIBEMEMORIAL20230626153615(.zip) NroActua 11" – Archivo PDF denominado "EXPEDIENTE CNE EN MARCHA". Esta misma circunstancia fue demostrada al interior del expediente 11001-03-28-000-2022-00228-00, tal y como se evidencia en el fallo de única instancia dictado el 2 de marzo del 2023, párrafos 96 y siguientes de dicha providencia. Este documento, a su vez, fue aportado por el apoderado del partido político En Marcha, al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar, tal y como se observa en lo registrado en la actuación No 29 del sistema SAMAI.

³⁷ Anexos de la subsanación de la demanda. Actuación No. 11 del sistema SAMAI.

³⁸ Señores, Gustavo García Figueroa, Jaime Hernández Amín, Miguel Samper Strouss y Norma Vera Salazar.

depositados a favor de la plataforma política, ideológica y programática que avala candidatura del postulado.

94. Del tenor literal del artículo 108 constitucional, se desprende una condición para el reconocimiento de la personería jurídica, la cual se fijó en función de la representatividad, ya que procederá siempre y cuando se alcance el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República, siendo causal para su pérdida, (i) el no alcanzar dicho porcentaje en los mismos certámenes democráticos mencionados; y (ii) la no celebración cada dos años de convenciones que posibiliten la toma de decisiones más relevantes por parte de sus miembros.

95. Esta Sección³⁹ tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el umbral de votación y lo definió como el «principal elemento articulador del sistema electoral con el sistema de partidos en Colombia, por su alto impacto en la creación y consolidación de partidos y movimientos políticos» Al respecto, indicó que «el umbral cumple una doble función, en tanto, define las listas de candidatos que entran a ser parte de la repartición de escaños en el Congreso de la República y, a su vez, permite a la autoridad electoral determinar cuáles agrupaciones políticas tiene derecho a obtener o conservar su personería jurídica y cuáles pierden dicho atributo».

96. De esta forma, se puede concluir que rige un mecanismo ordinario para la obtención de la personería jurídica, representado en un mínimo de respaldo popular en las urnas (umbral), el cual aplica de manera general, toda vez que debe considerarse que por disposición expresa del texto constitucional⁴⁰, se presenta una excepción de las minorías étnicas, a las cuales sólo les basta obtener representación en el Congreso de la República.

97. Por las razones expuestas, se puede señalar, prima facie, que el Consejo Nacional Electoral, al momento de otorgar la personería jurídica aquí demandada, no dio aplicación a la regla del umbral antes referida, en la medida en que no se contaba directamente con candidatos inscritos por En Marcha en la lista al Senado de la República, para establecer de esta forma la obtención del apoyo ciudadano necesario para dichos efectos.

98. Ahora bien, a pesar de las conclusiones preliminares antes referidas, la Sala no desconoce que al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar, el apoderado de la agrupación política En Marcha puso de presente una serie de aspectos que, al menos a esta instancia del proceso y sin que ello constituya prejuizgamiento, generan duda frente a la aplicación de las normas constitucionales analizadas, en punto de la situación fáctica del referido partido político.

99. En primer lugar, se tiene que el profesional del derecho, señaló la existencia de una tensión entre la exigencia de la personería jurídica consagrada en el inciso 5º del artículo 262 Constitucional y las garantías constitucionales referidas a la conformación de partidos y movimientos políticos sin restricción alguna. Conforme con ello, alegó que «[l]a exigencia de la personería jurídica como requisito para presentar ante la organización electoral la lista de candidatos, en manera alguna extingue el derecho fundamental de las que no tienen esa personería, a participar en los restantes propósitos de la coalición, como la promoción de ella ante

³⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00.

⁴⁰ ARTICULO 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> (...) . 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.

los ciudadanos, o la entrega del apoyo a sus candidatos. (...) Tampoco le resta validez alguna a la habilitación expresa que hace el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, al expresar, sin exigencia alguna de la personería jurídica, que los **partidos y movimientos** pueden concurrir a las elecciones formado coaliciones».

100. Así mismo, alega un «contrasentido», al permitirse la participación en una coalición de las colectividades políticas que no cuentan con dicho reconocimiento por parte del Consejo Nacional Electoral en coaliciones, sin que puedan llegar a ser beneficiarias de las mismas prerrogativas que se predicar que aquella que sí lo tienen.

101. De otra parte, consideró que el presente caso, es necesario dar aplicación a la regla de decisión contenida en la SU-257 del 2021, referida a interpretar el artículo 108 Constitucional en una forma en que no afecte otros derechos, valores o principios que la misma norma superior protege y garantiza. Sobre el particular, precisó que respecto de la situación del partido En Marcha se observa una tensión entre la aplicación de las exigencias del umbral y los principios de pluralismo (art. 1º Constitucional), con el derecho a constituir partidos sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus programas e ideas (art. 40-3 Constitucional), y a ser elegidos de los candidatos postulados por la agrupación y a elegir de los ciudadanos que salieron a votar por ellos «en una tarjeta electoral que incluyó el logotipo que esta agrupación tenía registrado en el Consejo Nacional Electoral desde junio de 2019»

102. Manifestó que En Marcha participó en la construcción de la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», promoviendo la inclusión de representantes suyos en la lista de candidatos, sólo que, en virtud de las limitaciones derivadas de la falta de personería jurídica, aquellos fueron postulados con el aval del partido Alianza Social Independiente. Precisó además «que su logo se incorpora y aparece dentro de la Tarjeta Electoral convirtiéndose en una opción clara para que los ciudadanos identifiquen que en esa casilla están incluidos sus candidatos, y que en esa coalición está representado su ideario; que logra una connotada participación en los resultados aportando más de 227.500 votos; y, que logra la elección de 3 de sus candidatos como Senadores de la República»

103. Por estas consideraciones, la Sala encuentra que respecto de la actuación de la autoridad electoral que culminó con los actos administrativos aquí demandados, es necesario realizar un análisis más detallado y profundo, propio de la sentencia, contando para ello con más elementos de convicción y argumentativos que permitan adoptar la decisión que en derecho corresponda.

104. No pasa inadvertido esta judicatura que, a esta instancia del proceso, si bien es posible establecer que el Consejo Nacional Electoral no aplicó en estricto sentido las disposiciones del artículo 108 constitucional y el inciso 5º del artículo 262 Superior, también existen circunstancias específicas que conllevan a que sea necesario dicho análisis detallado, una vez se agote la correspondiente etapa de contradicción y el decreto y práctica de pruebas que sean solicitadas por las partes e intervinientes.

105. Por ello, corresponderá a la sentencia, definir aspectos que se evidencian como fundamentales, y respecto de los cuales no es procedente decidir en este momento con la simple confrontación entre el acto y las normas invocadas. Esto es, por ejemplo, establecer si en efecto se presenta una tensión entre la regulación de las coaliciones a corporaciones

públicas, el régimen para el otorgamiento de la personería jurídica y los principios de participación democrática que se predicán de los partidos y movimientos políticos.

106. A su vez, otras circunstancias deberán ser estudiadas en conjunto y en aplicación de los principios de la sana crítica, y conforme el resultado de ello, determinar si en efecto, resultan suficientes para considerar como legal la decisión cuestionada. Así las cosas, a manera de ejemplo, es necesario determinar si la inclusión del logotipo de En Marcha en la tarjeta electoral, resulta suficiente para concluir que dicha organización fue sometida al escrutinio de la ciudadanía, a pesar de no haber avalado e inscrito candidatos, siendo ello el soporte para el reconocimiento de su personería jurídica.

107. Por lo dicho, para esta Sala, existen diversas aristas de la resolución demandada que deben ser analizadas en el contexto de la situación específica de la colectividad En Marcha, por lo cual, se requiere el desarrollo normal del proceso judicial a efectos de resolver frente a los cargos expuestos en la demanda en la sentencia que se dicte al final del mismo.

108. Falsa motivación

109. Se recuerda que este cargo que fundamenta la solicitud de la medida cautelar, pone de presente que existe una discrepancia entre la motivación de las Resoluciones 5527 del 15 de diciembre de 2022 y 1929 del 08 de marzo de 2023 expedidas por el Consejo Nacional Electoral y los documentos electorales que demuestran que los senadores electos Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos no pueden ser considerados como congresistas electos en nombre de la agrupación política En Marcha.

110. De las documentales reseñadas en esta providencia, se tiene que los mencionados fueron avalados, al momento de la inscripción de la lista de los aspirantes al Senado de la República por la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», por el partido Alianza Social Independiente, lo cual a su vez fue expresamente admitido por el apoderado de la colectividad En Marcha al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar que ahora se resuelve por esta judicatura.

111. De ello, dan fe la Resolución 001SEN del 13 de diciembre del 2021, suscrita por la representante legal de la Alianza Social Independiente, en donde se señala expresamente la condición de militantes de los postulados por dicha organización política, así como las mismas manifestaciones efectuadas por los peticionarios al momento de solicitar al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de la personería jurídica a favor de En Marcha.

112. La Sala refiere específicamente a los documentos que obran al interior de la actuación administrativa adelantada ante el Consejo Nacional Electoral, en donde se arrimaron sendas comunicaciones que contienen las declaraciones de los señores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Alberto Castellanos, en el sentido antes referido, por lo que aquellas deben ser estudiadas en su conjunto con los demás elementos de convicción que se aporten al plenario, a efectos de determinar la validez o no de la motivación presentada por la autoridad electoral demandada.

113. Conclusión general

114. Esta judicatura, en aplicación de lo señalado en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011, pone de presente que de un análisis conjunto de las presuntas irregularidades que fundamentan la solicitud de medida cautelar, así como de las pruebas aportadas, el contenido del acto y de los argumentos de defensa y elementos de convicción allegados por la entidad demandada y la colectividad política En Marcha, se puede concluir que:

- Si bien el Consejo Nacional Electoral no dio aplicación estricta a los contenidos normativos del inciso 5º del artículo 262 Constitucional y el artículo 108 Superior a efectos de reconocer la personería jurídica al referido movimiento político, lo cierto es que se presentan algunas circunstancias específicas que requieren de un estudio más profundo y detallado, propio del fallo que se dicte al final del presente proceso.
- Igual circunstancia ocurre con el cargo de falsa motivación, en donde es necesario analizar en conjunto, todos los elementos que llevaron al Consejo Nacional Electoral a considerar la efectiva participación de En Marcha y la elección de tres senadores a nombre de dicha colectividad.

2.4. Otras consideraciones

115. En la parte resolutive, se procederá al reconocimiento de la personería jurídica del apoderado del partido En Marcha, así como del Consejo Nacional Electoral, al evidenciarse que los poderes otorgados cumplen con las exigencias legales para el efecto.

En mérito de lo expuesto, la Sala,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión de los efectos de las Resoluciones 5527 del 15 de diciembre de 2022 y 1929 del 08 de marzo de 2023 expedidas por el Consejo Nacional Electoral.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA a los apoderados de la agrupación política En Marcha⁴¹ y del Consejo Nacional Electoral⁴².

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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

⁴¹ Abogado José Joaquín Vives Pérez, identificado con cédula de ciudadanía No. 12.556.245 y portador de la tarjeta profesional 44.393 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴² Abogada Carol Julieta Murcia Barón, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.798.214, portadora de la tarjeta profesional 174.371 del Consejo Superior de la Judicatura.