



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SALA OCTAVA DE DECISIÓN LABORAL**

Acción de tutela: 1100122050 00 **2025 01096** 01
Accionante: Diana Carolina Corcho Mejía y
Gustavo Bolívar Moreno
Accionado: Consejo Nacional Electoral
Magistrada Ponente: **Daniela De Los Ríos Barrera**
Link expediente: [11001220500020250109601](https://www.tribunalsuperior.gov.co/11001220500020250109601)

Bogotá D.C. seis (6) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

SENTENCIA

Procede la Sala Octava de Decisión Laboral a resolver la acción de tutela promovida por **Diana Carolina Corcho Mejía y Gustavo Bolívar Moreno** en contra del **Consejo Nacional Electoral**.

Previa deliberación de las Magistradas que integran la Sala de Decisión, por mayoría, acordaron la siguiente providencia.

ANTECEDENTES

De la acción de tutela

Diana Carolina Corcho Mejía y Gustavo Bolívar Moreno, actuando en nombre propio, interpusieron acción de tutela en contra del **Consejo Nacional Electoral** para que por este medio les fueran amparados sus derechos fundamentales al “*debido proceso administrativo, participación política e igualdad*”; en consecuencia, se ordenara a la accionada: i) proferir una nueva decisión en la que se reconociera personería jurídica al Movimiento Político Pacto Histórico, sin condicionamiento alguno; ii) otorgar personería jurídica al partido político “Pacto Histórico – Movimiento Político”, que surge de la fusión de los partidos Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo y Comunista Colombiano; iii) inscribir el partido en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, incluyendo la correspondiente

entrada, el acta de constitución, los estatutos y demás documentos que lo acrediten; iv) registrar e inscribir en el RUP la lista de directivos y dignatarios del partido para darle publicidad al acto, permitiéndoles actuar oficialmente en esa condición; v) garantizar a los militantes del Pacto Histórico que actualmente ostentan cargos de elección popular mantener los mismos hasta el final del periodo, pero ahora en representación del Partido, sin necesidad de renunciar, reconociéndoles el derecho a constituir bancada propia, a emitir declaraciones políticas en nombre de la nueva colectividad y ejercer los demás derechos consagrados en la ley; vi) autorizar a todas las militancias o adherentes de las fuerzas que solicitaron la fusión del Pacto Histórico – Movimiento Político, que dentro de los quince días siguientes al reconocimiento de su personería jurídica, se registraran en el nuevo movimiento sin que ello conlleve doble militancia.

Así mismo, solicitaron que en caso de que la accionada emitiera una respuesta evasiva negando injustificadamente la personería jurídica, se le ordenara reconocerle personería jurídica al partido político Pacto Histórico – Movimiento Político, asentando la existencia legal de esa fuerza política como sujeto de derechos y deberes dentro del sistema electoral.

Finalmente, deprecaron que se empleara cualquier otra medida conducente para garantizar los derechos fundamentales invocados y que las órdenes se impartieran con el mayor grado de especificidad y urgencia, dados los plazos perentorios del calendario electoral (folios 11 a 13, archivo 4).

Fundamentos de hecho

Como sustento de sus pretensiones, relataron que con la proclamación de la Constitución Política de 1991 se creó un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, cuyos fines esenciales consisten en procurar el bienestar general y la vigencia de un orden justo, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten, entre otros, en virtud de los cuales se estatuyeron derechos fundamentales como el de asociación, participación política, personalidad jurídica e igualdad real.

Agregaron que para las elecciones legislativas de 2022 el Pacto Histórico como coalición se consolidó como la primera fuerza electoral de izquierda y logró superar ampliamente el umbral del 3% requerido por la Ley 1475 de 2011 para mantener la personería jurídica de las fuerzas que la integraron.

Que por lo anterior, el 13 de junio de 2025 el Pacto Histórico presentó solicitud al CNE para el reconocimiento de su personería jurídica como

partido político, lo cual es un requisito indispensable para, entre otras cosas:

- A. Registrar a las candidatas y candidatos para las elecciones del año 2026.
- B. Participar en consultas populares, como la programada para el 26 de octubre de 2025.
- C. Consolidarse con la debida antelación como una fuerza política unificada, representativa y con garantías legales.

Relataron también que el pasado 17 de septiembre el CNE publicó un comunicado de prensa en el que aprobó de manera condicionada el reconocimiento de personería jurídica del movimiento político Pacto Histórico, lo cual vulnera sus derechos fundamentales, ya que les impide participar en el calendario electoral que se avecina e inscribir válidamente las precandidaturas a las consultas de Congreso y Presidencia que inició el 19 de septiembre de 2025 y culmina el viernes 26 de septiembre.

Adicionalmente, mencionaron que la decisión deja en un vilo jurídico - político a más de once millones de personas que votaron por el gobierno del cambio, amenazando el ejercicio pleno de sus facultades y de sus derechos a elegir y ser elegidos, cercenando la posibilidad de los cientos de militantes que aspiran ser elegidos precandidatos en las consultas.

Finalmente, indicaron que la decisión de la accionada es contraria a la Constitución, a la Ley, a los tratados internacionales y a la jurisprudencia (folios 15 y 16 archivo 4).

ACTUACIÓN PROCESAL

En auto del 22 de agosto de 2025 (archivo 5) la entonces Magistrada Ponente admitió la presente acción de tutela, requirió a la accionada para que allegara la Resolución 09673 del 17 de septiembre de 2025 junto con su expediente, vinculó a la Registraduría General de La Nación, al Movimiento Político Pacto Histórico, al Movimiento Político Colombia Humana, al Partido Unión Patriótica, al Partido Polo Democrático Alternativo, al Partido Comunista Colombiano, al Partido Progresistas y a La Minga Indígena Política y Social, así como a los militantes de estos.

Respuesta de los accionados y vinculados

El **Consejo Nacional Electoral** contestó la tutela (folios 13 a 45 archivo 17 y archivo 96), solicitando que se denegara la medida provisional, así

como las pretensiones de la acción, y, en consecuencia, se declarara la improcedencia del amparo pretendido.

Para sustentar su pedimento aseveró que no es cierto que la solicitud presentada por el Movimiento cumpliera con el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011, como está registrado y explicado detalladamente en la Resolución 9673 de 2025, pues existen procesos sancionatorios en curso contra las organizaciones que se pretenden fusionar, no se acreditó que la decisión de fusión del Movimiento Político Colombia Humana hubiese cumplido plenamente con el quórum deliberatorio exigido en sus estatutos y además en el caso de la “Minga Indígena Social y Popular” no cuenta con personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral, por lo que no puede ser incluida dentro de la fusión solicitada al no estar habilitada.

Así mismo, refirió que la decisión controvertida surgió de pronunciamientos análogos que ha adoptado en casos de similares contornos, garantizando así el principio de seguridad jurídica, así como la aplicación del artículo 14 de la Ley 1475 de 2011.

Del mismo modo, aseguró que con el citado acto administrativo no se puede predicar la violación del derecho fundamental a participar en la vida política, por cuanto está dirigido a la conformación de una nueva colectividad como producto de una fusión, lo cual cuenta con un régimen especial que se debe cumplir; siendo ello así, refirió que la decisión no está dirigida a los accionantes sino a la organización política.

Adicional, esgrimió que en este caso quien debe determinar si hubo una transgresión a los derechos incoados es el juez natural que sería el contencioso administrativo, al no cumplirse el requisito de subsidiariedad.

En igual sentido, refirió que los accionantes carecen de legitimación en la causa por activa, ya que no demostraron que ostenten la condición de representantes legales de alguna de las organizaciones políticas involucradas.

Por otra parte, manifestó que la Ley 1475 de 2011, que fue declarada exequible mediante sentencia C 490 de 2011, y con base en la cual se profirió la Resolución 09673 de 2025, prohíbe acordar la fusión de un movimiento político que se encuentra inmerso en un proceso sancionatorio, como ocurre con algunas organizaciones solicitantes de la fusión:

- El Movimiento Indígena y Social – MAIS cuenta con un proceso sancionatorio bajo el expediente CNE-E-DG-2024-

004186 por lo que resulta improcedente su escisión y reconocimiento de personería jurídica para el partido político “Progresistas” hasta tanto se adopte una decisión de fondo.

- El Movimiento Político Colombia Humana cuenta con los procesos CNE-E-DG-2025-012720, AUTO-MMA-114-2025 por la presunta vulneración del artículo 7 de la Ley 130 de 1994 y de los artículos 1, 10 y 18 de la Ley 1475 de 2011.
- El Polo Democrático Alternativo tiene vigente el proceso 25571-2023 por presuntas inconsistencias al artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, el proceso CNE-E-DG-2022-025571 por el presunto incumplimiento en la destinación de recursos provenientes de la financiación para la vigencia 2021.
- Respecto de los partidos “Movimiento Colombia Humana” y “Partido Político Unión Patriótica “UP”, se está adelantando la investigación administrativa radicado CNE-E-DG-2023-002164 frente a presuntas irregularidades al régimen de financiación de las campañas presidenciales bajo la coalición “Pacto Histórico”.

Así mismo, enunció que la decisión adoptada tampoco vulnera el derecho a la participación política de los candidatos quienes pueden ejercer libremente su derecho a elegir y ser elegidos, teniendo en cuenta además que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos estableció que este derecho puede ser regulado por la legislación colombiana y el mismo está supeditado al marco normativo y el bloque de constitucionalidad.

En cuanto a la presunta transgresión de los derechos fundamentales de once millones de ciudadanos que se aducen vulnerados, recalcó que resulta imposible determinar que esas voluntades se mantengan en el tiempo y es un hecho no constatable, sino que se constituye en una afirmación subjetiva carente de sustento probatorio.

Finalmente, precisó que la Resolución proferida guarda relación con el marco normativo y pronunciamientos en recientes fallos como el proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B, en sentencia de tutela del 19 de septiembre de 2025 dentro del radicado 25000 – 23 – 15 – 000 – 2025 – 00784– 00.

En lo que respecta a la medida provisional argumentó que no resultaba procedente, por cuanto el acto administrativo atacado cuenta con una presunción de legalidad y no se cumplen los requisitos esenciales a saber: apariencia de buen derecho, peligro en la demora y la finalidad legítima de la medida, concluyendo que no se demostró la afectación enunciada ni la urgencia o necesidad de suspender la Resolución.

El **Movimiento Político Colombia Humana** informó que oportunamente cumplió con la publicación de la presente acción para toda su militancia (archivo 86).

En **auto** del 25 de septiembre de 2025 (archivo 144) la entonces Magistrada Ponente corrigió de oficio el auto del 22 de septiembre de 2025, precisando la fecha de admisión de la acción de tutela; de igual manera, en dicho proveído, concedió la medida provisional deprecada en el gestor y por tanto, ordenó suspender parcialmente los efectos de la Resolución 09673 del 17 de septiembre de 2025 del Consejo Nacional Electoral en cuanto al condicionamiento de la personería jurídica y/o registro del “Pacto Histórico” a la firmeza de procesos sancionatorios, esto es, los ordinales segundo, cuarto, quinto y sexto; también ordenó habilitar la inscripción de las precandidaturas del partido para la consulta del 26 de octubre de 2025 y abstenerse de ejercer actos que impidan o difieran la inscripción autorizada por razón del condicionamiento suspendido, sin perjuicio de los controles de verificación de documentos.

El **Consejo Nacional Electoral** aportó oficio del 24 de septiembre de 2025 (archivo 97) en el que informó los 60 expedientes que reposan en el despacho de la Magistrada **Alba Lucía Velásquez Hernández** que están relacionados con el objeto de la acción, que versan respecto de los partidos políticos Unión Patriótica, Polo Democrático y Comunista.

La **Registraduría Nacional del Estado Civil** contestó el gestor, (archivo 2.1. Carpeta 95) afirmando que mediante Resolución 7568 de 2025 se estableció el calendario electoral para las consultas populares, internas o interpartidistas, destinadas a tomar decisiones en cuanto a la elección de los candidatos de los diferentes partidos, movimientos políticos con personería jurídica y/o grupos significativos de ciudadanos, la cual se realizará el 26 de octubre del año en curso. En ese sentido, precisó que el periodo de inscripción de candidaturas se prorrogó desde el 19 al 26 de septiembre de 2025, y que su ejercicio está regulado en las Resoluciones 1586 de 2013, 2948 de 2013, 0509 de 2015 y 3077 de 2018, y aunque no se establecen requisitos para su inscripción, si se ha reiterado que las coaliciones, partidos o movimientos políticos deben informar a la Registraduría, dentro de los plazos establecidos por el Consejo Nacional Electoral, los ciudadanos que se postularán. En ese sentido, expuso que la entidad ha realizado mesas de trabajo para definir los aspectos logísticos relacionados con la preparación de las consultas, que por medio de correos enviados el 25 de septiembre de 2025, dirigidos ante los registradores distritales, delegados departamentales, coordinadores electorales de la RNEC y las agrupaciones políticas que presentaron formalmente ante el CNE la intención de participar en las consultas, informó los requisitos para

formalizar la inscripción de las precandidaturas, el horario de la fecha de cierre de las inscripciones y los datos de la mesa de ayuda para esta actividad, sin que a la fecha haya recibido solicitudes de inscripción de precandidaturas por parte del Pacto Histórico.

De los coadyuvantes al escrito gestor

Por otra parte, atendiendo la publicación masiva de la acción, se presentaron escritos de coadyuvancia, por lo que previo a determinar si en su totalidad a todas las personas jurídicas y naturales que concurrieron pueden tenerse como coadyuvantes, la Sala estima necesario hacer un recordatorio sobre la intervención de coadyuvantes en acciones constitucionales y cuál es su finalidad; es así como en la sentencia CC SU 067-2022 el órgano de cierre de esta materia coligió que la coadyuvancia tiene como propósito apoyar las pretensiones y argumentos del accionante, no sustituirlas ni contradecirlas, ya que el coadyuvante interviene porque tiene un interés legítimo en el resultado del proceso, pero su participación se dirige únicamente a fortalecer la posición del demandante, sin introducir reclamaciones propias ni alterar el curso del litigio. En este sentido, la jurisprudencia ha sido clara al señalar que el coadyuvante no puede realizar actos que impliquen disposición del derecho en litigio, ni puede afectar la posición jurídica de la parte principal que coadyuva.

En segundo término, la Corte Constitucional, en la sentencia CC T-1062 de 2010 traída a colación en la enunciada jurisprudencia, precisó que la coadyuvancia no permite modificar el problema jurídico planteado en la tutela. Es decir, los terceros intervinientes no pueden formular nuevos argumentos, pretensiones o fundamentos que se aparten de los expuestos por el demandante. Si ello ocurriera, se configuraría en realidad una nueva acción de tutela y no una coadyuvancia, lo cual desnaturalizaría completamente la figura.

Más recientemente, en auto A 401 de 2020 la Corporación recordó lo siguiente:

“...el coadyuvante interviene dentro del proceso a partir de las facultades que son permitidas, en cuanto apoya con su actuación a una de las partes. En efecto, “aquellos no reclaman un derecho propio para que sobre él haya decisión en el proceso, sino un interés personal en la suerte de la pretensión de una de las partes”. Se trata de intervenir para afianzar y “sostener las razones de un derecho ajeno”.

(...)

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la coadyuvancia tiene las siguientes reglas: (i) la participación del

coadyuvante debe estar acorde con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo a sus derechos fundamentales; (ii) la coadyuvancia puede ser llevada a cabo hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de tutela, es decir, hasta antes de la sentencia de única, de segunda instancia o de revisión ante la Corte Constitucional, según sea el caso.”

Por tanto, los límites sustanciales a la coadyuvancia en la tutela radican en que su función es de apoyo no de innovación, ya que los coadyuvantes deben circunscribirse a respaldar las reclamaciones y fundamentos de la parte actora, sin introducir elementos ajenos o contradictorios.

Con base en esos parámetros, las siguientes personas presentaron escritos manifestando su coadyuvancia a la acción:

- Jaime Alberto Cifuentes Guzmán (archivo 09), María Eugenia Cerón (archivo 48), Ludy Mirella Arévalo Franco, Héctor Rafael Almario, José Antonio Bolaños, Margarita Bolívar, Ana Ruth Mejía, Roslee Johanna López, Carlos Julio Ramírez (archivo 106), Paola Andrea Quiñones D'haro (archivo 113), Jhon Edilson Castañeda Segura (archivo 34), Blanca Jaimes (archivo 84), Néstor Forero (archivo 60), Alberto Meneses Manotas (19, 98), Alexander Misael Navarro Navarro (74), Alexander Rueda Bacareo (67, 70, 109), Alfonso Jorge Alberto Castellanos Pulido (29), Álvaro Cuervo Vega (fl. 5 archivo 58), Álvaro Samuel Obando Eraso (30), Amalia María Caño Castaño (110), Ana María Solibe Mejía (44), Andrés Cortés (92), Ángel Alberto Salas Fajardo (59), Ángel Barreto Mora (41), Antonio José Mantilla (81, 112), Ariel Rodríguez V. (28 bis), Aura Cristina Garzón Rodríguez (135), Blaimir Alarcón Suárez (143), Carlos Alberto Mora Pabón (128), Carlos Eduardo Ruiz (90), Carlos Humberto Pinzón Coronel (50), Claudia Gómez Mejía (26), Daniel Galindo Vargas (61), Dara Moreno Heredia (42), Diana Alejandra Astudillo Mosquera (93), Diego Peña Ramírez (55), Doris Amida Díaz Benavides (32), Édgar Libardo Ortega Torres (25), Édgar Murillo Sanabria (129), Edgardo González Torrenegra (52), Eduardo Torres Corredor (11), Edward Leonardo Gaviria Orozco (119), Fredy Javier González Parra (18 y 63), Germán Sánchez Cano (57), Gilma Yolanda Valbuena Pallares (136), Guillermo Alfonso Romero Oviedo (122), Guillermo Enrique de la Rosa Carranza (133), Harold Joseft González Espinosa (20), Henry Calderón Ramírez (43), Hilario Antonio González Correa (45), Ivonne Fernanda Lerma (104), Jaime Calderón Herrera (22), Jairo Ortiz Rosero (116), Jhon Alexander Penagos Torres (82), Jony Alexander Guisao Ospina

(100), José Miguel Gamboa López (24), José Roberto Zuluaga Martínez (27), Juan Carlos García Franco (107), Juan Carlos Núñez Niño (36y 51), Juan de Dios Tarazona Mendoza (35), Juan Pablo Martínez Revelo (folio 4 archivo 76, 78), Justo Villarraga (83), Libia Yanira González Cortés (87), Luis Alfonso Gómez Gómez (37), Luis Antonio Villamarín (138), Luis Gerardo Arciniegas Moreno (33), Luis Guillermo Acuña Barragán (21), Luz Marina Garzón López (120), Manuel Alfonso Caycedo Arrieta (54), María A. Duque T. (139), María Vianney Motavita García (126), Mariana Rondón Tovar (85), Mauro Echeverry Mantilla (62), Miguel Cortés Granados (134), Natalia Forero Sánchez (124), Nelly Ríos Gallego (40), Néstor Javier Muñoz Palacios (23), Olga Clemencia Urrea Giraldo (94, 130), Olga Lucía Quimbayo (69), Ómar Humberto Cuervo Vega (fl. 6 archivo 58), Óscar Tulio Agudelo Uribe (142), Pablo José Castañeda Colmenares (75), Pedro Mogollón (117), Rafael Antonio Marrugo Montes (132), Rafael Herrera Jaimes (28), Robinson Zambrano Cuéllar (105), Rosa Lucía Rodríguez Garrido (31), Sandra Isabel Mosquera Rodríguez (121), Sandra Milena Agudelo León (140), Sebastián Galvis Acevedo (46), Sebastián Mendoza González (53), Sharon Indira Castro Revelo (folio 6 archivo 76, 77), Simón Bolívar Mozo González (56), Susana Urrea Ramírez (125), Tulia Inés Blanco Villamizar (123), Urbano Alméciga Martínez (12), Víctor Manuel Castro Revelo (fl. 5 archivo 76, 79), Vilma Dilia Figueroa Lucero (99), Viviana Barona Cuenca (137) y Yaneth Agudelo León (141), Eduardo Torres Corredor en nombre y representación de la “Asociación de Productores D Sacha Inchi de la Amazonía Colombiana” (archivo 10), Armando Méndez en representación de la “Corporación Jurídica Guardianes de la Democracia” (archivo 15), Alfonso Molina y Ómar Nañez Camacho aseveraron actuar a nombre de la “Confederación Agraria Pacto Campesino” (archivo 16), Édgar Eduardo Robles Fonnegra en nombre de la “Corporación Seisco” (archivo 38), Luis Alfonso Ballesteros Sánchez en representación de la “Asociación Municipal de Usuarios Campesinos para el Desarrollo Rural (AMUC-DR)” (archivos 65 y 66), Jesús Alberto Zar y Manuel Torres Bermúdez en nombre y representación del “Nodo Nacional Discapacidad Colombia Humana” (archivo 73), Dora Cecilia Saldarriaga Grisales, Gihomara Aristizábal Morales y Nayibe Chavarriaga Álvarez como integrantes del “Movimiento Político de Mujeres Feministas Electas” (archivo 80), Inés Margarita Bolívar Cabrera en nombre del “Nodo Ciudadanías Libres de la Colombia Humana Cali” (archivo 102), José Freddy Restrepo García como coordinador de la organización civil “Mesa por la Paz y la Justicia” e integrante del “Colectivo por la Unidad Popular” (archivo 114), Daisith Vergara Aguilar como “Delegado Departamental de Sucre” ante la Junta Nacional del Movimiento Político de

Colombia Humana, Luis Eduardo Galindo Gutiérrez (archivo 103), Fredy Yesid Rendón Pedraza (archivo 108), Daniel Velásquez Mantilla como precandidato a la Cámara de Representantes por Cundinamarca del movimiento ciudadano “Independientes” dentro del Pacto Histórico (archivo 8), Orlando Rafael Mercado Valeta como precandidato al Senado de la República por la coalición Pacto Histórico (archivo 14), Adolfo Lenis Bonilla como precandidato a la Cámara de Representantes por el Valle del Cauca del Pacto Histórico (archivo 100), Remberto Luis Benítez Sierra como precandidato a la Cámara de Representantes por el Pacto Histórico, Javier Arroyo Hernández (archivo 39), Jael Quiroga Carrillo (archivo 47), Leonor Ríos Lozano (archivo 49), Nelson Enrique Cely Cuéllar (archivo 64), Jair Gutiérrez Pardo (archivo 72), María José Pizarro Rodríguez (archivo 88), Andrés Felipe Belalcázar Tenorio (archivo 89), Aydee Barona Cuenca (144), José Alfonso González Rueda (145), Berenice Cuenca (146), Ales Yovanny Solarte Medina (147), Gonzalo Peña Ortiz (148), Natalia Narváez González (149), Cupertino Carvajal Muriel (150), Carlos Alberto Benavides Mora (151), Enrique Antonio Celis Durán (152), Ángela María Ardila (153), Mario Barona Cuenca (154), Fanny Dedaida Gómez Barona (155), Samanta Ramírez Barona (156), Jaime Rojas López (157), Jennifer Mariana González Barona (158), Mario Galvez Cardona (159), Julio Enrique Jorge Santana (160, 162), Carmen Quintero Cutiva (161), José Joaquín Clavijo Bustos (163), Luis Guillermo Pérez Casas (164), Deisy Barona Cuenca (165), Sandra Lorena Sánchez Varela (166), Ana Teresa Bernal Montañez (167), Hermes López Jiménez (168), Nahir Rodríguez Reina (169), Luisa Fernanda Rubiano Orozco (170), Gloria Inés Ramírez Ríos (171), Andrés Camilo López Sánchez (172), Ana Rosa Herrera Campillo (173), Eva La Pati (174), Renán Amaris Cossio (175), Delimiro Barona Vélez (176), Juan Carlos Toro Rodríguez (177), Jorge Eliecer Rodríguez Benítez (178), Nhora Patricia Chaparro Sánchez (179), Nelly Sofía Chaparro Sánchez (180), Yined Molina Morales (181), Jorge Danilo Guarín Obando (182), Luis Alejandro Fajardo López (183), Manuel Alberto Barragán Tovar (184), Darvin Andrés Parra Martínez (185), Luis Guillermo Pérez Casas (186), David Andrés Octavo Garzón (187), María Victoria Octavo Garzón (189), Nelson Linares Zárate (190), Juliana Puerto Palacios (191), Ingrid Daniela Pinzón Gómez (192), Gustavo Castro Ortiz (193), Martha Judith García (194), Diana Patricia Rave Salazar (195), María Elena Giraldo Zapata (196), Partido Comunista Colombiano (197), Luz Marina Herrera (198), José Freddy Restrepo García (199), Sindicato de Abogados Litigantes de Colombia – SINALCO (200), Sonia Janneth Aux Fernández (201), Carlos Arturo Ruiz Ospina (202), Fundación Soñando Colombia y Mesa por la Paz y la Justicia (203).

De todas las personas antes referidas y conforme a los lineamientos antes expuestos, se excluirá del debate cualquier fundamento fáctico o consideración adicional que cada uno de estos formuló y que sea diferente al objeto o los hechos del gestor, toda vez que, de conformidad con el estudio previamente realizado, la intervención de los coadyuvantes debe entenderse circunscrita a respaldar los argumentos que guardan conexión directa con la presunta afectación de los derechos políticos, esto es, aquellos relativos al ejercicio de la participación democrática y a la garantía del derecho de elegir y ser elegido.

Cualquier otro planteamiento que exceda este marco —particularmente los relacionados con el debido proceso o con pretensiones nuevas— resulta improcedente por desbordar el alcance procesal propio de la figura de la coadyuvancia en sede de tutela.

Por auto de fecha 6 de octubre de 2025, la entonces Magistrada Sustanciadora declaró derrotado el proyecto presentado a la Sala y ordenó remitirlo al Despacho de la Magistrada que sigue en turno.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

Lo primero que deberá abordar la Corporación es si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad; en caso afirmativo, se indagará si el Consejo Nacional Electoral, al expedir la Resolución 09673 de 17 de septiembre de 2025 y supeditar la eficacia del reconocimiento de personería del “Pacto Histórico” a la culminación y ejecutoria de procesos sancionatorios iniciados, vulneró los derechos fundamentales de participación política, igualdad y debido proceso de los accionantes, y en consecuencia, es procedente ordenar su registro en el RUP.

De la acción de tutela

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular, en los casos específicamente previstos por el Legislador, y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

Aunque este mecanismo está regulado por el Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de manera pacífica ha

sostenido que para que se pueda acudir a este mecanismo, como reseñó en sentencia T033 de 2025, es imperativo cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

“De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa —activa y pasiva—, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela emita un pronunciamiento de fondo.”

En esa medida, la Sala procederá a estudiar cada uno de estos.

Legitimación en la causa por activa

El artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, determina que: *“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”*.

Sin embargo, para aducir la amenaza o vulneración de cualquier derecho fundamental, no basta con afirmar tener un interés legítimo para actuar, como se reseñó en sentencia T 899 de 2001:

“... la exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante, las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo.”

Aunado a ello, tal condición o interés debe estar acreditado dentro del plenario, como señaló la Corte Constitucional en sentencia SU 173 de 2025, al considerar que el allí tutelante no estaba legitimado para acudir al mecanismo constitucional en la manera que lo pretendía al carecer de la condición de “parte” dentro del trámite administrativo en contra del cual interpuso la acción de tutela:

“Tampoco encuentra la Sala legitimación por activa del gestor de la acción en su condición de ciudadano puro y simple, en la medida que no demostró una afectación subjetiva o individual a su derecho

fundamental al debido proceso dentro del trámite de anulación de laudo arbitral cursado en sede Contencioso Administrativa, entre otras cosas, porque carece de la condición de “parte”, es decir de interés legítimo que lo vincule al proceso de anulación de laudo arbitral del cual predica un defecto que vulnera el debido proceso.”

Finalmente, como lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T024 de 2019, el ejercicio del mecanismo constitucional puede ser interpuesto por las siguientes personas:

“Ciertamente, el artículo 86 de la Constitución dispuso que cualquier persona, por sí misma o por intermedio de otra que actúe a su nombre, puede promover dicha acción constitucional. Por su parte, el artículo 10 del Decreto-ley 2591 de 1991 consagró las reglas que reglamentan la legitimación en la causa por activa para el ejercicio de la acción de tutela, así:

a. Puede ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales.

b. Cuando la persona vulnerada o amenazada no ejercita de manera directa la acción, puede hacerlo por intermedio de otra, y para ello tiene varias alternativas:

- Mediante la figura de agencia oficiosa, siempre que se manifieste las razones por las cuales los interesados no pueden actuar directamente.*
- Por medio del Defensor del Pueblo y los personeros municipales.*
- Por conducto de un representante judicial debidamente habilitado que debe cumplir con las condiciones básicas y fundamentales para el ejercicio de la profesión de abogado.”*

Conforme a lo anterior, para la Corporación es claro que se cumple este presupuesto en lo que tiene que ver con los derechos a la participación política e igualdad de los ciudadanos Carolina Corcho y Gustavo Bolívar, puesto que, en su alegada condición de precandidatos presidenciales, aseguran que ven afectadas tales aspiraciones con la Resolución No. 09673 del 17 de septiembre de 2025.

No obstante, no se puede decir lo mismo en relación con la posible amenaza del debido proceso relacionada con la tardanza en las investigaciones sancionatorias adelantadas por el Consejo Nacional Electoral en contra del “Pacto Histórico, Movimiento Político Colombia Humana, Partido Unión Patriótica, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Comunista Colombiano, Partido Progresistas y la

Minga Indígena Política y Social” que se mencionaron en el escrito de tutela, puesto que los titulares de esa prerrogativa constitucional son los partidos y movimientos a través de los representantes que ellos mismos hayan designado.

Lo anterior, porque si bien es cierto en tratándose del derecho a la participación política el requisito de legitimación en la causa por activa se mira desde una perspectiva más amplia, no ocurre lo mismo con el derecho al debido proceso en los trámites sancionatorios, donde emerge evidente que las irregularidades que se hayan generado solo pueden ser invocadas por las partes involucradas y no por terceras personas.

Desde esa perspectiva, la Sala declarará improcedente el amparo en lo que corresponde a la vulneración al debido proceso que se alega y continuará el estudio respecto a los demás derechos.

Legitimación por pasiva

La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la eventual vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada; la cual procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares, según el artículo 86 superior.

En este caso, es evidente que el Consejo Nacional Electoral es el llamado a responder por las presuntas vulneraciones de los derechos fundamentales que se estiman conculcados, pues fue quien emitió la Resolución No. 09673 del 17 de septiembre de 2025 que se censura con la activación de este mecanismo constitucional.

Principio de inmediatez

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional también ha considerado como presupuesto procesal del ejercicio de la acción constitucional que esta debe presentarse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser ponderado por el juez de tutela en el caso concreto. Así lo explicó en sentencia T-246 de 2015:

“...La inmediatez es un principio orientado a la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros, y no una regla o término de caducidad, posibilidad opuesta a la literalidad del artículo 86 de la Constitución. La satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada caso concreto. Esa razonabilidad se relaciona con la finalidad de la acción, que supone a su vez la

protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental.”

La acción de tutela sería procedente cuando fuere promovida transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual...”

Conforme al precedente jurisprudencial y en atención a los hechos narrados en la acción de tutela se satisface este presupuesto, puesto que la presunta vulneración del derecho se dio con ocasión del acto administrativo *ibidem*; por lo tanto, no ha transcurrido un tiempo desproporcional desde el momento en que se emitió a la data de activación de esta acción constitucional.

Acción de Tutela y Principio de Subsidiariedad

Sobre el particular se recuerda que el artículo 86 de la Constitución Nacional, reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, otorga a la acción de tutela un carácter residual y subsidiario, de modo que sólo resulta procedente en aquellos eventos en que el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial para obtener el amparo invocado o, cuando existiendo este, se presente uno de los siguientes casos: (i) que el medio disponible, resulte en el caso concreto, ineficaz o inidóneo para la protección de los derechos; (ii) que el ciudadano se encuentre expuesto a un perjuicio irremediable.

Esta Sala realizó un minucioso análisis de la Sentencia CC SU-316 de 2021 proferida por la Corte Constitucional, en la cual se explicaron los rasgos esenciales del principio de subsidiariedad en este tipo de materias, así como las circunstancias excepcionales que permiten al juez constitucional realizar un estudio de fondo frente a los pronunciamientos dispuestos en actos administrativos, aun cuando existan medios ordinarios de defensa judicial que se encuentren a su alcance para atacar actos administrativos.

En la enunciada jurisprudencia la Corte precisó que, de manera excepcional, procede el estudio de fondo por parte del juez de tutela frente a actos administrativos identificando los siguientes escenarios:

- i) Cuando se acredita un perjuicio irremediable, entendido como un daño cierto, grave, inminente y de imposible reparación mediante otros medios judiciales.
- ii) Cuando el medio de control ordinario carece de idoneidad o eficacia, es decir, cuando no resulta adecuado para brindar una protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales invocados.

En la sentencia citada, la Corte reconoció una excepción adicional vinculada a la naturaleza de los derechos políticos, tales —como la participación política y el de elegir y ser elegido— los cuales bajo el criterio de la Alta Corporación tienen una dimensión temporal relevante, ya que su ejercicio depende de períodos o eventos concretos, como elecciones o procesos de representación política.

Por ello, cuando el uso de los mecanismos ordinarios podría generar una decisión tardía o ineficaz (por ejemplo, si el proceso judicial concluye después de realizadas las elecciones), la tutela puede adquirir un carácter prevalente o definitivo. En estos casos, la Corte ha considerado que la intervención urgente del juez constitucional está justificada para evitar que la protección llegue demasiado tarde y se consolide un hecho consumado que afecte el ejercicio de los derechos políticos.

En suma, la subsidiariedad de la acción de tutela implica que esta no sustituya los medios judiciales ordinarios; sin embargo, se exceptúa esta regla cuando se demuestra un perjuicio irremediable o cuando los mecanismos existentes no garantizan una protección oportuna y eficaz.

En el ámbito de los derechos políticos esta excepción cobra especial fuerza, pues el elemento temporal y el impacto inmediato de las decisiones electorales hacen que, en determinados casos, la tutela sea el único medio idóneo para preservar de manera real y efectiva el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

De conformidad con lo anterior, atendiendo que en este mecanismo la parte actora busca dejar sin efectos un acto administrativo, en principio daría lugar a declarar la improcedencia en los términos del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia traída a colación y que ha sido la línea reiterativa del Tribunal de Cierre Constitucional; sin embargo, estima la Sala que en este asunto se

supera el requisito en mención dado que, se activó el mecanismo antes de que se concluyera el calendario para la inscripción electoral, conforme lo indican los libelistas el 26 de septiembre de 2025, más aún porque el condicionamiento expuesto en la resolución No. 09673 del 17 de septiembre de 2025 tuvo ocurrencia *ad portas* de la situación planteada, teniendo en cuenta los antecedentes y hechos expuestos previamente.

Por la misma razón, no podría exigírsele a los demandantes que hicieran uso de los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo, debido a que el calendario para la inscripción en las consultas transcurrió entre el 19 y el 26 de septiembre de 2025, luego entonces, acudir a los recursos podría resultar en que acaeciera un daño consumado.

Por lo anterior, se procede a analizar de fondo la acción de tutela, para establecer si la resolución No. 09673 del 17 de septiembre de 2025 vulnera los derechos fundamentales a la participación política e igualdad de los solicitantes.

De los derechos políticos

Uno de los derechos fundamentales protegidos bajo este mecanismo es el derecho de participación política, que incluye la posibilidad de participar en contiendas y la prerrogativa de elegir o ser elegido para cargos públicos. Esta garantía es esencial para el funcionamiento de la democracia, ya que permite que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, postularse a cargos públicos para el caso de elección popular y ser parte activa en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la participación de un ciudadano.

Así, en sentencia C 030 de 2023 la Corte Constitucional definió estos derechos fundamentales de la siguiente manera:

“La Constitución de 1991, tras haber consagrado el principio de democracia participativa, amplió el espectro de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, con la finalidad de recuperar los vínculos de confianza y de actividad política con el Estado (art. 2 C.P). Bajo esa perspectiva, la carta estableció nuevas opciones y posibilidades para que las personas puedan tomar parte en las decisiones y en los procesos políticos de la sociedad.

(...)

los derechos derivados de la participación democrática tienen la naturaleza de fundamentales, debido a que representan la reformulación de los mecanismos de toma de decisiones. Mediante

aquellos, el ciudadano adquiere un papel trascendental de injerencia en los asuntos que le afectan y, además, exige de las autoridades la asunción de compromisos tendientes a su efectivización constante en el marco de las nuevas relaciones con las personas que hacen parte de la comunidad. Lo anterior, no solo para garantizar su carácter expansivo, sino también para asegurar su vigencia.”

Bajo esos lineamientos, el uso de la acción de tutela para la protección de este derecho se ha convertido en una herramienta relevante para resolver conflictos que pueden surgir cuando existen obstáculos que impiden la plena participación política, tales como decisiones de autoridades que restrinjan o vulneren el derecho de alguien a ser candidato en elecciones o a ser elegido, eso sí, en los asuntos donde no medie una justificación legal adecuada.

En este contexto, el artículo 86 de la Constitución Política ha permitido que ciudadanos recurran ante los jueces de la órbita *ius* fundamental para solicitar que no se quebrante el ejercicio libre y sin restricciones de este derecho fundamental, asegurando que el sistema electoral se mantenga inclusivo y justo.

De esta forma, el derecho a la participación política y la acción de tutela se interrelacionan, destacando la importancia de garantizar que la democracia colombiana sea asequible para todos, sin discriminación ni restricciones ilegítimas siempre que las actuaciones que se censuren no se encuentren dentro de un marco legal.

Dentro de los derechos que incluye esta prerrogativa, se encuentran el derecho a elegir y ser elegido, previsto en el artículo 40.1 de la Constitución Política de 1991, y que se estudió en sentencia C 146 de 2021 de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“El artículo 40.1 de la Constitución Política reconoce el derecho político de todo ciudadano a elegir y ser elegido. La Corte Constitucional ha sostenido que este derecho es “una manifestación expresa de la calidad activa del ciudadano y forma parte del conjunto de derechos y deberes de las personas en su relación con el poder público, como partícipes de la organización del Estado, mediante los procesos de elección”. Así mismo, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho de doble vía pues, por una parte, permite que los ciudadanos concurren a las urnas para ejercer su derecho al voto y así materializar su derecho a elegir; y, por otra parte, posibilita que los ciudadanos postulen su nombre a consideración del pueblo con el propósito de ser elegido y, de este modo, acceder

directamente ejercicio del poder político. La segunda manifestación se conoce como el derecho al sufragio pasivo.”

Sin embargo, este derecho no es absoluto y se encuentra limitado por los condicionamientos constitucionales y legales, como en la misma sentencia la Corte expuso:

“Como sucede con todo derecho fundamental, el derecho a elegir y a ser elegido no tiene un carácter absoluto. En efecto, ya sea en calidad de elector o de candidato, el ejercicio del derecho que contempla el numeral 1 del artículo 40 superior está sujeto a condicionamientos constitucionales y legales y a mecanismos de control administrativo y judicial de los actos de elección y nombramiento pues con estos se “(garantiza) la institucionalidad misma y el respeto de los principios de participación democrática previstos en la Constitución”

Finalmente, en sentencia C015 de 2020 la Corporación precisó que estos derechos también pueden verse afectados o limitados como, por ejemplo, por una suspensión, pero la cual debe ser debidamente ordenada por una autoridad competente. En el citado proveído reseñó:

“A su vez, la norma superior ha previsto que en los casos determinados por el legislador es posible suspender los derechos políticos, ya sea mediante sentencia judicial, fallo disciplinario o de responsabilidad fiscal. Esta potestad de configuración es amplia en esas materias, empero se encuentra limitada por los principios constitucionales, las garantías procesales, al igual que por los mandatos de racionalidad y proporcionalidad de las sanciones, y por las obligaciones contraídas en los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.”

Del derecho a la igualdad

Este derecho fundamental está enunciado en el artículo 13 Superior de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”

Así mismo, el principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos.

Del mismo modo, esta prerrogativa ha sido desarrollada en la jurisprudencia constitucional, discurriendo que de esta se desprenden diferentes deberes y características que se deben tener en cuenta para su estudio, como fue reiterado en sentencia C571 de 2017:

“De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas.

Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes.”

Bajo esas premisas, en sentencia T030 de 2017 la Corte estudió los escenarios que pueden producir un trato discriminatorio contrario al ordenamiento jurídico:

“La discriminación puede revestir diversas formas. En efecto, es directa cuando se establece frente a un sujeto determinado un tratamiento diferenciado, injustificado y desfavorable, basado en criterios como la raza, el sexo, la religión, opiniones personales, entre otras. La discriminación es indirecta cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias fácticas desiguales para algunas personas, lo que produce lesiones y vulneraciones de sus derechos fundamentales o limitan el goce de los mismos. En ese sentido, las medidas neutrales en principio, no implican factores diferenciadores entre las personas, pero producen desigualdades de trato entre unas y otras.”

Por lo anterior, la Colegiatura concluye que en el marco de cualquier escenario administrativo, electoral, judicial o procesal, está vedada la aplicación discriminatoria de las disposiciones legales, salvo las excepciones que por expreso mandato legal o jurisprudencial así lo ordenen, como algunas de las excepciones anteriores, siendo cualquier otra interpretación contraria una causal de procedibilidad del eventual amparo constitucional de este derecho fundamental.

Del proceso de fusión de partidos políticos

Sobre el particular, se debe recordar que desde el gestor se pretende que se revoque la Resolución 09673 del 17 de septiembre de 2025, proferida por el Consejo Nacional Electoral, en la cual se resolvió la solicitud de fusión de los partidos políticos con los cuales se busca el reconocimiento de personería jurídica del “Movimiento Político Colombia Humana”, procedimiento que está regulado en el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011 establece:

*“La disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo dispuesto en la ley y/o en sus estatutos. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, adoptada por decisión administrativa del Consejo Nacional Electoral no tendrá recurso alguno. **No podrá acordarse la disolución, liquidación, fusión y escisión voluntaria de un partido o movimiento político cuando se haya iniciado proceso sancionatorio.***

Si en los estatutos no se dispusiere nada sobre liquidador, actuará como tal quien tuviere su representación al momento de presentarse la causal de disolución, a menos que la causal le fuere atribuible como falta, caso en el cual el liquidador será designado por el Consejo Nacional Electoral. Si transcurridos tres (3) meses desde que se hubiere decretado la cancelación de personería jurídica, su revocatoria o la disolución, no se hubiere iniciado el proceso de liquidación, esta corporación designará el liquidador y adoptará las demás medidas a que hubiere lugar para impulsar la liquidación.

La liquidación se regulará por las normas previstas en la ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. El remanente de los activos patrimoniales que resultare después de su liquidación será de propiedad del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, a menos que en los estatutos se haya previsto una destinación que en todo caso deberá corresponder a un objeto análogo al de los partidos y movimientos políticos.”

En el ejercicio del control constitucional que ejerce la Corte Constitucional respecto a los vicios formales de las leyes, por disposición de la Carta Política, en la sentencia CC C490 de 2011 fue declarada la exequibilidad del artículo enunciado en cuanto a lo dispuesto en el inciso primero; en la determinación enunciada coligió el Máximo Tribunal:

“(..) 43.4. **La regla que impide la disolución, liquidación, fusión o escisión voluntaria de la agrupación política cuando ya se ha iniciado un proceso sancionatorio, es razonable y no pugna con el orden constitucional. En efecto, la intención del legislador estatutario es que una vez la autoridad electoral ha considerado que existe mérito suficiente para iniciar una investigación por la comisión de las faltas previstas en el capítulo III, es imprescindible que esa pesquisa llegue a su fin. Esto con el objeto que se determine con claridad la responsabilidad de la colectividad y/o sus directivos. La disolución voluntaria, en ese orden de ideas, tomaría la forma de un fraude a la ley, por lo que es válido que el legislador disponga medidas que lo impidan, como sucede en el caso analizado.**

Las disposiciones relacionadas con la designación supletoria del liquidador por parte del CNE, la competencia de ese mismo organismo para impulsar el proceso liquidatorio una vez se ha acreditado la cancelación de la personería jurídica, su revocatoria o disolución, y la remisión a las leyes civiles que aplican a las entidades sin ánimo de lucro; son previsiones compatibles con la Constitución. Debe resaltarse a este respecto que las facultades que dichas reglas otorgan al CNE se encuadran en las competencias constitucionales de esa institución para ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de las agrupaciones políticas y, dentro de esa competencia general, reconocer y revocar la personería jurídica de partidos y movimientos.

De otro lado, la norma supletoria respecto a la destinación de los recursos remanentes que resulten de la liquidación, a favor del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, acoge la formulación jurídica tradicional para esas materias, que prefiere dirigir dichos recursos al soporte de actividades análogas a las desarrolladas por la agrupación liquidada, sin que se encuentre contradicción alguna entre ese precepto y la Constitución. Adicionalmente, la prohibición de que los estatutos de partidos y movimientos destinen los mencionados remanentes a objetos distintos a los desarrollados por las agrupaciones políticas, es razonable y refuerza la intención del constituyente de privilegiar a tales agrupaciones como legítimos intermediarios entre la

ciudadanía y el poder político, mediante la propuesta y ejecución de un programa de acción estatal, práctica diametralmente opuesta a personalismos o, en los casos más extremos, uso de la política partidista para fines distintos al bien común, entre ellos el clientelismo, el accionar de grupos ilegales y la corrupción.

De las funciones del Consejo Nacional Electoral

El artículo 39 de la Ley 130 de 1999 consagró las actividades que debe ejercer el órgano superior electoral, que conciernen a:

El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente.

a) <Valores reajustados por el artículo 1 de la Resolución 20 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no serán inferior a diecinueve millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil quinientos trece pesos (\$19.459.513), moneda legal Colombiana, ni superior a ciento noventa y cuatro millones quinientos noventa y cinco mil ciento cuarenta y siete pesos (\$194.595.147) moneda legal Colombiana, de conformidad con la gravedad, eximentes y atenuantes de la infracción cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras; (...)

A su vez el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2009 que modificó el artículo 108 de la Constitución Política, dispuso otras funciones a cargo del Consejo Nacional Electoral que consisten en:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las

circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Del caso concreto

En los hechos de la acción se reprocha que el 13 de junio de 2025 el Pacto Histórico presentó ante el Consejo Nacional Electoral la solicitud formal de reconocimiento de su personería jurídica como partido político, alegando el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la ley. Reconocimiento que estimaron es esencial para permitirles registrar los candidatos, participar en consultas, como la prevista para el 26 de octubre de 2025 y consolidarse institucionalmente como una fuerza política unificada.

Sin embargo, critican que mediante comunicado del 17 de septiembre de 2025 el CNE informó que aprobó la solicitud de manera condicionada en la resolución No. 09673 de igual fecha, argumentando

que derivaba de un acuerdo de fusión entre varias organizaciones políticas, las cuales tenían en curso procesos sancionatorios.

Mencionan que tal decisión desconoce los derechos fundamentales de participación política, asociación e igualdad, al dejar al Pacto Histórico en una situación jurídica incierta, impidiéndole participar plenamente en el proceso electoral y restringiendo la inscripción de precandidaturas para las consultas del Congreso y la Presidencia.

También sostienen que esta determinación del CNE afecta los derechos políticos de más de once millones de votantes del movimiento y de sus militantes, contrariando la Constitución, la ley, los tratados internacionales y la jurisprudencia nacional que reconocen los derechos políticos como fundamentales y esenciales en una democracia participativa.

Pues bien, al revisar el acto administrativo enunciado se encontró que con solicitud del 13 de junio de 2025 los representantes de los partidos políticos Colombia Humana, Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo, Comunista Colombiano y Progresistas, solicitaron ante el CNE *“el reconocimiento de la personería jurídica del Movimiento Político Pacto Histórico, como resultado del acuerdo de fusión suscrito entre nuestras organizaciones políticas”* (página 1 de 111), asunto que le correspondió en reparto al Magistrado Altus Alejandro Baquero Rueda, a quien se le asignó el expediente No CNE-E-DG-2025-011455.

Que el despacho de conocimiento a través de auto de fecha 01 de julio siguiente avocó el conocimiento de la solicitud y requirió a los partidos que allegaran la documentación relacionada en el numeral 1.3 de la citada resolución, proveído que fue comunicado en la misma fecha a todos los interesados, incluyendo la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio Público, la Dirección de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral, junto a la Dirección de Gestión Corporativa y la Oficina Jurídica de la misma Corporación.

Con posterioridad, se recibieron respuestas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil el 7 de julio de 2025; la Dirección de Inspección y Vigilancia del CNE el 10, 17 y 30 de julio de la misma anualidad; el movimiento político Colombia Humana, el Partido Unión Patriótica, el Partido Polo Democrático Alternativo y el Partido Comunista Colombiano el 21 de julio posterior; el Partido Polo Democrático Alternativo, el Partido Comunista Colombiano y la Dirección de Gestión Corporativa del CNE el 22 de Julio de 2025 y; la Oficina Jurídica del CNE el 8 de agosto ulterior.

Recibidos los pronunciamientos, el Magistrado sustanciador emitió auto de decreto de pruebas el 13 de agosto de 2025 y para mejor

proveer, requirió a las organizaciones políticas interesadas con la finalidad de que allegaran los estatutos, la relación del número de afiliados, entre otros requerimientos (1.13), decisión comunicada el 15 de agosto siguiente a los movimientos políticos, al despacho del Magistrado Alfonso Campo Martínez de la misma Corporación, a quien se le requirió para que informara sobre las solicitudes relacionadas con el estado actual del procedimiento administrativo, mediante el cual, se estudiaba el reconocimiento de personería jurídica del *“Partido Progresistas”*; y al Grupo de Atención al Ciudadano y Gestión Documental del CNE para que informara *“si, a la fecha, cursan en la Corporación solicitudes relacionadas con el registro de estatutos o reformas e impugnaciones, relacionadas con las organizaciones políticas solicitantes”*.

Una vez recibidas las respuestas por parte de los representantes de los partidos políticos solicitantes y demás autoridades, el CNE a través del despacho ponente se pronunció respecto de la solicitud en la resolución ibidem, haciendo un recordatorio sobre la competencia que tiene de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, así como de los grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos; seguidamente hizo alusión a los principios del estado democrático, al derecho de fundación, organización y desarrollo de los partidos y movimientos políticos; en el mismo sentido se refirió a los antecedentes del reconocimiento de las personerías jurídicas de partidos y movimientos políticos, cuáles son los derechos y obligaciones derivados de la personería jurídica, trayendo a colación finalmente las reglas a la excepción para la obtención de la personería jurídica, enunciando, entre otras, la escisión de los partidos y movimientos políticos de que trata el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011 (fls. 18 a 23 ib.).

En acápite aparte (4.4.2) hizo referencia a las consecuencias de la fusión de un partido político con sujeción a las disposiciones de la norma enunciada, la cual no describe los efectos de la fusión; al respecto, trajo a colación normatividad del Código de Comercio que taxativamente menciona los efectos de la figura aludida en los siguientes términos:

“a) La sociedad absorbente, o la nueva persona jurídica que surja de la fusión, adquiere los bienes, derechos y obligaciones de las sociedades fusionadas. b) Las personas jurídicas que se someten a la fusión desaparecen, al ser absorbidas por una entidad existente o por una nueva colectividad. c) Los socios o accionistas de las sociedades fusionadas pasan a integrarse como miembros de la sociedad absorbente o de la nueva persona jurídica. d) La fusión puede implicar un cambio en el tipo societario, y, en consecuencia, una modificación del

régimen de responsabilidad de los socios frente a terceros. e) El representante legal de la sociedad absorbente o de la nueva entidad asume temporalmente la representación legal de las sociedades fusionadas, hasta la culminación del proceso correspondiente, con las obligaciones propias de un liquidador. f) La sociedad absorbente, o la nueva colectividad, asume también la experiencia y trayectoria de las entidades absorbidas”.

Como conclusión dispuso el órgano electoral que la fusión de partidos o movimientos políticos es una forma derivada de adquirir personería jurídica, ya que no crea una nueva personería desde cero, sino que consolida las que ya existen. Refirió también que solo pueden participar en este proceso organizaciones que ya tengan personería jurídica, pues admitir otras violaría el artículo 108 de la Constitución, que exige obtener al menos el 3 % de los votos válidos en elecciones legislativas para ese reconocimiento.

Mencionó que la fusión implica que los partidos se disuelven sin liquidarse, transfiriendo íntegramente sus derechos, obligaciones y patrimonio a una organización absorbente o a una nueva que se constituya, conforme al artículo 172 del Código de Comercio. Sin embargo, aclaró que no todos los efectos son iguales a los de una fusión empresarial, dado a que la incorporación de los militantes no es automática, sino que depende del acuerdo de fusión y de la voluntad de los afiliados, atendiendo que la pertenencia política se basa en afinidad ideológica, no económica.

Finalmente, aclaró que los militantes de los partidos absorbidos no incurrir en doble militancia, porque sus antiguas organizaciones desaparecen jurídicamente; su afiliación pasa a la nueva o a la absorbente, con el derecho de retirarse si así lo desean, conforme al parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Posteriormente, el CNE a través del despacho ponente citó cuales son los requisitos exigidos por el artículo 14 de la plurimentada Ley 1475 y enunció que una de las prohibiciones para la generación de la fusión era que *“se haya iniciado proceso sancionatorio”*. Esta limitación, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene por objeto que: *“se determine con claridad la responsabilidad de la colectividad y/o sus directivos”*.

Ulteriormente citó otros dos requisitos relacionados con las normas internas de cada organización política, que permiten al CNE convalidar la acreditación y cumplimiento de *“los procedimientos, quórum y demás reglas allí contenidas”* y la petición dispuesta en el artículo 30 del mismo cuerpo normativo relativo a: *“(i) las actas de fundación, (ii) los estatutos y sus reformas (de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la mencionada ley), (iii) los documentos relacionados con la plataforma ideológica y programática, (iv) la designación y remoción de*

sus directivos y (v) de sus afiliados en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos”.

Al descender al *sub examine* y detallar el cumplimiento de cada una de las exigencias impuestas por el legislador citó que el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011 prohíbe la fusión, disolución o liquidación voluntaria de organizaciones políticas cuando tengan procesos sancionatorios en curso, regla que la Corte Constitucional declaró razonable en la sentencia C-490 de 2011 por evitar fraudes a la ley. En cumplimiento de esta exigencia, el Consejo Nacional Electoral verificó, a través de la Dirección de Gestión Corporativa, si las agrupaciones solicitantes tenían investigaciones activas, constatando que Colombia Humana, Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo y el Partido Comunista Colombiano enfrentan procedimientos sancionatorios por presuntas irregularidades en la presentación de informes de ingresos y gastos de las elecciones territoriales de 2023. Dado el carácter estatutario de la norma y su incidencia sobre derechos políticos, la Corporación realizó una interpretación estricta para determinar si dichos procesos constituyen un impedimento legítimo para la fusión solicitada.

Seguidamente enunció un antecedente de la misma Corporación (Resolución No 0911 de 2025), en la cual se dijo *“que el reconocimiento de la personería jurídica del PARTIDO PROGRESISTAS debía condicionarse a la ejecutoria de los procedimientos sancionatorios en curso”*, y al respecto advirtió que:

“la norma no admite interpretación en cuanto al momento del reconocimiento, el cual se produce únicamente a partir de la culminación definitiva de tales procedimientos. Antes de ello, cualquier decisión equivaldría a desconocer la restricción fijada por el legislador y, por tanto, a desbordar las competencias constitucionalmente atribuidas a esta Autoridad Electoral, interpretación que además se armoniza con el artículo 13 de la Constitución, que impone garantizar la igualdad en el trato jurídico, pues todas las organizaciones involucradas en la fusión se encuentran igualmente sometidas a procesos sancionatorios cuya conclusión debe ser esperada para evitar tratamientos desiguales e injustificados, con mayor razón si el PARTIDO PROGRESISTAS hace parte de la solicitud de fusión”

En este punto valga anotar que el CNE realizó una advertencia para que no se viera truncado el derecho a la participación ciudadana de quienes integran los partidos políticos Unión Patriótica, Polo Democrático y Comunista, que consistió en:

En tal virtud, se exhortará a los Despachos de los Honorables Magistrados que integran la Sala Plena, así como a las demás áreas de esta Corporación, para que concluyan, a más tardar el 8 de noviembre

de 2025 —fecha en que inicia el período de inscripción de candidaturas para las elecciones al Congreso de la República—, todos los procedimientos administrativos sancionatorios en curso contra los partidos políticos POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO, Comunista y Unión Patriótica, que se hayan iniciado hasta la fecha de esta decisión.

Al ser verificado el requisito de las disposiciones internas de cada partido, encontró el ente electoral que el movimiento político Colombia Humana no cumplió con el quorum deliberatorio que aprobara la fusión del partido político con los otros solicitantes, en tanto, el movimiento se encuentra integrado por 114.381 afiliados y el número de afiliados que debía aprobar la fusión correspondían a 76.315; sin embargo, de los documentos aportados por el mismo partido se logró acreditar que a la reunión asistieron 1.280, cifra inferior al umbral exigido, bajo esa senda concluyó:

*En estas condiciones, sin que ello implique prejuzgamiento sobre el fondo de la impugnación actualmente en curso (expediente CNE-E-DG-2024-017022), este Despacho deja constancia de la posible inobservancia del requisito de quórum deliberatorio, circunstancia que deberá ser valorada en la decisión definitiva correspondiente. **No obstante, al no acreditarse plenamente dicho quórum en esta instancia, se configura un impedimento para admitir la participación del MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA en el presente proceso de fusión.** (negritas fuera de texto)*

En similar sentido se pronunció en cuanto a la fusión solicitada por el partido político Progresista y de la Minga Indígena, con observancia a la siguiente consideración:

En este sentido, no será posible aceptar al PARTIDO PROGRESISTAS y a la MINGA INDÍGENA POLÍTICA Y SOCIAL dentro del proceso de fusión que es objeto de análisis, en el marco de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO; en tanto que la personería jurídica del PARTIDO PROGRESISTAS se encuentra condicionada a la ejecutoria de sus procedimientos sancionatorios, lo cual no ha sido certificado por Grupo de Atención al Ciudadano y Gestión Documental de la Corporación, y que la “Minga Indígena Política y Social” no ostenta dicho atributo.

En cuanto al tercer requisito relacionado con las disposiciones del artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, lo encontró superado al establecer que:

Así las cosas, teniendo en cuenta que dicho documento cumple la misma función que un acta de fundación, es decir, dar cuenta de cómo fue constituida la organización política, y que resultaría un excesivo ritual

manifiesto exigir que las agrupaciones políticas se reúnan nuevamente para que suscriban un documento con la denominación: “acta de fundación”, cuando ya existe uno que tiene los mismos efectos, este Despacho encuentra satisfecho el requisito en cuestión.

En cuanto a los demás ejes temáticos analizados en la resolución materia de censura, esta Sala estima que no es necesario hacer alusión a lo dispuesto por cuanto no es la materia de debate que activó el mecanismo. Así las cosas, el CNE resolvió en cuanto a lo estudiado por este Colegiado:

ARTÍCULO PRIMERO: NEGAR la fusión del MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA, PARTIDO PROGRESISTAS y la MINGA INDÍGENA SOCIAL Y POPULAR por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: ACEPTAR la fusión del PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA, el PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO y el PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO, bajo la condición de que los procedimientos administrativos sancionatorios en curso contra dichas organizaciones políticas, iniciados hasta la fecha de esta decisión, se encuentren debidamente concluidos y en firme, de manera que únicamente a partir de ese momento surtirá plenos efectos jurídicos lo dispuesto en este proveído, conforme a lo señalado en su parte motiva. PARÁGRAFO PRIMERO. La condición suspensiva prevista en la presente Resolución recae exclusivamente sobre los procesos administrativos sancionatorios en los que figuren como sujetos vinculados las organizaciones políticas que se someten a la fusión. En consecuencia, no se entenderán comprendidos dentro de dicha condición los procesos que recaigan únicamente sobre candidatos avalados, excandidatos o personas naturales vinculadas a dichas colectividades, toda vez que su responsabilidad es de carácter personal y no puede afectar el reconocimiento de la personería jurídica derivada de la fusión.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En todo caso, los procesos sancionatorios que se inicien con posterioridad a la presente decisión contra las organizaciones políticas solicitantes de la fusión no constituirán condición para el reconocimiento de la personería jurídica del partido fusionado; pero continuarán su trámite ante dichas organizaciones, individualmente consideradas, y, una vez aprobada la fusión y otorgado el reconocimiento en los términos del artículo segundo, serán asumidos por la personería jurídica resultante en el estado en que se encuentren.

ARTÍCULO TERCERO: DISOLVER, sin liquidar, una vez cumplida la condición antes señalada, al PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA, al PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO y el PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO. PARÁGRAFO PRIMERO. Producto de la disolución del

PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA, el PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO y el PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO, el MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO asumirá todos los derechos y las obligaciones de dichas organizaciones políticas. PARÁGRAFO SEGUNDO. INSCRÍBASE esta decisión junto con los demás documentos obrantes en el expediente CNE-E-DG-2025-011455 en el Capítulo X del REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.

ARTÍCULO CUARTO: RECONOCER la personería jurídica del MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO, resultado de la fusión del PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA, el PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO y el PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO, la cual únicamente surtirá efectos a partir de la ejecutoria de los actos administrativos que pongan fin a los procesos sancionatorios en curso contra dichas organizaciones políticas, iniciados hasta la fecha de esta decisión, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta actuación. PARÁGRAFO. CRÉESE, una vez culminados y en firme los procesos sancionatorios en curso contra las agrupaciones políticas que integran la fusión, iniciados hasta la fecha de esta decisión, una carpeta a nombre del MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO en el Capítulo X del REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS e INCORPÓRESE en ella esta decisión.

ARTÍCULO QUINTO: INSCRIBIR en el REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS, una vez culminados y en firme los procesos sancionatorios en curso contra las agrupaciones políticas que integran la fusión, iniciados hasta la fecha de esta decisión, el acta de fundación, los estatutos (incluido el reglamento de bancadas y el Código de Ética) y el programa político del MOVIMIENTO POLÍTICO PACTO HISTÓRICO, con los controles de constitucionalidad y legalidad efectuados en este acto administrativo (Anexos al final de la Resolución).

(...)

Atendiendo las estipulaciones del artículo 14 de la norma *ibidem* no podría la Sala llegar a la conclusión de que el Consejo Nacional Electoral desconoció las garantías constitucionales de los señores Diana Carolina Corcho Mejía y Gustavo Bolívar Moreno, teniendo en cuenta que la autoridad accionada se limitó a darle cumplimiento a las disposiciones consagradas para proceder con el estudio de la fusión de los movimientos políticos solicitantes y que para el caso fue condicionada a la no existencia de procesos sancionatorios en cuanto al reconocimiento que se le hizo a los movimientos políticos “partido Unión Patriótica, partido Polo Democrático Alternativo y partido Comunista Colombiano”; en este aspecto, se tiene que el Consejo Nacional Electoral en su pronunciamiento advirtió cuáles eran esos asuntos que aún no habían culminado y que limitaban el

reconocimiento de la personería, hasta tanto estos no contaran con una determinación que le diera fin a los procedimientos en curso.

Sumado a lo expresado, se estima que el CNE es garantista en la determinación adoptada, por cuanto exhorta a la autoridad competente para que finalice el proceso sancionatorio de los partidos políticos que fueron fusionados antes del 8 de noviembre de 2025, fecha en que inicia el período de inscripción de candidaturas para las elecciones al Congreso de la República, lo que significa que no se desconocen los derechos fundamentales de participación política, el de elegir y ser elegido de aquellas personas integrantes de los movimientos políticos fusionados de manera temporal, atendiendo a la condición de *marras* y con este actuar se reconfirma que el órgano electoral actuó bajo el marco legal, protegiendo garantías que se encuentran amparadas en la constitución y normas previamente citadas.

De todo lo advertido, estima la Sala que la restricción impuesta por el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011, avalada por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, que estableció que los partidos o movimientos políticos no pueden disolverse, liquidarse ni fusionarse mientras cursen en su contra procesos sancionatorios, es una medida que busca garantizar la eficacia del control electoral y la responsabilidad de las organizaciones políticas, evitando que eludan sanciones o investigaciones mediante maniobras que constituyan fraude a la ley. El Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, aplicó esta disposición al condicionar la fusión de los partidos Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo y Comunista Colombiano, actuación que se enmarca en la legalidad y no vulnera los derechos políticos de sus miembros, quienes conservan la posibilidad de participar en política dentro de sus organizaciones actuales.

Desde el test de razonabilidad y proporcionalidad la medida prevista en la Resolución 09673 de 2025 resulta idónea porque protege la transparencia y la integridad del sistema democrático; necesaria, ya que legalmente no existen alternativas menos restrictivas que garanticen la culminación efectiva de los procesos sancionatorios; y proporcional en sentido estricto, pues la limitación al derecho a ser elegido es temporal y no afecta su núcleo esencial, encontrando un equilibrio adecuado entre el ejercicio de los derechos políticos y el interés superior de preservar la legalidad y la confianza en las instituciones democráticas.

La inaplicación del artículo 14 de la Ley 1475 de 2011 y de la Resolución 09673 de 2025 tendría consecuencias jurídicas y políticas significativas. En primer lugar, implicaría desconocer una disposición de rango estatutario que ha sido declarada exequible por la Corte

Constitucional, lo que supondría una violación directa al principio de supremacía constitucional y a la fuerza vinculante de las decisiones del Tribunal de Cierre Constitucional. En segundo lugar, permitir la fusión de partidos o el reconocimiento de personerías jurídicas mientras existen procesos sancionatorios en curso podría generar un fraude a la ley como ya se mencionó, al posibilitar que las colectividades evadan responsabilidades disciplinarias o para el caso administrativas, debilitando la eficacia del control electoral y la rendición de cuentas. Finalmente, desde una perspectiva institucional, ello afectaría la transparencia y la confianza ciudadana en el sistema democrático, pues se enviaría el mensaje de que los partidos pueden sustraerse al escrutinio legal mediante mecanismos de reorganización política. En suma, inaplicar la norma desnaturalizaría el objetivo legítimo de garantizar la responsabilidad política y socavaría la función constitucional del Consejo Nacional Electoral de preservar la legalidad y la integridad del sistema de partidos.

Finalmente, es del caso señalar que la demora en los procedimientos sancionatorios de ninguna manera implica que la normativa se pueda inaplicar, como lo insinúan los accionantes en la solicitud de amparo constitucional, puesto que dicha consecuencia no está prevista en la ley.

Lo previo tampoco riñe con el bloque de constitucionalidad, porque si bien la Corte Interamericana ha sostenido que las restricciones de los derechos políticos deben ser legales, necesarias y proporcionales (v.g. CIDH – Yatama vs. Nicaragua – 23 de junio de 2005 y López Mendoza vs. Venezuela – 1 de septiembre de 2011), tales requisitos se cumplen en el asunto bajo examen, como quedó visto en párrafos precedentes.

Del derecho a la igualdad

En cuanto al derecho a la igualdad, la Corte Constitucional en la sentencia CC T470-2022, consideró:

39. La Constitución Política consagra este derecho fundamental en su artículo 13. A partir del contenido de esta norma superior, la Corte Constitucional ha determinado que el concepto de igualdad tiene tres dimensiones: (i) igualdad formal, “lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige” ^[30]; (ii) igualdad material, según la cual se debe “garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos”^[31]; y (iii) prohibición de discriminación, lo que significa que “el Estado y los particulares no pued[e]n aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos construidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras.”^[32]

40. Esta corporación también tiene precisado que las dos facetas de la igualdad -formal y material- no son excluyentes sino complementarias^[33]. La Carta reconoce que no todas las personas se encuentran en las mismas condiciones, lo que implica que el Estado tiene el deber de adoptar medidas para que la igualdad sea real y efectiva. Esto se logra mediante la aplicación de alguno de los siguientes mandatos: “(a) trato igual a personas en circunstancias idénticas; (b) trato paritario a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas similitudes son más relevantes que sus diferencias; (c) trato diferenciado a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas diferencias son más relevantes; y (d) trato desigual a personas en circunstancias desiguales y disímiles.”^[34]

41. En línea con lo anterior, la Corte también ha señalado que la igualdad tiene una connotación relacional, es decir, no está dotada de un contenido material específico, sino que este se determina en el caso concreto a partir de un ejercicio comparativo para dilucidar cuál de los aludidos mandatos -supra núm. 40- resulta aplicable para garantizar la igualdad real y efectiva^[35].

Manifiesta la parte actora que se desconoce la garantía contemplada en el artículo 13 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que “Existe un trato discriminatorio y desigual por parte del CNE, frente a las resoluciones que le reconocieron personería jurídica a dos fuerzas políticas escindidas el Partido Dignidad & Compromiso y la Fuerza de la Paz, en las resoluciones ya citadas”; respecto a su crítica aseguró que el Consejo Nacional Electoral a través de la Resolución No. 1291 de 2021, resolvió la escisión del “PARTIDO POLÍTICO DIGNIDAD & COMPROMISO del PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO, y que, pese a la existencia de procedimientos sancionatorios contra esta última organización política, se consideró procedente el reconocimiento de la personería jurídica”.

Así también trajo a colación la resolución No 5436 del 05 de diciembre de 2022, donde se estudió la prohibición de escindirse, frente a la existencia de procedimientos sancionatorios en curso. En lo concerniente a estos actos administrativos advirtieron los convocantes que, conforme a los artículos 172 y 178 del Código de Comercio, la fusión entre organizaciones políticas no extingue las obligaciones ni responsabilidades preexistentes, sino que las transfiere íntegramente a la nueva colectividad resultante. En consecuencia, advirtieron que los partidos políticos de los cuales solicitaron su fusión asumirían no solo los derechos, sino también los deberes, cargas y eventuales sanciones derivadas de los procesos administrativos que se hubiesen iniciado antes de su registro oficial. Por lo tanto, sostuvieron que desconocer esta consecuencia jurídica supondría vulnerar el principio de

continuidad de las obligaciones y podría implicar una evasión de responsabilidades frente a la autoridad electoral, contraria al orden constitucional y al propósito de transparencia y control que rige la actuación de los partidos políticos.

Sin embargo, al revisar las pruebas aportadas con el escrito de demanda (fl. 30) no se allegaron los actos administrativos 1291 de 2021 y 5436 del 5 de diciembre de 2022; así las cosas, como lo ha advertido la Corte Constitucional no podría esta Sala hacer una ponderación de la presunta vulneración de esta garantía y confrontar los actos presuntamente discriminatorios frente a lo resuelto en la Resolución No. 09673 de 2025.

Ahora bien, frente a la duda y atendiendo que este tipo de trámites permite la inclusión de pruebas de una manera menos formal, la Sala consultó en la página del CNE <https://relatoria.cne.gov.co/relatoria/>, siendo fallida la búsqueda de las resoluciones previamente identificadas; en ese camino, se emplea lo dispuesto en el artículo 167 del CGP relativo a la carga de la prueba, que es aplicable a esta materia por remisión analógica que hace el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, que a la letra reza:

“De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto”.

Aunado a lo previo, contrario a lo discernido por los libelistas en las alegaciones descritas en la acción de tutela, el Consejo Nacional Electoral en la misma Resolución 09673, para llegar a la adopción de su determinación, citó precedente de esa Corporación en un caso de iguales connotaciones (Resolución 09111 de 2025), que al ser consultado de manera ágil y fácil a través de internet (<https://img.lalr.co/cms/2025/09/04075524/RESOLUCION-No.-09111-DE-2025.pdf>) pudo constatarse por parte de esta Sala que pese a que se trató de una orden constitucional, en ese acto administrativo se reconoció la personería jurídica de forma condicionada al movimiento político PROGRESISTAS, ordenándose en el numeral segundo de la parte resolutive *“ARTÍCULO SEGUNDO: RECONOCER personería jurídica al partido político PROGRESISTAS, la cual surtirá efectos a partir de la ejecutoria de los actos administrativos que decidan los procesos sancionatorios adelantados contra el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución”.*

En conclusión, en el caso analizado, no se configura vulneración del derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que el Consejo Nacional Electoral ha mantenido un tratamiento coherente y equitativo frente a situaciones análogas. En efecto, aunque la parte actora alegó un trato desigual al compararse con decisiones anteriores como las resoluciones 1291 de 2021 y 5436 de 2022, no se demostró de manera suficiente que dichos actos administrativos sean plenamente comparables con el caso objeto de análisis, ni se aportaron pruebas que permitan constatar la identidad de supuestos fácticos y jurídicos. Por el contrario, del examen de la Resolución 09673 de 2025 se evidencia que el CNE actuó en concordancia con su propio precedente, específicamente con la Resolución 09111 de 2025, en la que se reconoció la personería jurídica del movimiento político Progresistas condicionada a la culminación de los procesos sancionatorios en curso.

En esa medida, el condicionamiento impuesto no constituye un trato discriminatorio, sino una aplicación razonable y uniforme del marco normativo previsto en el artículo 14 de la Ley 1475 de 2011 y de los principios establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011. Desde el test de igualdad, se observa que las circunstancias fácticas y jurídicas del caso justifican un trato similar al dispensado a otros movimientos que se encontraban bajo investigación administrativa. Así, la decisión del CNE supera el juicio de razonabilidad, pues la limitación temporal al reconocimiento pleno de la personería jurídica se sustenta en un fin constitucional legítimo—garantizar la transparencia, la responsabilidad y la eficacia del control electoral— sin afectar de manera desproporcionada el derecho a la participación política. En consecuencia, no se desconoce la igualdad formal ni material, sino que se preserva un equilibrio adecuado entre el ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen sancionatorio.

De suerte que, al no estimarse un quebranto de las garantías constitucionales imploradas y verificadas en esta oportunidad, es por lo que resulta procedente NEGAR la tutela del derecho fundamental a la participación ciudadana, al de elegir y ser elegido e igualdad propuestos en la presente acción atendiendo las razones expuestas; por consiguiente, por sustracción de materia, sería inane hacer un estudio de los demás pedidos relacionados con estos derechos.

De la medida provisional

La Corte Constitucional en providencia CC A1368 de 2024, realizó una exposición sobre las implicaciones relativas a la adopción de medidas transitorias en el trámite de acciones constitucionales; respecto a esta temática coligió:

“16. El artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 prevé que los jueces de amparo están facultados para dictar medidas provisionales en el trámite de tutela, cuando lo consideren “necesario y urgente para proteger el derecho”. Estas medidas son órdenes preventivas que pueden ser adoptadas, de oficio o a petición de parte, mientras el juez toma “una decisión definitiva en el asunto respectivo”. Esto, con el propósito de “evitar que la amenaza que se cierne sobre un derecho fundamental se convierta en una vulneración o que la afectación se vuelva más gravosa”. El decreto de medidas provisionales en el trámite de tutela es excepcional. El juez de tutela debe velar por que su determinación sea “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada” y debe constatar que “existan razones suficientes que sustenten la necesidad de dictarlas”.

17. La adopción de medidas provisionales en el trámite de tutela está supeditada al cumplimiento de tres exigencias: (i) que exista una vocación aparente de viabilidad, (ii) que exista un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo y (iii) que la medida no resulte desproporcionada. En seguida, se explicará el alcance de tales requisitos.

18. Primero, que debe existir una vocación aparente de viabilidad, significa que la solicitud debe “estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables” que permitan concluir, al menos prima facie, la apariencia de buen derecho del accionante (fumus boni iuris). En la fase inicial del proceso no es exigible acreditar con certeza la existencia de la vulneración del derecho fundamental cuyo amparo se solicita, pero sí es necesario “un principio de veracidad soportado en las circunstancias fácticas presentes en el expediente y apreciaciones jurídicas razonables soportadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”.

19. Segundo, debe existir un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo (periculum in mora). Esto supone constatar que “la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión”. Este requisito pretende evitar que la falta de adopción de la medida provisional genere un perjuicio o un daño mayor que transforme en tardío el fallo definitivo. De este modo, la revisión preliminar del expediente debe aportar “un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta; y que el daño, por su gravedad e inminencia, requier[e] medidas urgentes e impostergables para evitarlo”.

20. Tercero, la medida provisional no puede resultar desproporcionada. Lo anterior implica que no debe generar un daño intenso a quien resulta directamente afectado por ella. Este requisito exige al juez llevar a cabo una ponderación “entre los derechos que podrían verse afectados [y] la medida”, con el fin de evitar que se adopten decisiones que, aunque tengan algún principio de justificación, “podrían causar un perjuicio grave e irreparable a otros derechos o intereses jurídicos involucrados”.

21. Finalmente, es importante destacar que las medidas provisionales no representan el prejuzgamiento del caso ni pueden entenderse como indicio del sentido de la decisión. Por el contrario, su finalidad se limita a evitar que se materialice la vulneración o perjuicio de los derechos fundamentales involucrados, mientras el juez de tutela adopta una sentencia definitiva.”

Por lo anterior, atendiendo la improcedencia del amparo frente al debido proceso y la negativa de tutelar los demás derechos, es necesario **dejar sin efectos** la medida provisional decretada por la entonces ponente en auto del 25 de septiembre de 2025.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C., SALA OCTAVA DE DECISIÓN LABORAL**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela incoada por los señores **Diana Carolina Corcho Mejía** y **Gustavo Bolívar Moreno** en contra del **Consejo Nacional Electoral**, en lo que concierne al debido proceso.

SEGUNDO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la participación política e igualdad invocados por los solicitantes.

TERCERO: DEJAR SIN EFECTOS la medida provisional decretada por la entonces ponente en auto del 25 de septiembre de 2025.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más eficaz y conforme a la ley.

QUINTO: En caso de que el presente fallo no sea impugnado, por Secretaría, **REMITIR** en su oportunidad legal el expediente a la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** para su eventual **REVISIÓN**.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Daniela de los Ríos B.

DANIELA DE LOS RÍOS BARRERA

Magistrada



DIANA DEL PILAR MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Magistrada

Karen I. Castro O.

945/25

KAREN LUCÍA CASTRO ORTEGA

Magistrada

(Salva voto)