

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

**Referencia:** Nulidad  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00197-00  
11001-03-28-000-2024-00200-00  
**Demandantes:** Martín Emilio Cardona Mendoza  
Samuel Alejandro Ortiz Mancipe  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral

**Temas:** Personería jurídica a partidos políticos por ser víctimas de actos de violencia. Falta de fuerza normativa de las cláusulas de participación política del Acuerdo de Paz.

### **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1.1. Las demandas**

1. Los ciudadanos Martín Emilio Cardona Mendoza<sup>1</sup> y Samuel Alejandro Ortiz Mancipe<sup>2</sup>, en nombre propio, instauraron demandas en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 contra la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021, por la cual el Consejo Nacional Electoral (CNE) reconoció personería jurídica al partido Verde Oxígeno.

##### **1.1.1. Hechos**

2. Los demandantes relataron de forma similar los que se exponen a continuación:

3. Mediante Resolución 0035 del 28 de enero de 1998, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al movimiento Oxígeno Liberal y registró a la señora Ingrid Betancourt Pulecio como su directora nacional y representante legal. Posteriormente, la organización cambió su nombre por movimiento Oxígeno Verde (1999) y después, por partido Verde Oxígeno (2000), con la autorización de la misma autoridad<sup>3</sup>.

4. El 23 de febrero de 2002, la señora Ingrid Betancourt fue secuestrada por el grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

5. El CNE declaró la pérdida de la personería jurídica del partido Verde Oxígeno, a través de la Resolución 1767 del 9 de junio de 2004, debido a que no alcanzó representación

<sup>1</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00197-00.

<sup>2</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00200-00.

<sup>3</sup> Resoluciones 0158 del 16 de junio de 1999 y 0156 del 23 de febrero de 2000 del Consejo Nacional Electoral.

en las elecciones del Congreso de la República del año 2002, de conformidad con los artículos 108 de la Constitución Política y 3º de la Ley 130 de 1994.

6. El 28 de octubre de 2021, la señora Betancourt solicitó al CNE el restablecimiento de la personería jurídica del partido Verde Oxígeno, con fundamento en que perdió dicho atributo como consecuencia directa de su secuestro en el año 2002. La autoridad competente accedió a la petición, por medio del acto acusado.

### 1.1.2. Concepto de la violación

7. La parte actora consideró que la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021 infringió los artículos 108 de la Constitución Política, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011. Sostuvo que la solicitud de restitución de la personería jurídica del movimiento Verde Oxígeno debió ser analizada por el Consejo Nacional Electoral conforme al régimen ordinario regulado en dichas normas, es decir, el 3% de los votos válidos en las elecciones al Congreso, dado que su situación no se ajustaba a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021.

8. En ese sentido, explicó que «la pérdida de la personería jurídica del Partido Verde Oxígeno no obedeció a un contexto de violencia sistemática, como el que efectivamente afectó al Nuevo Liberalismo, sino que (...) se fundamentó en la falta de presentación de candidatos en las elecciones al Congreso de la República en el año 2002, lo que impidió cumplir con la regla del umbral de sufragios válidos»<sup>4</sup>.

9. Los efectos *inter comunis* de la aludida providencia no pueden aplicarse automáticamente, sin analizar la «conexidad directa y efectiva»<sup>5</sup> de la violencia que enfrentó la colectividad y la afectación de sus derechos políticos, según lo advirtió la misma Corte en el auto de seguimiento 2691 de 2023.

10. El único hecho acreditado de violencia que afrontó el partido fue el secuestro de la señora Ingrid Betancourt Pulecio, para entonces directora y candidata presidencial, ocurrido el 23 de febrero de 2002, es decir, a menos de un mes de las elecciones de los congresistas. Por lo tanto, ese evento, aunque grave y repudiable, no justificó la falta de inscripción de listas de candidatos para ese certamen democrático ni afectó de forma generalizada a los demás militantes o líderes.

11. Calificó de «desproporcionado e irracional»<sup>6</sup> que el CNE aplicara directamente los postulados del Acuerdo Final al caso del partido Verde Oxígeno, pues de esta manera se atribuyó la competencia de eliminar el requisito del umbral de votación para adquirir la personería jurídica, cuando para el efecto se requiere adelantar las reformas constitucionales y legales pertinentes.

12. Atribuyó al acto acusado la causal de nulidad por falsa motivación, debido a que «los hechos acaecidos y los fundamentos fácticos y jurídicos expresados **no** están en armonía con la realidad y **no** fueron probados fehacientemente en el trámite administrativo»<sup>7</sup>. Desde este enfoque, reiteró que el CNE aplicó de forma inapropiada al caso de Verde

<sup>4</sup> Demanda Rad. 11001-03-28-000-2024-00197-00.

<sup>5</sup> Demanda Rad. 11001-03-28-000-2024-00200-00.

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> Id.

Oxígeno los efectos *inter comunis* de la sentencia SU-257 de 2021 y los postulados del Acuerdo Final.

## 1.2. Admisión de las demandas y acumulación de los procesos

13. Las demandas fueron admitidas mediante autos de 30<sup>8</sup> y 31<sup>9</sup> de octubre de 2024, por cumplir los requisitos formales que exigen los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011.

14. El 13 de enero de 2025, se dispuso la acumulación de los procesos, ante la constatación de los presupuestos establecidos en el artículo 148 del Código General del Proceso, en cuanto a la identidad de la pretensión, la autoridad demandada, la causa y el objeto.

## 1.3. Decisión de la medida cautelar

15. El 27 de febrero de 2025, la Sala declaró la carencia de objeto respecto de la suspensión provisional del acto acusado, sin que ello implicara la terminación del proceso, dado que aquel produjo efectos. Al respecto, se probó que el Consejo Nacional Electoral declaró en la Resolución 3587 de 2022 que el partido Verde Oxígeno, entre otras colectividades, conservaba la personería jurídica por haber superado el umbral de votación previsto en el artículo 108 de la Constitución Política, en las elecciones del Congreso de la República celebradas el 13 de marzo de ese año.

16. Por lo tanto, concluyó que «la Resolución 8805 del 1<sup>o</sup> de diciembre del 2021 no está surtiendo efectos, dado que las condiciones que, hoy en día, permiten señalar que Verde Oxígeno es un partido con personería jurídica no son aquellas que se plasmaron en dicho acto, sino otras, que conllevaron a una reacreditación de la titularidad de esa prerrogativa una vez surtido el proceso democrático del 2022».

## 1.3. Contestaciones de las demandas

### 1.3.1. Consejo Nacional Electoral

17. La entidad defendió la legalidad del acto acusado, con la convicción que fue proferido en el marco de sus competencias y con fundamento en la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional y el Acuerdo Final de 2016.

18. Explicó que la obligatoriedad del precedente judicial<sup>10</sup> y administrativo<sup>11</sup> imponía que se aplicaran al caso del partido Verde Oxígeno los efectos *inter comunis* de la citada providencia de unificación, en concordancia con la sentencia del 4 de julio de 2013, proferida por el Consejo de Estado en el caso del partido Unión Patriótica<sup>12</sup>, bajo una «interpretación más amplia» que impidiera que la regla del umbral de votación afectara otros valores y principios constitucionales, como el pluralismo y la participación política.

<sup>8</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00197-00, MP. Gloria María Gómez Montoya.

<sup>9</sup> Rad. 11001-03-28-000-2024-00200-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>10</sup> Sobre el punto, citó: Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2011.

<sup>11</sup> Se refirió a la Resolución 7822 de 2021, por la cual el CNE restableció la personería jurídica del partido Nuevo Liberalismo.

<sup>12</sup> Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00.

19. Sobre esa premisa, comparó los presupuestos fácticos y jurídicos de las decisiones concernientes a la personería jurídica de los partidos Nuevo Liberalismo y Verde Oxígeno, para concluir que en ambos casos los episodios de violencia política que sufrieron los colocaron en una situación desfavorable que les impidió participar en igualdad de condiciones con las demás colectividades en los certámenes electorales de sus respectivas épocas.

20. Señaló que el aspecto determinante para reconocer la personería jurídica del partido Verde Oxígeno fue «el hecho de que su líder y dirigente Ingrid Betancourt Pulecio fuera víctima de secuestro, prolongándose este por más de seis años, provocando a su vez temor en los demás integrantes de la organización política y en el pueblo en general, lo cual fue catalogado como un crimen de guerra y de lesa humanidad».

21. Frente al Acuerdo Final para la Paz, destacó la necesidad de remover los obstáculos vigentes en las normas del sistema electoral para ejercer el derecho a constituir partidos y movimientos políticos, como ocurre con el umbral de votación para adquirir y conservar la personería jurídica.

22. Finalmente, aseguró que la resolución demandada no afectó el orden público ni político, según la hipótesis de procedencia del medio de control de nulidad, prevista en el artículo 137, numeral 3 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.3.2. Partido Verde Oxígeno**

23. La colectividad se opuso a las pretensiones de las demandas, sobre la premisa de que su situación encaja en las reglas que estableció la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021 para reconocer la personería jurídica a las organizaciones políticas, con efectos *inter comunis* respecto del caso del Nuevo Liberalismo.

24. Aseguró que la Corte no instituyó un nexo causal con hechos de violencia para determinar dicho atributo, como lo plantea la parte actora, pues, por el contrario, admitió que aquel partido pidió voluntariamente la cancelación. Por ello, afirmó que el auto de seguimiento 2691 de 2023, cuando hace referencia a esa conexidad, debe interpretarse referida al derecho fundamental a la participación y no a la definición sobre el reconocimiento o restitución de la personería jurídica.

25. Argumentó que el criterio que define la personería jurídica del partido Verde Oxígeno está asociado a los eventos excepcionales y sistemáticos que debilitaron su capacidad de reorganizarse, principalmente el secuestro de su líder y representante legal, la señora Ingrid Betancourt Pulecio, sumado a las amenazas y persecuciones que sufrieron algunos militantes.

26. Expuso el triunfo del partido en las elecciones al Congreso de 1998 y las territoriales de 2003, para destacar su relevancia política y permanencia en el panorama electoral, pese a las dificultades que afrontaron para la época.

27. Destacó que el secuestro de la señora Betancourt «desarticuló sus estructuras organizativas, paralizó sus estrategias electorales y los colocó en desventaja frente a sus competidores».

28. Concluyó que «el **PARTIDO VERDE OXÍGENO** tiene derecho a mantener su personería jurídica y a acceder a las garantías constitucionales correspondientes, independientemente de su desempeño electoral y de los umbrales de participación establecidos en el año 2002».

#### 1.4. Intervención de terceros

29. La señora Laura Natalia Rubio Arias<sup>13</sup> manifestó apoyar a la parte demandada y con tal propósito, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda del expediente Rad. 2024-00200-00. Consideró que revela una reproducción casi idéntica de la correspondiente al Rad. 2024-00197-00 y esta circunstancia, a su juicio, se traduce en «una presunta temeridad por parte del demandante», «una conducta procesal abusiva e improcedente» y «un desgaste innecesario para la jurisdicción».

30. El señor Harold Eduardo Sua Montaña<sup>14</sup> intervino a favor de la legalidad del acto acusado, pues afirma que se ajusta a los supuestos de la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional. Explicó que el secuestro de la líder del partido Verde Oxígeno fue un hecho excepcional y ajeno a la voluntad de la organización, que conllevó al ejercicio del derecho a la participación en condiciones de desigualdad respecto de las demás organizaciones políticas en las elecciones de 2006.

31. Destacó que dicha colectividad obtuvo una curul en el Senado y otra en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2022 y señaló que la nulidad del acto que le reconoció personería jurídica afectaría el respaldo popular y el ejercicio de los derechos políticos de sus militantes.

#### 1.5. Auto para dictar sentencia anticipada

32. El 31 de marzo de 2025, la magistrada ponente decretó las pruebas solicitadas por el partido Verde Oxígeno, relacionadas, por una parte, con su desempeño legislativo en el período 1998-2002 y su condición de minoría política entre los años 2002 y 2008 y, por otra, con estadísticas de violencia política y, concretamente, la operación de rescate de la señora Ingrid Betancourt Pulecio en el 2008. Además, requirió al partido para que aportara las traducciones oficiales al idioma español de las notas periodísticas que allegó con la contestación de la demanda.

33. En la misma providencia se fijó el litigio en los siguientes términos:

Determinar si es nulo el acto administrativo contenido en la Resolución 8805 del 1 de diciembre de 2021, expedida por el Consejo Nacional Electoral «Por medio de la cual se **RECONOCE** la personería jurídica y se ordena el registro provisional de estatutos, emblema y/o logotipo y directivas del **PARTIDO VERDE OXÍGENO**, dentro de los procesos acumulados, radicados CNE-E-2021-022055 y CNE-E-2021-022081», por presuntamente desconocer los artículos 4 y 108 de la Constitución Política; 3 de la Ley 130 de 1994; y 3 de la Ley 1475 de 2011 y por incurrir en «Infracción de las normas en las que debería fundarse» y «Falsa motivación».

34. El 21 de abril de 2025, se resolvió no reponer el referido auto de 31 de marzo, en respuesta al recurso interpuesto por el demandante Samuel Alejandro Ortiz Mancipe

<sup>13</sup> Admitida mediante auto de 19 de noviembre de 2024, dentro del expediente Rad. 11001-03-28-000-2024-00200-00.

<sup>14</sup> Admitido mediante auto de 21 de abril de 2025, dentro del expediente acumulado.

contra la decisión sobre las pruebas. Allí se incluyó un requerimiento a las entidades que para esa fecha no habían respondido a los oficios que solicitaban los documentos decretados, que fue reiterado a través de providencia dictada el 12 de junio de 2025.

## 1.6. Alegatos de conclusión<sup>15</sup>

35. **Samuel Alejandro Ortiz Mancipe.** El demandante solicitó que se acceda a sus pretensiones, pues reitera que el partido Verde Oxígeno no reunía las condiciones para obtener la personería jurídica a través de las vías excepcionales definidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021.

36. Insistió en que la colectividad no fue víctima de actos de violencia grave y sistemática, sino que el único hecho probado en el proceso es el secuestro de la señora Ingrid Betancourt Pulecio. Así mismo, destacó que ese suceso no fue lo que impidió obtener representación en el Congreso en el año 2002 o inscribir candidatos para las elecciones de 2006.

37. **Partido Verde Oxígeno.** Señaló que su personería jurídica está actualmente respaldada por la Resolución 3587 de 2022, por la cual el Consejo Nacional Electoral verificó el cumplimiento del umbral de votaciones en las elecciones al Congreso de ese año. De ahí deduce que el acto acusado cumplió sus efectos provisionales, luego perdió eficacia y, en consecuencia, se configura la carencia actual de objeto en el caso concreto.

38. Reiteró que la situación de la colectividad se enmarca en las subreglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021 para obtener la personería jurídica por hechos de violencia o persecución política.

39. **Harold Eduardo Sua Montaña.** El tercero impugnador recordó el alcance de su intervención, dirigida a enriquecer argumentativamente la posición de la parte que apoya, y destacó «la relevancia de la situación fáctica sustento de la decisión del acto sub judice para la expedición de dicho acto a favor de las pretensiones».

## 1.7. Concepto del Ministerio Público

40. La procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó negar la nulidad de la Resolución 8805 de 2021, proferida por el Consejo Nacional Electoral. Para sustentar su postura, inició por advertir que dicho acto no está surtiendo efectos, dado que la personería jurídica del partido Verde Oxígeno actualmente deriva de la Resolución 3587 de 2022, «pasándose de un reconocimiento excepcional derivado de la aplicación de la sentencia SU – 257 de 2021 -Nuevo Liberalismo-, a uno ordinario, bajo los criterios establecidos en los artículos 108 de la Constitución Política, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la ley 1475 de 2011».

41. Sin perjuicio de lo anterior, analizó los efectos del acto acusado durante su vigencia, en la medida en que le permitió participar en las elecciones de Congreso de 2022, como parte de la coalición Alianza Verde – Centro Esperanza. En tal sentido, consideró que los secuestros de las señoras Ingrid Betancourt Pulecio y Clara Leticia Rojas González,

<sup>15</sup> El demandante Martín Emilio Cardona Mendoza no presentó alegatos.

cabezas visibles de la colectividad, fue un hecho notorio nacional e internacional que afectó directamente su participación en las diferentes elecciones que se realizaron a continuación y restringió los derechos políticos de los seguidores de su proyecto político. Por lo tanto, concluyó que no se acreditaban los cargos por infracción normativa y falsa motivación que esgrime la parte actora.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

42. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011<sup>16</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>17</sup>, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Problema jurídico

43. Corresponde a la Sala determinar si la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021, por la cual el Consejo Nacional Electoral (CNE) reconoció personería jurídica al partido Verde Oxígeno, debe anularse por las causales de falsa motivación e infracción normativa frente a los artículos 4º y 108 de la Constitución Política, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011.

44. Previo al estudio de fondo, se observa que el acto acusado perdió fuerza ejecutoria, en los términos del artículo 91, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, como se advirtió en el auto de 27 de febrero de 2025:

[E]n la actualidad, la personería jurídica de la colectividad política Verde Oxígeno deviene de su participación en las elecciones parlamentarias del año 2022, según se deriva del contenido de la Resolución 3587 de esa anualidad «[p]or medio de la cual se determina los partidos y movimientos políticos que conservan o tienen derecho a la personería jurídica, al haber obtenido los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política con ocasión de las elecciones para Congreso de la República del 13 de marzo de 2022».

(...) De lo anterior, la Sala puede concluir que el partido político Verde Oxígeno, hoy en día, conserva su personería jurídica de la situación concreta señalada en la referida resolución, esto es, el haber sometido sus candidatos al voto ciudadano, específicamente, a través de su participación en la coalición «Alianza Verde Centro Esperanza», en la circunscripción ordinaria al Senado de la República.

(...) Así las cosas, se puede concluir que, **a la fecha, la Resolución 8805 del 1º de diciembre del 2021 no está surtiendo efectos**, dado que las condiciones que, hoy en día, permiten señalar que Verde Oxígeno es un partido con personería jurídica no son aquellas que se plasmaron en dicho acto, sino otras, que conllevaron a una reacreditación de la titularidad de esa prerrogativa una vez surtido el proceso democrático del 2022 (Negrillas adicionales).

45. En tales condiciones, se tiene que el acto citado le reconoció personería a la agrupación política y con ello, los derechos que la ley electoral le confiere, por lo que su estudio de legalidad en el caso concreto se circunscribirá a la vigencia de la Resolución

<sup>16</sup> Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional (...).

<sup>17</sup> Modificado por el Acuerdo 434 de 2024. Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 del reglamento, el cual quedará así: (...) Sección Quinta: (...) 2. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral (...).

8805 del 1º de diciembre de 2021, dentro del marco temático trazado por los cargos que formuló la parte actora.

### **2.3. La violencia política como criterio para decidir sobre la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos**

46. Los partidos y movimientos políticos son actores decisivos para el Estado, a la hora de hacer efectivo el principio democrático. No solo participan en las decisiones del Estado, a través de los candidatos elegidos popularmente que acceden al poder público, sino que, además, aglutinan las opiniones y posturas de las personas en torno a propuestas y plataformas ideológicas, al menos en democracias sanas y funcionales<sup>18</sup>.

47. La Constitución Política de 1991 hace mención expresa de ellos y les otorga varias prerrogativas para cumplir su crucial rol. Particularmente, la personería jurídica les da estatus, legitimidad y permanencia frente a otras formas de organización con fines políticos, como los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos<sup>19</sup>. Así mismo, les da derecho a recibir financiación parcial estatal para su funcionamiento, difundir sus ideas y programas a través de los medios de comunicación, declararse en oposición al gobierno y otorgar avales para la inscripción de candidatos.

48. La vía para adquirir y mantener ese atributo es, por regla general, el esfuerzo electoral que se representa en el umbral mínimo de votación en las elecciones al Congreso de la República, definido en el 3% de la votación válida nacional en Senado o Cámara, de conformidad con el artículo 108 superior. Así, cada cuatro años el Consejo Nacional Electoral, por virtud de la función prevista en el numeral 9 del artículo 265 constitucional, expide el acto administrativo que expone los resultados de las agrupaciones participantes en dichos comicios y hace las respectivas declaraciones.

49. Al lado de lo anterior, la personería jurídica se puede obtener por excepción, entre otros casos, cuando la organización logra una curul en alguna circunscripción especial del legislativo<sup>20</sup>, alcanza la segunda votación en las elecciones presidenciales<sup>21</sup> o sufre actos de violencia que le impiden ejercer el derecho a la participación<sup>22</sup>, según la Constitución y la jurisprudencia.

50. La violencia como criterio para ser reconocido como partido o movimiento político con personería jurídica surge justamente de una construcción jurisprudencial suscitada por el caso del partido Unión Patriótica con la sentencia que profirió en el 2013 la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>23</sup> y consolidada con el antecedente del Nuevo Liberalismo que provino de la Corte Constitucional en el 2021<sup>24</sup>.

51. En ambos eventos las cortes ordenaron al Consejo Nacional Electoral restituirles tal condición, por considerarlos víctimas de actos de violencia y delitos de lesa humanidad

<sup>18</sup> Sobre la relevancia institucional de los partidos y movimientos políticos, ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>19</sup> Acerca de estas prerrogativas de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de marzo de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00046-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>20</sup> Constitución Política, artículo 108.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-316 de 2021, MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia. Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de julio de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00027-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

que debilitaron sus posibilidades de permanecer en el panorama político y electoral nacional, en detrimento de los derechos de sus principales dirigentes y de sus militantes.

52. De los pronunciamientos referidos, se destaca que esas circunstancias extraordinarias imponen que la regla del umbral de votación sea interpretada en clave con el principio democrático y de participación, de modo que la personería jurídica pueda contribuir a su ejercicio e incluso sirva como instrumento de reparación. Para el efecto, es necesario que las pruebas del proceso acrediten que la respectiva organización política se encontraba en una situación que no le permitía ejercer sus derechos en términos de igualdad con las demás.

53. Así, el Consejo de Estado advirtió para la Unión Patriótica que esta «fue objeto de acciones en su contra provenientes de fuerzas oscuras dirigidas a asesinar selectivamente a muchos de sus miembros, varios de los cuales habían sido elegidos en cargos de elección popular en alcaldías y en corporaciones públicas, en las diferentes elecciones en las que el Partido Político pudo participar, antes de las del año 2002», lo cual afectó considerablemente su desempeño electoral en las elecciones del Congreso de ese año y que derivó en la cancelación de su personería jurídica.

54. En términos similares, la Corte Constitucional destacó que, si bien el partido Nuevo Liberalismo había solicitado voluntariamente la cancelación de su personería jurídica y se había reintegrado como sector del partido Liberal Colombiano, lo cierto es que el posterior magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, sumado a otros hechos delictivos contra su dirigencia, generaron «un ambiente de miedo, zozobra e incertidumbre» que paralizó su funcionamiento, dentro o fuera de dicha colectividad, como proyecto político organizado y con capacidad para continuar su actividad.

55. A su turno, no habrá lugar a reconocer o restaurar la personería jurídica cuando, a pesar de mediar actos de violencia grave y sistemática, estos no guardan una relación directa con las posibilidades de participación política ni con la existencia de la personería jurídica de la organización, como ocurrió con el partido Nueva Fuerza Democrática<sup>25</sup>.

56. En conclusión, corresponde al operador jurídico evaluar en cada caso si la situación de determinada organización política encuadra en los supuestos definidos por la jurisprudencia para establecer si tiene derecho a obtener, conservar o recuperar su personería jurídica como partido o movimiento político, de cara a las pruebas aportadas a la actuación administrativa o judicial.

#### **2.4. El caso concreto**

57. De acuerdo con la fijación del litigio, en este caso corresponde a la Sala determinar si la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021 del Consejo Nacional Electoral debe anularse por infracción de los artículos 4º y 108 de la Constitución Política, 3º de la Ley 130 de 1994 y 3º de la Ley 1475 de 2011 y por falsa motivación, en razón a los efectos que produjo durante su vigencia.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00034-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

58. Los demandantes consideran que el partido Verde Oxígeno no tenía derecho a que el CNE le reconociera personería jurídica a través del acto acusado, pues sostiene que no se encontraba en las mismas condiciones del partido Nuevo Liberalismo, según la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, motivo por el cual, a su juicio, su situación debía regirse por el régimen ordinario, de acuerdo con las normas citadas. A su turno, la parte demandada argumenta que el secuestro de la señora Ingrid Betancourt Pulecio fue un hecho que de forma directa afectó el ejercicio del derecho a la participación de la colectividad y su consecuente desaparición de la vida política.

59. Frente a la controversia, las pruebas demuestran los siguientes hechos, que se exponen en orden cronológico:

60. El Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al movimiento Oxígeno Liberal, mediante la Resolución 0035 del 28 de enero de 1998, en respuesta a la solicitud formulada, entre otros, por la señora Ingrid Betancourt Pulecio, a quien se inscribió como directora general y representante legal<sup>26</sup>. En esa época, el artículo 108 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 3º de la Ley 130 de 1994, exigía para esos efectos demostrar al menos cincuenta mil firmas de apoyo, junto con los estatutos y otros documentos constitutivos.

61. El movimiento Oxígeno Liberal logró la elección de dos senadoras en las elecciones del 8 de marzo de 1998, para el período 1998-2002, una de ellas fue la señora Ingrid Betancourt Pulecio, con 158.184 votos por la lista<sup>27</sup>.

62. El CNE autorizó el cambio de nombre por movimiento Oxígeno Verde (Resolución 0188 del 16 de junio de 1999) y luego por partido Verde Oxígeno (Resolución 0156 del 23 de febrero de 2000)<sup>28</sup>.

63. El 23 de febrero de 2002 fueron secuestradas las señoras Ingrid Betancourt Pulecio, entonces candidata a la presidencia de la República, y Clara Leticia Rojas González, asesora de campaña. Este hecho fue documentado por los medios de comunicación nacionales e internacionales<sup>29</sup> y está relatado en el expediente por la fiscal 114 delegada ante los jueces penales del circuito especializado, de la siguiente manera<sup>30</sup>:

(...) el 23 de febrero de 2002 a eso de las 13:30 horas, en la vía La Montañita – Paujil, cruce de la Unión Peneya, departamento del Caquetá, cuando fueron interceptados por un grupo de hombres fuertemente armados y retenidos, la entonces candidata presidencial Ingrid Betancourt Pulecio, su asesora de campaña Clara Leticia Rojas González, el señor Mauricio Orlando Mesa Galindo (camarógrafo) y el señor Adair Atanagoras Lamprea Okamel (conductor), siendo liberados esa misma tarde los últimos, mientras que las dos primeras continuaron en poder de los captores. Estos hechos fueron atribuidos al FRENTE XV de las FARC (...).

64. En las elecciones del Congreso de la República que se realizaron el 10 de marzo de 2002, el partido Verde Oxígeno inscribió candidatos a la Cámara de Representantes por las circunscripciones del Atlántico, Bogotá D.C., Huila y Santander, sin obtener curules<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> SAMAI, anotación 14: expediente administrativo CNE-E-2021-022055/CNE-E-2024-022081.

<sup>27</sup> SAMAI, anotación 52: informe de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Además: SAMAI, anotación 58: oficio SGE-CS-1301-2025 del 8 de abril de 2025, de la Sección de Relatoría del Senado de la República.

<sup>28</sup> SAMAI, anotación 14: expediente administrativo CNE-E-2021-022055/CNE-E-2024-022081.

<sup>29</sup> Por ejemplo: The Washington Post, World in Brief (El mundo en breve), febrero 27 de 2002. Prueba aportada por el Partido Verde Oxígeno (SAMAI, anotación 57, con documento de traducción oficial).

<sup>30</sup> SAMAI, anotación 68: oficio 20151-20520 No. 0103 de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>31</sup> SAMAI, anotación 52: pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

65. La colectividad inscribió 288 candidatos para los diferentes cargos de los comicios del 26 de octubre de 2003 y logró la elección del alcalde de Uribe (Meta) y diez concejales en los municipios de Uribe (Meta), Barranquilla (Atlántico), Sativasur (Boyacá), Lórica (Córdoba), Pamplona (Norte de Santander), La Tebaida (Quindío), Florencia (Caquetá), Villavicencio (Meta) y Ospina (Nariño)<sup>32</sup>.

66. Mediante Resolución 1767 de 9 de junio de 2004, el Consejo Nacional Electoral canceló, entre otras, la personería jurídica del partido Verde Oxígeno, pues «no obtuvo representación en el Congreso de la República en las elecciones celebradas el 10 de marzo de 2002»<sup>33</sup>.

67. El 2 de julio de 2008, el Ejército Nacional rescató a las señoras Betancourt y López, en la denominada «Operación Jaque», que la Fiscalía General de la Nación describe en los siguientes términos<sup>34</sup>:

La información allegada a las diligencias da cuenta que el 2 de julio de 2008, miembros del Ejército Nacional realizaron una operación militar para la liberación o rescate de secuestrados en zona rural del departamento del Guaviare, municipio de Tomanchipan, que permitió, luego de haber engañado a miembros de las FARC, el ingreso de 15 personas secuestradas al helicóptero en el que se desplazaban los militares, así como de los señores conocidos con los alias “Cesar” y “Gafas”, quienes en el aire fueron reducidos por el personal militar, procediéndose a su captura; las personas que habían permanecido secuestradas por la agrupación armada fueron trasladados a la ciudad de San José del Guaviare y los capturados puestos a disposición de la fiscalía 5 de la Unidad Nacional Anti Secuestro y Extorsión.

68. El 22 de octubre de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) certificó que la señora Ingrid Betancourt Pulecio «está acreditada como víctima en el Caso No. 01 de la Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz “*Toma de rehenes y graves privaciones de la libertad por parte de las FARC-EP*”» y además, que «su secuestro es uno de los hechos graves y representativos escogidos por la Sala de Reconocimiento para la determinación de las conductas de crimen de guerra de toma de rehenes y crimen de lesa humanidad de graves privaciones de la libertad cometidas por parte de las FARC-EP en el Auto No. 019 de 2021».

69. El 28 de octubre de 2021, la señora Ingrid Betancourt Pulecio solicitó ante el CNE el reconocimiento de la personería jurídica al partido Verde Oxígeno<sup>35</sup>, con la siguiente justificación:

La personería jurídica del PARTIDO VERDE OXIGENO fue cancelada durante la época en la cual la señora Ingrid Betancourt Pulecio se encontraba en cautiverio, víctima de un crimen de lesa humanidad y de guerra – consecuencia del conflicto armado en Colombia, lo cual le impidió –por obvias razones– continuar con su ejercicio político, su vocación de permanencia y su estructura política constituida a través del PARTIDO VERDE OXIGENO, y cumplir en consecuencia con los requisitos electorales para la supervivencia del mismo.

70. El Consejo Nacional Electoral accedió a la petición, a través de la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021<sup>36</sup>. Para sustentar esta decisión, el organismo expuso los lineamientos de la sentencia SU-257 de 2021 para el reconocimiento de la personería

<sup>32</sup> SAMAI, anotación 52: pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>33</sup> SAMAI, anotación 14: expediente administrativo CNE-E-2021-022055/CNE-E-2024-022081.

<sup>34</sup> SAMAI, anotación 68: oficio 20151-20520 No. 0103 de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>35</sup> SAMAI, anotación 14: expediente administrativo CNE-E-2021-022055/CNE-E-2024-022081.

<sup>36</sup> Id.

jurídica por haber acreditado actos de violencia política contra el partido, similares a los del Nuevo Liberalismo y concluyó que:

En el análisis de las circunstancias que rodearon la pérdida de personería jurídica del Partido Verde Oxígeno, se encontró una situación excepcional y de violencia que no le permitió participar en condiciones de igualdad en los certámenes electorales de la época, impidiendo en el año 2002 a la organización política alcanzar el umbral electoral necesario para la personería jurídica, la cual le fuera cancelada en el 2004. De ahí que se cumplan los presupuestos señalados en la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional para el reconocimiento de la personería jurídica.

71. Mediante Resolución 3587 del 4 de agosto de 2022<sup>37</sup>, el CNE declaró que, entre otros, el partido Verde Oxígeno conservaba vigente la personería jurídica, por haber superado el umbral de votación del 3% de la votación válida emitida en el territorio nacional, como parte de la lista al Senado de la coalición Alianza Verde – Centro Esperanza.

72. Con base en las pruebas estudiadas, la Sala concluye que el partido Verde Oxígeno fue víctima de hechos de violencia parecidos al Nuevo Liberalismo, según los lineamientos impartidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021, que le daban derecho a la personería jurídica, pues en ambos casos se advierten las siguientes coincidencias:

FACTOR	NUEVO LIBERALISMO	VERDE OXÍGENO
Personería jurídica anterior al hecho de violencia	Resolución 006 de 1986	Resolución 0035 de 1998
Logros electorales con la personería jurídica	Elección de 13 congresistas período 1986-1990  Elección de 48 alcaldes y 236 concejales y 19 diputados en las elecciones del 13 de marzo de 1988	Elección de dos senadoras período 1998-2002  Inscripción de candidata a la Presidencia de la República período 2002-2004
Hecho determinante de violencia	Asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento en agosto de 1989	Secuestro de la señora Ingrid Betancourt Pulecio representante legal y candidata a la Presidencia de la República, en febrero de 2002
Solicitud de restitución de personería jurídica	Peticiones del 21 y 28 de noviembre de 2017, presentadas por los señores Fernando Galindo González, Carlos Ardila Ballesteros y Gloria Pachón de Galán	Petición del 28 de octubre de 2021, formulada por la señora Ingrid Betancourt Pulecio

73. Para la Sala, el secuestro de la fundadora y principal figura nacional le impidió continuar el liderazgo que venía ejerciendo al interior de la colectividad y que hasta el momento se reflejaba en su elección como senadora para el período 1998-2002, con más de 150.000 votos por la lista, así como su postulación como candidata a la Presidencia de la República y la inscripción de listas para diferentes circunscripciones de la Cámara de Representantes para el período 2002-2006.

74. De manera que una colectividad que venía ganando espacios en la administración pública y reconocimiento significativo del electorado durante los cuatro años que

<sup>37</sup> SAMAI, anotación 31: anexo de la intervención de la señora Laura Natalia Rubio Prieto, en respuesta al traslado de la medida cautelar.

transcurrieron entre la obtención de la personería jurídica y el secuestro de su líder natural, después de este hecho resultó seriamente debilitada y finalmente desapareció como fuerza política organizada.

75. Sobre el punto, se destaca que la calificación del secuestro de la señora Ingrid Betancourt Pulecio como un crimen de lesa humanidad al interior del proceso que se adelanta ante la Jurisdicción Especial para la Paz constituye un factor relevante para efectos de interpretar el requisito del artículo 108 superior, como lo advirtió la Corte Constitucional en el caso del Nuevo Liberalismo:

La calificación de crimen de lesa humanidad le da a este Partido Político o ex partido político, una connotación que es absolutamente relevante de cara a la interpretación del artículo 108 de la Constitución: se trata de un delito contra la humanidad, de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil y por ello, lo que sucedió es que la humanidad fue la que resultó afectada y los restantes líderes que querían mantener el grupo organizado o el partido como una opción de poder, ya no lo pudieron hacer. No se debe olvidar que el entendimiento de un delito de lesa humanidad, de un crimen como este, implica que estamos en presencia de la jurisdicción universal, lo que implica que cualquier autoridad, en cualquier lugar, puede investigarlo. Esa jurisdicción universal les atribuye a los jueces, el deber y al mismo tiempo la obligación de valorar y proteger a quienes sean víctimas del delito de lesa humanidad<sup>38</sup>.

76. Por lo mismo, la Corte advirtió en la citada sentencia SU-257 de 2021 que la personería jurídica representaba «una forma de reparación» para que, tanto dirigentes del partido, como militantes y simpatizantes, pudieran continuar ejerciendo sus derechos políticos, alineados con las ideas y programas que defienden.

77. Estas circunstancias fueron ponderadas por el Consejo Nacional Electoral en el acto acusado, que señaló al respecto:

Las circunstancias excepcionales y además, ajenas a la voluntad del Partido Verde Oxígeno, lo colocaron en una situación desfavorable y de desigualdad frente a los demás Partidos Político de la época, como lo fue el hecho de que su líder y dirigente Ingrid Betancourt Pulecio fuera víctima de secuestro, prolongándose este por más de seis años, provocando a su vez temor en los demás integrantes de la organización política y el pueblo en general, lo cual fue catalogado como un crimen de guerra y de lesa humanidad.

78. Igualmente, para el caso es relevante que el hecho que afectó de forma determinante al partido ocurrió en un contexto de violencia política nacional, en el cual, según informó el comandante general de las Fuerzas Militares en este proceso, entre el 2002 y el 2007 fueron secuestradas 69 personas calificadas como políticos, candidatos o mandatarios en cargos de elección popular, incluida la señora Betancourt Pulecio.

79. En consecuencia, la Sala concluye que en este caso la resolución demandada no incurrió en los cargos que le atribuye la parte actora, por el contrario, al momento de resolver sobre la personería jurídica que se reprocha, la autoridad competente siguió los lineamientos de la jurisprudencia en la materia y consideró que el caso ameritaba inaplicar la regla ordinaria prevista en la norma constitucional, ante un hecho grave de violencia que hizo imposible la permanencia del partido Verde Oxígeno en el escenario político y electoral del país.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021.

80. Concretamente, no hubo falsa motivación, dado que las razones que sustentan el reconocimiento de la personería jurídica responden a la situación que demostró el partido en la actuación administrativa, parecida a la del Nuevo Liberalismo, según lo exigió la Corte Constitucional.

81. Por otra parte, tampoco se configura el vicio por infracción del artículo 108 de la Constitución Política, pues, como se dijo, el acto de violencia del que fue víctima la máxima representante del partido imponía la prevalencia del principio de participación política, sobre la regla ordinaria de obtención del referido atributo.

82. En cuanto al artículo 3º de la Ley 130 de 1994, esta norma no fue relacionada entre los fundamentos de derecho de la Resolución 8805. En su lugar, los requisitos formales para la inscripción del partido en el Registro Único que lleva el CNE fueron verificados según el contenido del artículo 3º de la Ley 1475 de 2011, que exige la presentación de «las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados», todos constatados y registrados, como se observa en los ordinales segundo a séptimo del citado acto. De modo que, verificado el derecho a obtener la personería jurídica y presentados los documentos pertinentes, con la revisión de legalidad correspondiente, había lugar a acceder a este registro.

83. Por último, frente al cargo referido a la aplicación del Acuerdo Final del 2016, no se observa que este haya sido relacionado por el CNE entre los fundamentos jurídicos del acto acusado, más allá de mencionarlo al reseñar el contenido de la solicitud de personería jurídica del partido Nuevo Liberalismo, cuando lo compara con la situación de Verde Oxígeno<sup>39</sup>. Siendo así, basta recordar que dicho acuerdo no tiene fuerza normativa directa y no derogó el régimen de los partidos políticos, como lo ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>40</sup> y del Consejo de Estado<sup>41</sup>.

84. Ante la demostración de que el partido Verde Oxígeno cumplió los criterios definidos por la jurisprudencia para recuperar la personería jurídica y, por lo tanto, que se justificaba la inaplicación de la regla ordinaria del umbral de votación prevista en el artículo 108 superior, se negará la pretensión de nulidad del acto acusado.

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

### III. FALLA

**PRIMERO: NEGAR** la nulidad de la Resolución 8805 del 1º de diciembre de 2021, por la cual el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al partido Verde Oxígeno.

**SEGUNDO: ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

<sup>39</sup> Ver tabla de las páginas 16 y 17 de la Resolución 8805 de 2021.

<sup>40</sup> Por ejemplo, sentencia SU-257 de 2021.

<sup>41</sup> Por ejemplo: Sección Quinta, sentencia de 7 de marzo de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2023-00046-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



**TERCERO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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