



COMUNICADO 29

Agosto 5 de 2021

SENTENCIA SU-257/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente: Acción de tutela instaurada por el ciudadano Fernando Galindo González y otros contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL AMPARÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL A FUNDAR O CONSTITUIR PARTIDOS POLÍTICOS, SIN LIMITACIÓN ALGUNA, FORMAR PARTE DE ELLOS Y DIFUNDIR SUS IDEAS Y PROGRAMAS EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 1, 3, 40 NUMERAL 3, 107 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN, LO MISMO QUE LOS PRINCIPIOS Y REGLAS DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO DE LOS ACCIONANTES Y DEJÓ SIN EFECTOS LA SENTENCIA DE LA SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO QUE HABÍA NEGADO LA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES PROFERIDAS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL QUE NEGABAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA AL PARTIDO POLÍTICO NUEVO LIBERALISMO. LA CORTE ORDENÓ AL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL RECONOCER LA PERSONERÍA JURÍDICA AL NUEVO LIBERALISMO. EL NOMBRE Y EL SÍMBOLO REGISTRADOS EN EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL EN 1986, DEBERÁ ADECUARSE A LAS REGLAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ESTATUTARIA 130 DE 1994. CON EL OBJETO DE GARANTIZAR LA FINALIDAD PREVISTA, ENTRE OTROS, EN EL NUMERAL 2.3.1.1 DEL ACUERDO FINAL, SE EXHORTA AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A REMOVER LOS OBSTÁCULOS Y HACER LOS CAMBIOS NORMATIVOS PARA QUE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS OBTENGAN Y CONSERVEN SU PERSONERÍA JURÍDICA IMPULSANDO LAS MEDIDAS ALLÍ PREVISTAS. LA DECISIÓN PRODUCIRÁ EFECTOS *INTER COMUNIS* PARA LAS ELECCIONES DE 2022, FRENTE A AQUELLOS TERCEROS QUE HUBIERAN ESTADO EN LAS MISMAS O SIMILARES CONDICIONES DEL PARTIDO NUEVO LIBERALISMO EXPRESAMENTE ANALIZADAS EN ESTA PROVIDENCIA

1. Síntesis de los fundamentos

Los ciudadanos Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez, interpusieron acción de tutela contra la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado que negó la nulidad de las Resoluciones 794 de 2018, 2003 de 2018 y 276 de 2019 proferidas por el Consejo Nacional Electoral (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL), mediante las cuales se había negado el

reconocimiento de personería jurídica al partido político Nuevo Liberalismo, fundado por Luis Carlos Galán.

El Consejo Nacional Electoral había negado el reconocimiento de la personería al partido Nuevo Liberalismo por dos razones: *i)* a su juicio, en el caso del Nuevo Liberalismo no concurrían los supuestos señalados por la Sección Quinta del Consejo de Estado para reconocer la personería jurídica a la Unión Patriótica y *(ii)* el Acuerdo Final para la Paz no podía ser aplicado como fundamento normativo para la decisión de este asunto.

En particular, el Consejo Nacional Electoral afirmó que no se presentaron hechos excepcionales y ajenos a la voluntad del partido, en tanto Luis Carlos Galán entregó voluntariamente la personería del partido para reunificarse con el Partido Liberal, razón por la cual para la fecha de su magnicidio ya se había cancelado la personería jurídica del Nuevo Liberalismo. Aunque el Consejo Nacional Electoral reconoció que el asesinato de Galán fue consecuencia de una *"ola de violencia"* impulsada por el narcotráfico, afirmó que esta no es comparable con el caso de la Unión Patriótica, cuyo exterminio físico fue la causa determinante de la pérdida de la personería jurídica. A juicio de la autoridad electoral, en el caso del Nuevo Liberalismo, la violencia no fue el elemento determinante para perder la personería jurídica, ya que del análisis del acta del último Congreso del Partido Nuevo Liberalismo se podía concluir que Luis Carlos Galán Sarmiento, de forma *"libre y voluntaria"*, solicitó a la autoridad electoral la cancelación del partido antes de su asesinato. Además, el Consejo Nacional Electoral sostuvo que las condiciones del acuerdo de reunificación entre el Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal se cumplieron, pues César Gaviria participó en la consulta liberal y se presentó una reforma constitucional, que finalmente no se aprobó por el Congreso de Colombia, lo que estaba fuera de la capacidad de las partes.

El Consejo de Estado decidió negar la nulidad de las resoluciones 794 de 2018, 2003 de 2018 y 276 de 2019 proferidas por el Consejo Nacional Electoral. Para fundamentar esta conclusión sostuvo, en primer lugar, que las medidas para promover la apertura democrática pactadas en el Acuerdo Final para la Paz no se pueden aplicar de manera directa, puesto que el punto sobre participación política requiere implementación normativa, tal y como ocurrió con el partido político de las antiguas FARC-EP. En segundo lugar, advirtió que en los casos del Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica existen diferencias sustanciales que impiden darles el mismo tratamiento. En particular, sostuvo que a pesar de que ambas organizaciones fueron víctimas de la violencia, la Unión Patriótica perdió su personalidad jurídica, mientras que el Nuevo Liberalismo renunció a ella mediante un acuerdo puro y simple de adhesión al Partido Liberal. Consideró que el Nuevo Liberalismo debía observar el acuerdo de reunificación con el Partido Liberal, pues su historia está ligada a este partido.

Los accionantes en tutela, quienes fueran miembros y parte del cuerpo directivo del partido Nuevo Liberalismo, estimaron que la decisión del Consejo de Estado violó su derecho fundamental al debido proceso por incurrir en tres defectos:

- (i) *Defecto fáctico* por no valorar correctamente las pruebas que daban cuenta de la violencia contra el Nuevo Liberalismo, pues, aunque el fallo reconoció su existencia, le restó valor y se centró en aspectos puramente accidentales como la renuncia voluntaria a la personería jurídica del Nuevo Liberalismo por parte de Luis Carlos Galán Sarmiento. En opinión de los accionantes, este hecho perdió importancia en el momento en que lo asesinaron.
- (ii) *Desconocimiento del precedente*, por cuanto el Consejo de Estado desconoció el precedente que la propia Sección Quinta fijó en el caso de la UP, dado que en el caso del Nuevo Liberalismo también se presentan circunstancias excepcionales y ajenas a la voluntad del partido que lo pusieron en desigualdad en la contienda electoral; y
- (iii) *Violación directa de la Constitución*, en razón a que el Consejo de Estado desconoció la Constitución y, en particular, el Acuerdo Final para la Paz pues, aunque este no tiene fuerza vinculante directa, el juez puede aplicar los principios de apertura democrática, como una forma de cumplimiento de buena fe del acuerdo, tal y como ocurrió con el partido de las FARC-EP.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

La Sala analizó los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con los parámetros jurisprudenciales vigentes. Encontró acreditada la legitimación en la causa por activa y por pasiva, así como los requisitos de inmediatez y de no tratarse de una tutela contra tutela.

En cuanto a la subsidiariedad, la Sala advirtió que la parte actora no tenía a su alcance recursos ordinarios para cuestionar la sentencia, pues se trata de una providencia de única instancia que, además, no es susceptible del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Además, la Corte observó que los defectos propuestos en la acción de tutela no podían ser ventilados mediante el recurso extraordinario de revisión y reiteró la regla sentada en las sentencias SU-026 de 2021 y SU-090 de 2018 en relación con los casos en los que la acción de tutela desplaza al recurso extraordinario de revisión. En particular señaló que, si bien el recurso de revisión admite el análisis de eventuales violaciones al debido proceso, los actores alegan la violación de los derechos políticos, en particular los derechos a fundar movimientos y partidos políticos previstos en los artículos 107 y 40.3 de la Constitución Política, el derecho al reconocimiento de su

personería jurídica reconocido en el artículo 108, el derecho a la igualdad y el acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 229 Constitucional.

La Corte encontró que el caso tiene relevancia constitucional.

Definida la procedibilidad de la acción, la Sala se ocupó de cada uno de los defectos alegados por los accionantes.

Análisis de los defectos alegados por los actores

La violación directa de la Constitución

Sobre la configuración del defecto por violación directa de la Constitución, la Sala concluyó que no se configura porque el Acuerdo Final no tiene aplicación jurídica de manera directa e inmediata. Recordó, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que la implementación normativa de lo acordado supuso la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, que buscaba, justamente, la creación de herramientas para asegurar la implementación y desarrollo normativo de lo pactado. Por último, la Corte sostuvo que el Acuerdo Final no es parámetro de constitucionalidad por cuanto no hace parte del Bloque de Constitucionalidad, aunque su carácter de política pública es consecuente con el deber de cumplir de buena fe lo pactado por parte de los órganos e instituciones del Estado y guardar coherencia con su contenido.

Precisó que la aplicación directa de los contenidos del Acuerdo, sin la necesaria implementación normativa por parte del Congreso de la República, podría impactar el régimen constitucional de obtención y pérdida de la personería jurídica. La Corte señaló que el acuerdo prevé “desligar” el reconocimiento de la personería jurídica del cumplimiento del umbral y reemplazarlo por un modelo basado en un mínimo de afiliados, con el fin de evitar la proliferación de partidos políticos. Esta propuesta impacta el objetivo fundamental de la reforma política de 2009, que era fortalecer la democracia por cuenta de la imposición de condiciones estrictas para la conformación de partidos y movimientos políticos, lo que supone un proceso complejo de armonización entre la Constitución y la implementación del Acuerdo Final.

Finalmente, la Sala precisó que el Congreso de la República, en uso de las facultades que le confirió el procedimiento legislativo especial para la paz, expidió el Acto Legislativo 03 de 2017,¹ que reguló parcialmente el contenido de reincorporación política por medio de dos artículos transitorios de la Constitución y reconoció de pleno derecho la personería jurídica del nuevo partido fundado

¹ “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

por la extinta guerrilla de las FARC. Situación que no guarda identidad fáctica ni normativa con el caso del partido Nuevo Liberalismo, por lo que no se configuró el defecto por violación directa de la Constitución alegado.

Empero, la Corte encontró sí se configuró el defecto de violación directa por violación directa del derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas en los términos de los artículos 1, 3, 40 numeral 3, 107 y 108 de la Constitución, lo mismo que los principios y reglas del estado social y democrático de derecho de los accionantes, tal y como lo demostraron los hechos que fueron analizados y evaluados en esta providencia. En estos términos, la Sala Plena de la Corte Constitucional amparó el derecho de los accionantes y adoptó las siguientes decisiones.

2. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta por la Sala en el presente proceso.

SEGUNDO. REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 6 de noviembre de 2019 y, en su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental a fundar o constituir partidos políticos, sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas en los términos de los artículos 1, 3, 40 numeral 3, 107 y 108 de la Constitución, lo mismo que, conforme a los principios y reglas del Estado Social y Democrático de Derecho, de los accionantes Fernando Galindo González, Cecilia Fajardo Castro, Rafael Amador Campos, Andrés Talero Gutiérrez, Gloria Pachón de Galán y José Corredor Núñez.

TERCERO. DEJAR SIN VALOR Y EFECTO la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 16 de mayo de 2019, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00022-00, en el que aparecen como demandantes José Encarnación Corredor Núñez y otros. Y, además, **DEJAR SIN VALOR Y EFECTO** las Resoluciones 794 del 13 de marzo de 2018, 2003 del 9 de agosto de 2018 y 0276 de 2019, dictadas por el Consejo Nacional Electoral.

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

QUINTO. Una vez sea reconocida la personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, el nombre y el símbolo registrados en el Consejo Nacional Electoral en 1986, deberá adecuarse a las reglas previstas en el artículo 5 de la Ley Estatutaria 130 de 1994.

SEXTO. Con el objeto de garantizar la finalidad prevista, entre otros, en el numeral 2.3.1.1 del Acuerdo Final, se exhorta al Congreso de la República a remover los obstáculos u hacer los cambios normativos para que los Partidos y Movimientos Políticos obtengan y conserven su personería jurídica impulsando las medidas allí previstas.

SÉPTIMO. Esta decisión producirá efectos *inter comunis* para las elecciones de 2022, frente a aquellos terceros que hubieran estado en las mismas o similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo expresamente analizadas en esta providencia.