CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00199-00
Demandante: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Tema: Estudio de la solicitud de suspensión provisional

AUTO

La Sala se pronuncia sobre la solicitud de medida cautelar presentada[1] por la parte actora, cuyo propósito es suspender provisionalmente los efectos de la Resolución 6886 del 24 de agosto de 2023, por medio de la cual se reconoció personería jurídica al movimiento político Poder Popular (en adelante PP) y que fue expedida por el Consejo Nacional Electoral.

1. ANTECEDENTES

El señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe actuando en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad, radicó demanda[2] en contra de la referida resolución[3].

Las pretensiones fueron esbozadas en los siguientes términos:

> 1. Que se declare la NULIDAD de la Resolución No. 6886 de 2023, acto administrativo por medio del cual se RECONOCIÓ personería jurídica al movimiento político «Poder Popular».
>
> 2. Que, como consecuencia de la declaratoria anterior, ordene la CANCELACIÓN de la personería jurídica del movimiento político «Poder Popular» en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas, así como de los demás REGISTRO PROVISIONALES que se ordenaron en la parte resolutiva de la Resolución No. 6886 de 2023, efectuadas el 5 de Septiembre de 2023 conforme lo ordenado por la Resolución No. 4819 de 2023[4].

1.1 Los hechos

La parte actora indicó que el 17 de abril de 2023, el expresidente de la República, Ernesto Samper Pizano solicitó ante el CNE la restitución de la personería jurídica de PP y, el 24 de agosto de dicha anualidad, el organismo electoral expidió la resolución en la que se accedió a la referida petición.

[1] Radicada el 9 de diciembre de 2024.
[2] Se presentó el 1 de octubre de 2024.
[3] Expediente administrativo identificado así: CNE –E-2023009540.
[4] Sic a toda la cita.

Manifestó que esa organización, desde 1982 hasta 1994 estaba consolidada como una «tendencia» al interior del Partido Liberal Colombiano, obteniendo por sí mismo resultados electorales significativos, como por ejemplo la Presidencia de la República y algunas curules en Senado y en la Cámara de Representantes, que si bien se hicieron bajo el ropaje del referido colectivo, no es menos cierto que se consiguieron con la impronta de la mencionada agrupación.

Comentó que en la resolución censurada se anunciaron dos acontecimientos violentos ocurridos en dicha época:

El primero, ocurrido el 3 de marzo de 1989 en el aeropuerto internacional El Dorado de la capital colombiana. Allí según cuenta, se perpetró el asesinato del líder político, José Antequera Antequera, miembro en ese entonces del Partido Unión Patriótica, episodio en el que también se afectó la integridad del señor Ernesto Samper Pizano congresista para la época quien de manera «fortuita y casual», recibió varios impactos de bala.

En el segundo suceso, informó que el exsenador del Partido Liberal Colombiano, Ricardo Villa Salcedo quien se caracterizó por liderar la restitución de tierras en el departamento de Magdalena, fue asesinado el 23 de diciembre de 1992.

1.2 Normas violadas y concepto de la violación

El demandante invocó como normas transgredidas los artículos: 108 constitucional, 3 de la Ley 130 de 1994 y 3 de la Ley 1475 de 2011.

El concepto de la violación lo estructuró en dos tópicos, a saber:

1.2.1 Presunta infracción de las normas en que debía fundarse el acto cuestionado

Dijo que el Consejo Nacional Electoral utilizó los razonamientos y la regla jurisprudencial[5] creada en la sentencia SU – 257 de 2021, cuando los supuestos fácticos por los que pasó el PP no eran adecuados para que se accediera al reconocimiento de la personería jurídica, pues lo legal era seguir los parámetros que crearon las normas ordinarias y de contenido estatutario para conceder tal atributo.

Para dar sustento a su pretensión, afirmó que no se consolidaron tres requisitos de la decisión de unificación proferida por la Corte Constitucional, a saber:

i) Violencia sistemática y grave. No se demostraron eventos de esa magnitud que impidieran participar con plena libertad en los certámenes democráticos de esas épocas[6] a los miembros de Poder Popular; luego, el hecho que no hubieran inscrito

[5] Párrafo 417. «Esta Sentencia producirá efectos *inter comunis*, para aquellos Partidos, Movimientos políticos o terceros que hubieren estado o estén en similares condiciones del Partido Nuevo Liberalismo según los hechos de violencia iguales o parecidos a los que fueron analizados en esta providencia y que afectaron su permanencia en las contiendas electorales a partir de 1988, para que puedan hacer parte de la apertura democrática en las próximas elecciones de 2022. Para tal efecto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, el Consejo Nacional Electoral además de reconocer la personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo, deberá también reconocerla a los demás terceros beneficiarios a los que se les aplique esta misma providencia. Frente a los partidos y movimientos que acrediten los elementos para ser beneficiarios de la presente sentencia, el Consejo Nacional Electoral recibirá las solicitudes como "aceptaciones" y procederá a decidir de fondo».
[6] Elecciones al Congreso de la República de 1986, 1990, 1991 y 1994.

aspirantes en las elecciones de Congreso de la República de 1998 no fue producto de esa situación y por tal motivo el acto censurado hizo ver algo que en realidad no ocurrió.

ii) Relación de causalidad directa y efectiva. Del acervo probatorio que se recogió en el expediente administrativo[7], los hechos en los que falleció (1989) el líder de la Unión Patriótica, José Antequera Antequera, no tuvieron relación efectiva que imposibilitara la participación de PP en el antedicho certamen.

Como soporte de lo anterior, trajo a colación las múltiples decisiones judiciales proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[8] en las que se condenaba al Estado colombiano por el caso de la Unión Patriótica; ello con el fin de demostrar que esa agrupación en efecto sí padeció eventos que imposibilitaron el ejercicio democrático de sus militantes. Sin embargo, para el caso de PP dicha situación fue extraña y no quedó acreditada.

Con todo, citó el relato del señor Ernesto Samper Pizano[9] en un evento de conmemoración de la muerte del referido líder de la UP, para advertir que fue él quien afirmó categóricamente que ese atentado iba dirigido contra José Antequera, no hacia su humanidad.

iii) Las condiciones de tiempo, modo y lugar de esa presunta afectación violenta al PP. Indicó que no existe relación entre la imposibilidad de participar libremente en el certamen de Congreso de la República de 1998 y las condiciones que se incluyeron en el acto censurado por medio del cual se otorgó personería jurídica.

Su tesis se sustenta en que, contrario a lo esbozado ante el CNE, en esa época (1982 a 1994) el PP tuvo el mayor éxito democrático, pues con su apoyó se hicieron con la mayor investidura de la nación y, en lo atiente al asesinato del exsenador del Partido Liberal Colombiano, Ricardo Villa Salcedo, ese evento no debió ser considerado como el «episodio que denotara un exterminio o persecución sistemática contra los militantes» de la agrupación que lideró el ya referido expresidente de la República.

En este acápite, insistió en que, si bien el señor Ernesto Samper Pizano relató ante el CNE la existencia de la aspiración del hijo[10] del inmolado congresista en las elecciones a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Transitoria Especial de la Paz 12, en el certamen del 13 de marzo de 2022 para probar la afectación al colectivo político, esa sola situación no prueba la existencia de ninguno de los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la sentencia SU – 257 de 2021.

Dijo que el asesinato de cuatro candidatos a la presidencia[11] en 1990, no lleva *per se* a extender los efectos de la providencia de unificación a PP, pues como se dijo por parte de la Sección Quinta[12], debe existir necesariamente una relación directa y efectiva de afectación a la participación del colectivo que ha pedido la restitución de su personería jurídica, situación que en el *sub examine* no se acreditó.

[7] Declaración de parte del expresidente, Ernesto Samper Pizano y el reporte de la Fiscalía 59 de la Dirección Especializada contra las violaciones a los derechos humanos.
[8] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_455_esp.pdf
[9] https://www.elespectador.com/judicial/el-atentado-no-era-para-mi-sino-para-el-article-122547/
[10] Ernesto Fidel Villa Sánchez.
[11] Citó los casos de Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa, Luis Carlos Galán Sarmiento y Carlos Pizarro.
[12] Hizo alusión a lo dicho en el expediente 2023-00034-00. Caso Nueva Fuerza Democrática.

1.2.2 El acto censurado fue falsamente motivado

Afirmó que los hechos y fundamentos jurídicos expresados en la resolución que se cuestiona no están en armonía con la realidad y tampoco, fueron demostrados dentro del expediente administrativo.

En síntesis, indicó que lo expuesto en la sentencia SU – 257 de 2021 no era aplicable *mutatis mutandi* a la situación que vivió el PP y así, se desconocieron los efectos *inter comunis* de la precitada providencia.

1.3 La solicitud de suspensión provisional

El accionante, pidió decretar la medida cautelar y para tal efecto, expuso los presupuestos de los artículos 231 y 233 del CPACA, para decir que en cualquier estado del proceso procede la suspensión del acto enjuiciado de acuerdo con el análisis que se haga de este con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas.

A partir de lo anterior, expresó que, con los medios de prueba aportados con el libelo y el expediente administrativo allegado por la autoridad electoral, se puede concluir que es más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Así mismo, indicó que de no otorgarse la suspensión provisional se causaría un perjuicio irremediable no solo al sistema de partidos, sino también a la gobernabilidad y el pluralismo, comoquiera que se ha transitado de un bipartidismo a un «multipartidismo difuso» sin límites ni representatividad en la democracia.

Con base en lo anterior, manifestó que se avecinan elecciones de los consejos de juventud (sin precisar fecha) y del Congreso de la República; luego, en su criterio, mientras se resuelve de fondo el asunto, el PP podría otorgar avales para dichos certámenes lo que perjudicaría gravemente tales certámenes.

A partir de lo esbozado, afirmó que en el presente asunto se vulneraron las disposiciones legales y constitucionales, debido a que el CNE utilizó impropiamente, no solo el contenido, interpretación y alcance del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sino también los razonamientos que hizo la Corte Constitucional con la sentencia SU – 257 de 2021.

Sobre esta base, afirmó que la autoridad electoral utilizó argumentos irracionales y totalmente desproporcionados, pues en el caso de PP, la única posibilidad de otorgar la personería jurídica era que dicha agrupación hubiese superado el umbral; por ello, aseveró que los dos cargos de nulidad (falsa motivación y vulneración a norma superior), estaban acreditados en el *sub judice*.

Por último, dijo: i) con base en el precedente más reciente de la Sala Electoral (caso Nueva Fuerza Democrática) es procedente aplicar analógicamente esa decisión a la resolución que reconoció personería jurídica a Poder Popular, pues los fundamentos que utilizó el acto acusado son similares a los que, por vía judicial, el Consejo de Estado desvirtuó y, ii) es claro que PP no tuvo personería jurídica, luego su falta de

participación en las listas del Congreso de la República de 1998 ni siquiera le daba para reputársele como partido político.

1.4 Traslado de la medida cautelar

Por auto del 12 de diciembre de 2024[13] se ordenó correr traslado: **i)** al demandado, **ii)** el representante legal del partido político Poder Popular y **iii)** al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido por el inciso 2 del artículo 233 del CPACA.

1.4.1 Consejo Nacional Electoral[14]

En síntesis, la entidad resaltó que el demandante no logró acreditar los presupuestos del artículo 231 y subsiguientes del CPACA, como quiera que los argumentos jurídicos y fácticos así como las pruebas aportadas en el escrito no derriban la presunción de legalidad de la que goza el acto censurado, por lo tanto no se observa que exista una afectación de derechos de mayor envergadura o se esté en presencia de un perjuicio irremediable.

En este punto, contrario a lo esbozado por el solicitante, advierte que el acto administrativo demandado aplicó los instrumentos jurídicos vigentes sobre la materia; entre esos, los presupuestos del Acuerdo Final de Paz, debido a que los derechos políticos de aquellos sujetos considerados víctimas de la persecución política debían ser resguardados.

Sobre esta base, controvirtió el dicho del solicitante pues se fundamentaron en juicios subjetivos a partir de afirmar que: i) la personería jurídica a «un partido político más» conlleva a una situación «indeseable», ii) en «Colombia existe una pésima calidad de las leyes», iii) «[los colectivos] personalistas afectan la democracia» y, iv) la suspensión de los efectos jurídicos del acto demandado debe decretarse por cuanto se avecinan las elecciones de Congreso de la República y de consejos de juventudes. En tal sentido, dijo que tales razonamientos no realizan un reparo concreto y objetivo para acceder a la petición en comento.

En línea con lo anterior, reiteró que el acto enjuiciado se justificó en los efectos *inter comunis* de la SU – 257 de 2021, los cuales beneficiaron agrupaciones como Poder Popular, debido a las similares condiciones vividas por el Nuevo Liberalismo y los hechos de violencia que afectaron su permanencia en las contiendas electorales.

Finalmente, la entidad demandada aclaró que la resolución cuestionada se expidió en el marco de un caso de violencia e intimidación política y no en el trámite ordinario sobre reconocimiento de personería jurídica, por lo que el precedente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado[15], habilitaron al Consejo Nacional Electoral a inaplicar de manera excepcional normas constitucionales y legales con el fin de salvaguardar derechos convencionalmente protegidos, relacionados con la participación.

[13] Índice Samai número 23.
[14] Índice Samai número 30.
[15] Refirió: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00. C.P. Susana Buitrago Valencia.

1.4.2 Poder Popular[16]

La organización política manifestó similares argumentos a los esbozados por la autoridad electoral respecto del incumplimiento de los presupuestos establecidos en los artículos 231 y subsiguientes del CPACA, para decir que el demandante no sustentó debidamente la petición ni argumentó porqué era necesaria la suspensión de los efectos jurídicos del acto demandado.

Igualmente, adujo que los razonamientos del escrito cautelar se soportan en apreciaciones subjetivas y solo demuestran el descontento que tiene el peticionario sobre el sistema político y la elaboración de las leyes por parte del Congreso de la República respecto de esa materia. Así mismo, comparte similar análisis al expuesto por el CNE relacionado con los alcances que tuvo el Acuerdo de Paz y la SU – 257 de 2021, y complementa su réplica para decir que Poder Popular, al igual que el Nuevo Liberalismo, pertenecieron al Partido Liberal Colombiano como «tendencias» diferenciadas entre sí, lo que les valió para tener seguidores que comulgaban con sus ideales los cuales fueron amenazados por la violencia que azotó el país.

Finalmente, dijo que el solicitante no aportó pruebas relevantes que desvirtúen la presunción de legalidad del acto acusado; luego, recordó que hay medios de convicción que obran en el expediente que deben ser valorados en conjunto en las demás etapas procesales.

1.4.3 Concepto del Ministerio Público[17]

Guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

La Sala es competente para resolver sobre la solicitud de suspensión provisional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 125[18], numeral 2°, literal f) del CPACA, en concordancia con el 13 del Acuerdo 080 de 2019 –reglamento interno del Consejo de Estado–.

2.2 La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 establece una fórmula innominada para la adopción de medidas cautelares, clasificándolas en preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, admitiendo en esta tipología cualquier clase de mecanismo que el juez encuentre necesario para garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia e impedir que el ejercicio del medio de control respectivo pierda su finalidad.

[16] Índice Samai número 31.
[17] El término de traslado de la solicitud de medida cautelar se surtió por cinco días contados desde el 16 de diciembre de 2024 hasta el 14 de enero de 2025 a las cinco de la tarde.
[18] De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (…) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (…) f) En las demandas contra los actos (…) de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala.

En este amplio catálogo, se contempló en el artículo 3º[19] la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como herencia del anterior estatuto, esto es, el Decreto 01 de 1984, el cual dedicaba el título XVII a regular esta figura, como la única cautela posible.

De este modo, al coexistir en la actualidad diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia debe hacerse a la luz de la tutela judicial efectiva, que parte de reconocer que no solo las personas tienen el derecho de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino a que el objeto del litigio se les proteja desde el inicio del trámite, a fin de asegurar la justicia material y que la sentencia cumpla su cometido.

Según el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el solicitante debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma, que dispone:

> Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos, procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (…)

Sobre el particular, esta Corporación ha destacado que la actual regulación de esta herramienta procesal no exige la «manifiesta infracción» de la norma superior, como lo ordenaba la legislación anterior, por lo que se advierte una variación significativa para su prosperidad. En efecto, en el antiguo régimen, para el decreto de la suspensión provisional del acto acusado la jurisprudencia de esta alta corte exigía que la contrariedad con el ordenamiento superior debía ser ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera, lo cual promovió que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta Sala, en providencia de 12 de diciembre de 2019[20], indicó lo siguiente:

> (…) Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.
>
> 31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.

[19]Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (…) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (…).
[20] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, radicación: 05001-23-33-000-2019-02852-01, MP. Rocío Araújo Oñate.

Conforme a lo anterior, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está habilitado para confrontar el acto demandado y las normas invocadas como transgredidas, a partir de la ley y la jurisprudencia y el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, lo que implica hacer un análisis profundo, detallado y razonado para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, se trata de una decisión provisional, que no implica prejuzgamiento, según las voces del artículo 229 *ibidem*[21].

Por lo anterior, aunque este presupuesto puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*, debe precisarse que, por tratarse de un juicio preliminar, no tiene un carácter definitivo, pues, de conformidad con el artículo 235 *ídem*, existe la posibilidad de modificar o revocar la medida y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones.

De otro lado, para que proceda la medida de suspensión provisional, debe constatarse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este punto la Sala recuerda que en decisión de 12 de marzo de 2020[22], se dio claridad en que para los casos en que el solicitante focalizara la medida en solo una o algunas de las censuras de la demanda, se imponía al operador judicial analizar solo ese planteamiento. *Contrario sensu*[23], en aquellos eventos en que el argumento sea abierto y sin limitante en la remisión a la demanda, la medida cautelar se analizará con base en las censuras y concepto de la violación del libelo (art. 231 del CPACA).

Este aspecto es relevante, debido a que la solicitud cautelar puede proponer que el análisis se haga solo contra la normativa superior de la cual se acusa su vulneración pero como bien se sabe, el juez conforme a las pruebas aportadas debe revisar qué otros condicionamientos jurídicos subyacen al acto administrativo enjuiciado, como pueden ser, los pronunciamientos proferidos por una corte de cierre, por ejemplo de la Corte Constitucional.

Al respecto, si bien el peticionario de una medida cautelar como puede ser la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo solicita que el juicio se haga contra el ordenamiento jurídico superior, no es menos cierto que, el juez pueda advertir, conforme a los elementos suasorios que tiene en esta temprana etapa del proceso, la existencia de otras consideraciones que condicionan la existencia del acto administrativo, como lo puede ser una decisión de unificación proferida por la Corte Constitucional[24].

---

[21] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 29 de enero de 2014, MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

[22] Se indicó en auto de la Sección Quinta de 12 de marzo de 2020, dictado dentro del proceso de nulidad electoral 11001032800020200004500, lo siguiente: «En este punto se precisa, que cuando la medida cautelar esté debidamente fundamentada en alguno o algunos cargos de la demanda –como ocurre en este caso- el estudio se hará conforme a la misma, y en aquellos eventos en que no se refiera a algún cargo concreto, se analizará con base en la demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 que dispone "la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado». MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

[23] «En sentido contrario» Diccionario RAE.

[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, MP Luis Alberto Álvarez Parra, auto del 30 de agosto de 2023, radicación 11001-03-28-000-2023-00046-00.

Así las cosas, el análisis que se haga sobre la petición, la cual enmarca el campo de acción que analizará el juez, tendrá que valorar los razonamientos vertidos en las providencias judiciales que tengan incidencia en el acto administrativo que se pide sea suspendido, pues el juez para decretar o no la medida cautelar, debe tener en cuenta el marco que le propone el solicitante para derivar el éxito o no de la solicitud.

Por ello resulta claro que, la decisión administrativa que se somete a escrutinio temprano en sede judicial, puede no solo circunscribirse a un mera confrontación normativa que proponga el solicitante, pues si bien tiene un apoyo en disposiciones constitucionales como legales, también advierte, interpretaciones mucho más amplias, que en principio no podría generar en el juez de la nulidad el convencimiento para proceder a suspender los efectos del acto demandado, al pervivir pilares y fundamentos que sostienen la legalidad de la decisión administrativa.

2.3 Requisitos formales de la petición cautelar contenida en el escrito de la demanda

Según se indicó en el acápite anterior, de conformidad con los artículos 229 y 231 del CPACA, para que proceda la suspensión provisional es necesario la invocación de las normas violadas y el respectivo concepto de la violación, lo cual puede estar contenido en la demanda o en escrito aparte, el cual debe estar debidamente sustentado o, en su defecto, remitirse expresamente a la confrontación normativa contenida en el libelo genitor.

Sobre tal exigencia, la jurisprudencia del Consejo de Estado[25] ha señalado:

> En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos (pasos a y b) y, luego de ello, se procede a c) que ordena analizar si se encuentra justificado que la satisfacción de uno de los principios afecte al otro; aplicando las consideraciones vertidas en iii) en la materia que se está tratando, hay que decir que ello implica valorar si está justificada la adopción de la medida cautelar para la protección de un derecho en circunstancias de amenaza, en desmedro de la administración.

A partir de lo dicho en precedencia se resolverá el *sub judice*.

3. Caso Concreto

3.1 Satisfacción de requisitos legales

[25] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 13 de mayo de 2015, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057).

La Sala considera que, en el presente asunto, la petición de medida cautelar deprecada satisface los requisitos legales para su estudio, pues se indicaron los motivos por los que se habrían infringido las normas señaladas como vulneradas, según lo dispone el artículo 231 del CPACA.

En la solicitud de suspensión provisional, se justificó con suficiencia los dos cargos de nulidad propuestos (vulneración a normas superiores y falsa motivación), ello a partir del cuestionamiento de los planteamientos jurídicos, fácticos y probatorios utilizados por el CNE en el acto enjuiciado y conforme a que la única forma de obtener dicho atributo por parte de PP era superando el umbral de votación establecido en las disposiciones superiores.

Tal solicitud, la soporta en los medios de convicción aportados[26] con la demanda y el expediente administrativo allegado por el CNE, los cuales, en su criterio permiten demostrar los cargos de nulidad presentados; luego, para la Sala el escrito satisface los requisitos contemplados en el artículo 231 y subsiguientes del CPACA para su estudio.

3.2 Los fundamentos jurídicos expuestos por las partes

Esta Corporación, sintetiza los razonamientos esbozados por los sujetos procesales, en el escrito de medida cautelar, así:

Según cuenta la parte actora: **i)** existen suficientes pruebas para entender que los cargos de nulidad están demostrados, **ii)** de no acceder a la suspensión provisional de los efectos, se afectaría gravosamente el sistema de partidos políticos y con ello, la agrupación otorgaría avales para los certámenes de Congreso de la República y de los consejos de juventud, **iii)** era improcedente utilizar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la sentencia SU – 257 de 2021 al caso de PP, **iv)** debe aplicarse analógicamente la decisión de la Sección Quinta (caso Nueva Fuerza Democrática), comoquiera que son idénticos los fundamentos que utilizó el CNE para otorgar la presente personería jurídica y, **v)** Poder Popular no tuvo personería jurídica, luego su falta de participación la elección de Congreso de la República de 1998 ni siquiera le daba para tenérsele como partido político.

Como contrapropuesta, la autoridad electoral y el movimiento político afirmaron en suma que: **i)** no están acreditados los presupuestos del artículo 231 y subsiguientes del CPACA, **ii)** el acto administrativo demandado aplicó los instrumentos jurídicos vigentes sobre la materia a fin de garantizar los derechos convencionales y fundamentales de los militantes de Poder Popular, **iii)** la petición cautelar está basada en juicios subjetivos,

[26] 1. Resolución No. 6886 de 2023 (24 de Agosto), expedida por el CNE. 2. Oficio identificado como “R.U.P.M.P.A.P. No. 85-23”, por medio de la cual la Asesoría de Inspección y Vigilancia, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011 y en la Resolución No. 2599 de 2019, hace constar que el 5 de Septiembre de 2023 se realizó la correspondiente anotación en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas, lo ordenado en la Resolución No. 4819 de 2023, respecto del partido Poder Popular. 3. Carta de renuncia del señor Ernesto Samper Pizano al Partido Liberal Colombiano tras más de 50 años de militancia, dirigida al secretario general de la referida colectividad. La cual puede ser consultada en la red social X (antes Twitter) a través de su perfil @ernestosamperp: https://x.com/ernestosamperp/status/1709371368440013258 4. Formulario E-26 CTP – Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP) No. 12 (compuesta por los departamentos del Cesar, Magdalena y La Guajira), calendado el 21 de Marzo de 2022. 5. Resolución No. 3587 del 4 de Agosto de 2022 proferida por el CNE, donde enlista los partidos políticos que conservan la personería jurídica y en la que se puede evidenciar el total de votos obtenidos en la contienda electoral realizada el 13 de Marzo de 2022 por cada una de las colectividad políticas, individualmente consideradas o por coalición. 6. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Sentencia del 27 de Julio de 2022. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) 7. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Capítulo de Violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH. «La esperanza acorralada. El genocidio Contra la Unión Patriótica».

iv) el otorgamiento de la personería jurídica a PP se dio por la existencia de un marco de violencia e intimidación política y, **v)** no existen pruebas que desvirtúen la presunción de legalidad del acto acusado.

3.3 Las razones para negar la petición cautelar

El accionante asevera que los fundamentos fácticos y probatorios dan cuenta de la ilegalidad de la Resolución 6886 de 2023; sin embargo, al revisarse los elementos de convicción que obran en el plenario, incluido por supuesto, el expediente administrativo que aportó el CNE, se echan de menos varios documentos que adviertan que el dicho de la parte actora esté plenamente acreditado.

Al respecto, se tiene que el acto administrativo *sub judice* narró la existencia de la «Certificación de la Fiscalía 59 – Dirección Especializada contra las violaciones a los Derechos Humanos (Oficio DECVDH-20150 del 2 de junio de 2023)», con la que el CNE erigió la violencia sistemática y así otorgó la personería jurídica.

Al revisarse el expediente allegado por el CNE, tal documental no se encuentra en la carpeta acopiada, por lo que, en aras de construir la verdad judicial en el asunto bajo estudio, es dable adelantar las demás etapas procesales, culminar el recaudo probatorio y a partir de los razonamientos esbozados por las partes y los medios de convicción suficientes, tomar una determinación ajustada a derecho.

De igual modo, en el análisis de dicho expediente, si bien se hace alusión a la declaración del vocero y representante legal del colectivo, señor Ernesto Samper Pizano, allí se comentó la existencia de un DVD y un acta de transcripción de la audiencia del 30 de mayo de 2023, escritos que tampoco fueron allegados por el CNE.

Sobre esta base y al realizarse el estudio de las pruebas aportadas hasta esta instancia, se observa que el peticionario allegó, de una parte: i) Resolución 6886 de 2023, por medio de la cual se reconoce el atributo jurídico a PP, ii) Oficio 85-23, por medio del cual la oficina de inspección y vigilancia del CNE realizó la correspondiente anotación en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas y, iii) Resolución 3587 del 4 de agosto de 2022 proferida por la citada autoridad electoral, donde enlista las organizaciones que conservan la personería jurídica, discriminando el total de votos obtenidos en la contienda electoral realizada el 13 de marzo de 2022.

La Sala al respecto comprende que estos medios de convicción, lejos de comprometer el sistema de partidos a los que hizo alusión el peticionario o de desvirtuar los fundamentos jurídicos de la resolución enjuiciada, solo demuestran la existencia de los trámites adelantados por la organización electoral en las elecciones de Congreso de la República del año 2022 y la acreditación como organización política con personería jurídica en el 2023.

Por otro lado, fueron arrimadas al plenario las siguientes pruebas: i) carta de renuncia del señor Ernesto Samper Pizano al Partido Liberal[27] y, ii) *link* de entrevista realizada al citado ciudadano[28].

[27] @ernestosamperp: https://x.com/ernestosamperp/status/1709371368440013258

Al estudiar su contenido, se puede colegir del primer medio de convicción la desvinculación, el 2 de octubre de 2023, al parecer como seguidor – militante del Partido Liberal Colombiano y su deseo de expresar las razones de constitución del PP; actividad que no demuestra en este estado del proceso la procedencia de la suspensión de los efectos jurídicos del acto demandado. En lo relacionado con la segunda prueba, se transcribe la manifestación de este ciudadano hecha el 28 de febrero de 2009 al diario El Espectador, en la que se conmemoran los 20 años del fallecimiento del líder de la UP, José Antequera Antequera.

Este medio de convicción, en principio no lleva *prima facie* a que el acto censurado deba ser suspendido, pues si bien se relatan los detalles del atentado que cegó la vida del dirigente de izquierda y de precisar que el atentado iba dirigido hacia él, no es menos cierto que se aduce la existencia de una lista en la que estaban amenazados el inmolado José Antequera y Ernesto Samper, supuestos fácticos que deben ser analizados con suficiencia en las demás etapas procesales para derivar, entre otras cosas, la no consolidación de situaciones graves y sistemáticas conforme a los condicionamientos que estableció la sentencia SU – 257 de 2021 que le hubiesen impedido participar al PP en los certámenes del Congreso de la República.

Finalmente, fueron aportadas las siguientes documentales: i) formulario E-26 CTP – Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP 12) del 21 de marzo de 2022, ii) copia y enlace *web* de la sentencia del 27 de julio de 2022 proferida por la CIDH en el caso de los integrantes y militantes de la UP vs. Colombia y, iii) informe de la Comisión de la Verdad sobre la desaparición de la Unión Patriótica.

Sobre esta base, las pruebas previamente referidas denotan, por una parte, la inscripción del hijo del exsenador asesinado del Partido Liberal Colombiano, Ricardo Villa Salcedo, (Ernesto Fidel Villa Sánchez) quien según se cuenta, obtuvo la habilitación para participar por dicho escaño en su condición de víctima de la violencia, aspecto que para el peticionario de la cautela demuestra, contrario a lo esbozado por el CNE, la posibilidad del Poder Popular de participar en la actividad política y, bajo esa lógica, reputar como falsos los argumentos que esbozó la autoridad electoral en la resolución enjuiciada.

Al respecto, debe considerarse que no se conocen a suficiencia los pormenores y características del asesinato del citado dirigente liberal y su cercanía con la «tendencia» que encabezó el PP; con todo, es solo a partir del decurso de las demás etapas procesales que podrá esta Sala Electoral conocer con base en el recaudo probatorio si esas situaciones, anormales por demás, afectaron o no el desenvolvimiento de Poder Popular y concretar si el acto censurado estuvo falsamente motivado.

En lo relacionado con los dos últimos medios de convicción, su estudio por parte de la Sección lleva a tener un contexto mucho más amplio de lo ocurrido con los seguidores de la Unión Patriótica, empero, no se concreta el reparo presentado en la solicitud cautelar pues será solo a partir de las demás etapas procesales que se determinará si el magnicidio de José Antequera, tal como lo erigió el CNE, fue uno de los detonantes para que el líder más visible de PP, Ernesto Samper Pizano se le hubiere limitado a participar libremente de las elecciones a Congreso de la República de 1998.

[28] https://www.elespectador.com/judicial/el-atentado-no-era-para-mi-sino-para-el-article-122547/

Por otra parte, entiende la Sala que la necesidad del solicitante es que Poder Popular no pueda otorgar avales para las contiendas electorales (Congreso de la República y consejos de juventud) y que los peligros sobre el sistema de partidos sean precavidos a través de la suspensión de los efectos jurídicos; sin embargo, dichos razonamientos no bastan para decretar la medida cautelar, por lo siguiente:

Como ya se dijo, al no estar recaudados todos los elementos de convicción, no es procedente acceder a la petición que propone el solicitante. Así mismo, debe decirse que existe duda en relación con el alcance de la expresión utilizada por la autoridad electoral denominada «tendencia», concepto que hizo referencia a la agrupación política Poder Popular para indicar que hizo parte del Partido Liberal Colombiano pero que careció de personería jurídica.

Sobre este último punto, si bien la parte actora asevera que debe aplicarse analógicamente la decisión emitida por esta Sala en el caso de Nueva Fuerza Democrática; no es menos cierto, que al haberse utilizado dicha expresión en el *sub judice*, se marca una diferencia que debe ser estudiada en el desarrollo de las demás etapas procesales a fin de clarificar qué límites y atributos tuvo dicha significación.

En línea con lo anterior, la Sala observa que las posiciones jurídicas asumidas por el partido político y el Consejo Nacional Electoral que defienden una interpretación amplia del sistema de partidos políticos, contrario a lo sostenido por el accionante quien afirma que debe existir una hermenéutica restrictiva respecto del otorgamiento de este atributo, lleva a que estos aspectos sean razonados en la sentencia en virtud de las distintos entendimientos que tuvo la autoridad electoral para expedir la resolución enjuiciada.

Como bien se indicó, el acto administrativo censurado que se pide suspender de manera provisional, en su parte considerativa, refirió la existencia de: «distintas razones, entre ellas las relacionadas con actuaciones de grupos armados y criminales» que motivaron la afectación del movimiento político Poder Popular y que permitieron un trato diferenciado en relación con los parámetros establecidos para la demás organizaciones políticas; argumento que se ve inserto en la multicitada sentencia SU – 257 de 2021 y que debe ser examinado con mayor suficiencia.

Para la Sala, la posible existencia de las condiciones de violencia que aquejaron al país y en específico a las organizaciones políticas como el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, muestra que existen ciertos casos, eventos y aspectos que deben ser analizados a fondo en la sentencia que se profiera para tal fin. Al respecto, debe precisarse que subiste un régimen excepcional para el otorgamiento de personería jurídica que se encuentra al margen de lo establecido por el artículo 108 superior y, por ende, no se observa *prima facie* la afectación al sistema de partidos ordinario, de ahí que sea con las demás etapas procesales que se pueda estudiar si la situación de PP se circunscribe o no a una de ellas.

Así las cosas, la Sección Quinta no accederá a la petición cautelar, debido a que no existen suficientes elementos de juicio y pruebas que demuestren *prima facie*, los cargos de nulidad y con ello acceder a la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 6889 de 2023 por medio de la cual se otorgó personería jurídica a Poder Popular.

4. Otras consideraciones

Conforme a los escritos presentados por los apoderados tanto del Consejo Nacional Electoral como del movimiento político Poder Popular, reconózcase personería para actuar dentro de la presente causa judicial.

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

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la Resolución 6886 del 24 de agosto de 2023, por medio de la cual se reconoció personería jurídica al movimiento político Poder Popular, conforme a las razones expuestas.

SEGUNDO: RECONOCER personería adjetiva para actuar al abogado José Manuel Robles Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía 79.789.492, portador de la tarjeta profesional 149.384 del C. S. de la J., en representación de la entidad demanda. Así mismo, al profesional del derecho, Carlos Medellín Becerra, identificado con cédula de ciudadanía 19.460.352, portador de la tarjeta profesional 96.623 del C. S. de la J., en representación del movimiento político Poder Popular.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx