



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el  
departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

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

**Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00093-00  
**Demandante:** JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR  
**Demandados:** REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR EL  
DEPARTAMENTO DE NARIÑO– PERIODO 2022-2026  
**Tema:** Infracción de norma superior – inciso quinto, artículo 262 de  
la Constitución. Falsedad en documento electoral –  
formulario E-6CT.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral presentada por José Manuel Abuchaibe Escolar contra el acto de declaratoria de elección de la Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Nariño, contenido en el formulario E-26 CAM, expedido el 21 de marzo de 2022.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

1. En ejercicio del medio de control de nulidad electoral<sup>1</sup>, José Manuel Abuchaibe Escolar demandó el acto de declaratoria de elección de los Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño, contenida en el formulario E-26 CAM expedido el 21 de marzo de 2022. Así mismo, solicitó un nuevo escrutinio de los votos depositados para dicha elección, excluyendo de este la lista presentada por la coalición del Pacto Histórico.

**1.1. Fundamentos fácticos**

2. En síntesis, el demandante señala que, el 21 de marzo de 2022, la Comisión Escrutadora Departamental de Nariño declaró la elección de los representantes a la Cámara por dicha circunscripción territorial, entre ellos, la de Erick Adrián Velasco Burbano, inscrito por el Pacto Histórico, coalición formada por los partidos y movimientos «Polo Democrático Alternativo -PDA-, Alianza Democrática Amplia-ADA-, Movimiento Político Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, la Unión Patriótica -UP- y el Partido Comunista Colombiano -PCC-».

<sup>1</sup> Art. 139 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA.

## 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

3. La parte accionante considera que se configuró la causal de nulidad del artículo 275, ordinal 3, del CPACA y alega la transgresión de las normas en las que debía fundarse el acto demandado, en atención a su expedición irregular (artículo 137 ibídem) y al desconocimiento de lo establecido en el artículo 262, inciso quinto, de la Constitución.

4. Para el demandante, la información correspondiente a la inscripción de las candidaturas y su aceptación, registrada en el formato E-6CT, no coincide con la realidad, toda vez que allí se indicó que el movimiento Colombia Humana no obtuvo ningún voto en la circunscripción en comento en las elecciones de Cámara de Representantes del año 2018, puesto que no postuló candidatos para ese certamen electoral.

5. Señala que el movimiento Colombia Humana obtuvo su personería jurídica por lograr más del 3% de los votos emitidos válidamente en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República celebradas en el año 2018, por decisión de la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021, sin haber participado en las correspondientes al Congreso.

6. Así, considera que los votos que debieron registrarse en el formato E-6CT y tomados en cuenta a efectos de dar cumplimiento al inciso quinto del artículo 262 de la Constitución<sup>2</sup>, son los obtenidos en el departamento de Nariño en la referida elección presidencial, votación que no le permitía ser parte de la coalición del Pacto Histórico, toda vez que Colombia Humana tuvo «368.143 (votos) de un total de 560.530 en las (elecciones) presidenciales del 2018. Lo que supera ampliamente el 15%».

## 2. Trámite

7. Mediante auto del 2 de junio de 2022<sup>3</sup>, la demanda fue admitida y se ordenaron las respectivas notificaciones<sup>4</sup>. Dentro del término de traslado, se presentaron los siguientes escritos de contestación:

---

<sup>2</sup> Que dispone que «[l]os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas».

<sup>3</sup> Índice SAMAI nro. 20.

<sup>4</sup> Inicialmente, la demanda fue inadmitida mediante auto del 16 de mayo de 2022 (índice SAMAI nro. 8). Mediante escrito del 19 de mayo de 2022 (índice SAMAI nro. 17), la parte demandante subsanó el yerro advertido en el auto admisorio, consistente en una indebida acumulación de pretensiones.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

8. La accionada **Ruth Amelia Caycedo Rosero**<sup>5</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, toda vez que considera que «las sentencias invocadas por el demandante no tienen efectos retroactivos y, en consecuencia, no pueden aplicarse a las situaciones que ocurrieron en el año 2018 sino a las que se presenten en el futuro. Además, esgrimió que las sentencias del Consejo de Estado tuvieron efectos inter partes y no constituyen sentencias de unificación jurisprudencial a la luz del artículo 10 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (sic)».

9. Adicionalmente, indicó que «la Comisión Escrutadora del Departamento de Nariño declaró la elección de representantes a la Cámara por el mismo departamento aplicando las normas constitucionales y legales que regulan esta materia, después de examinar los votos emitidos por las listas de los distintos candidatos» y que quienes integraban dicha comisión «no tuvieron la más mínima información respecto del procedimiento seguido ante el Consejo Nacional Electoral para validar la inscripción de las listas, y muchísimo menos podían saber que algunas tenían irregularidades, pues el conocimiento de éstas es competencia del Consejo Nacional Electoral».

10. De igual manera, afirmó que no existe prueba en el proceso de la existencia de falsedades introducidas en el formato de inscripción de la lista del Pacto Histórico a la Cámara de Representantes por Nariño y que tal prueba «no existe (...) porque las listas se inscribieron de buena fe». Así mismo, señala que lo afirmado en la demanda le atribuye a los integrantes de dicha lista «los delitos de falsedad en documento público, obtención de documento público falso, fraude al sufragante, fraude procesal y concierto para delinquir», sin que medie prueba de tales faltas de naturaleza penal.

11. Por otra parte, la defensa de la accionada señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva porque «es imposible probar que la representante a la Cámara RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO hubiera participado en la inscripción de la lista del Pacto Histórico y otros movimientos políticos para la elección que se realizó el 13 de marzo del año en curso».

12. El demandado **Erick Adrián Velasco Burbano**<sup>6</sup> afirmó que deben negarse las pretensiones de la demanda, por considerar que lo allí señalado corresponde a una interpretación errada de lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021, puesto que el reconocimiento de personería jurídica tratado en dicho pronunciamiento «se ciñe a reglas distintas de las establecidas legalmente para la asignación de curules en elecciones directas para Cámara y Senado, pues deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Haber obtenido como mínimo el 3% de los votos

<sup>5</sup> Representante a la Cámara elegida por el Partido Conservador Colombiano. Escrito presentado el 5 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 30.

<sup>6</sup> Representante a la Cámara elegido por el Pacto Histórico. Escrito presentado el 6 de julio de 2022. Índice SAMAI nros. 31 y 32.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

emitidos válidamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. 2. Al menos uno de los candidatos de la fórmula debe aceptar su curul en el Congreso de la República. 3. Quienes aceptaron su curul en el Congreso de la República deben declararse en oposición al Gobierno Nacional».

13. En la misma línea, señaló que adoptar una interpretación como la propuesta en la demanda respecto del artículo 262 de la Constitución, impediría totalmente que se ejerciera el derecho a formar coaliciones en listas para el Congreso de la República por parte de los «movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan obtenido su personería jurídica gracias al artículo 24 de la Ley Estatutaria No. 1909 de 2018, es decir, -gracias a que presentaron candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República y obtuvieron el segundo lugar en número de votos válidos -, (...), pues en todos los casos han obtenido votos válidos superiores a dicho 15%».

14. Así las cosas, sostuvo que «los votos válidos que obtuvo en el Departamento de Nariño el Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana para las elecciones de Presidente de la República para el periodo 2018-2022, no pueden computarse para efectos de la regla de sumatoria de votos válidos máximos del 15% para conformar coalición política “Pacto Histórico”, de que trata el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia, pues no se trata de votos válidos obtenidos para Congreso de la República (sic)».

15. Adujo igualmente que la interpretación que realiza el demandante respecto de lo señalado en la sentencia SU-316 de 2021 es extensiva y, por lo tanto, inaplicable en un proceso de naturaleza electoral como este, pues en dicho pronunciamiento la Corte Constitucional no se refirió de ninguna manera a lo dispuesto en el artículo 262 superior; y que la coalición del Pacto Histórico incumplió su lista en pleno cumplimiento de la normativa aplicable, toda vez «que el total de votos válidos a la Cámara de Representantes por el Departamento de Nariño del año 2018, fueron 475.206» y que «los integrantes del hoy coalición política PACTO HISTÓRICO en su conjunto y sumados, sólo obtuvieron el 13,03% del total de la votación total de la circunscripción», teniendo en cuenta que el movimiento Colombia Humana no presentó candidatos para dicho certamen electoral.

16. Adicionalmente, sostuvo que lo pretendido por la parte demandante es contrario al artículo 176 de la Constitución y a la interpretación que la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>7</sup> le ha brindado a lo señalado en el artículo 262 *ibídem*, pues se busca aplicar la restricción contenida en el inciso quinto de esta última disposición a una elección que se desarrolló dentro de una

<sup>7</sup> Se hace referencia a la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2021. Rad. No. 76001-23-33-000-2020-00002-02.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

circunscripción territorial, con base en los resultados obtenidos en una elección de carácter nacional.

17. Por otro lado, indicó que la parte accionante no cumplió con la carga probatoria de demostrar la falsedad con fundamento en la cual invoca la causal de nulidad contemplada en el artículo 275, ordinal 3, del CPACA, toda vez que esta «no encaja dentro los supuestos de hecho planteados por el demandante, pues como se ha reiterado, esta se da frente a (i) las diferencias injustificadas entre las actas E-14 y E-24; (ii) las zonas, puestos y mesas en las que ocurrió dicha irregularidad; y, (iii) los candidatos afectados por éstas, y no frente al proceso de inscripción como erróneamente lo plantea el demandante».

18. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**<sup>8</sup> hizo referencia a lo señalado en el concepto nro. CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514, emitido el 9 de diciembre de 2021, por el Consejo Nacional Electoral, en el que, entre otras cosas, se indicó que «[f]rente al candidato que ocupe el segundo lugar en las elecciones presidenciales y acceda a la curul del artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, teniendo en cuenta que la votación fue obtenida para las elecciones presidenciales y no para las circunscripciones de Senado y/o Cámara de Representantes, mal puede tenerse en cuenta dicha votación, y por tanto, no se contabilizará voto alguno para los efectos consagrados en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015».

19. El accionado **Juan Daniel Peñuela Calvache**<sup>9</sup> señaló que «el actor no sustentó cargo ni reparo alguno en contra del proceso de inscripción, votación, escrutinio y posterior declaratoria de la elección del señor JUAN DANIEL PEÑUELA como representante a la Cámara por Nariño por el partido conservador», por lo que, en el evento «en que el juez electoral decida que los cargos contra la lista del “PACTO HISTÓRICO” deben prosperar, la declaratoria de nulidad de la elección debe ser parcial en el sentido de cobijar únicamente la lista de candidatos respecto de la cual se endilgaron las citadas irregularidades». Lo anterior, en respeto de los principios de eficacia del voto y congruencia.

20. Finalmente, el **Consejo Nacional Electoral**<sup>10</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto los movimientos y partidos que conforman la coalición del Pacto Histórico contaban con el derecho que les brinda el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución a suscribir un acuerdo para la presentación conjunta de listas de candidatos a las diferentes circunscripciones en que se eligen los integrantes del Congreso de la República, aun cuando exista una omisión legislativa frente al desarrollo de lo establecido en dicha norma superior.

<sup>8</sup> Escritos presentados el 6 y 13 de julio de 2022. Índices SAMAI nros. 33, 40, 41 y 44.

<sup>9</sup> Escrito presentado el 7 de julio de 2022. Índice SAMAI nros. 34 y 35.

<sup>10</sup> Escrito presentado el 8 de julio de 2022. Índice SAMAI nros. 36 y 37.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

21. De igual forma, afirmó que ante la entidad que representa no se tramitó ninguna solicitud de revocatoria de la inscripción de la candidatura de Erick Adrián Velazco Burbano, elegido representante a la Cámara por la coalición del Pacto Histórico.

22. Mediante auto del 21 de octubre de 2022<sup>11</sup>, el despacho sustanciador encontró que el proceso cumplía con los presupuestos establecidos en el artículo 182A del CPACA. En la misma providencia se pronunció sobre el decreto de las pruebas solicitadas y aportadas por las partes e intervinientes<sup>12</sup>, fijó el litigio<sup>13</sup> y ordenó el traslado del proceso para que presentaran sus alegatos de conclusión<sup>14</sup>.

### 3. Alegatos de conclusión

23. La demandada **Ruth Amelia Caycedo Rosero**<sup>15</sup> se acoge a lo expresado en su escrito de contestación de la demanda y, además, manifiesta que «inscribió su candidatura previo el aval del Partido Conservador Colombiano y que su movimiento, nada tiene que ver con la coalición que el Pacto Histórico hubiera conformado con otros partidos políticos para elegir al también representante ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO», así como que «no hay prueba de que la coalición del Pacto Histórico suscrita, entre otros, con el movimiento político Colombia Humana, hubiera faltado a la verdad al inscribir su lista e incumplido el requisito impuesto por el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política».

24. De igual manera, insiste en que carece de legitimación en la causa por pasiva para acudir al proceso.

25. El **Consejo Nacional Electoral** alega de conclusión<sup>16</sup> señalando que « el inciso 5° del artículo 262 Constitucional es claro y no debe soportar otras interpretaciones distintas a las ya fijadas por la jurisprudencia y la Organización Electoral, en el sentido de exigir, únicamente, que los partidos coaligados que inscriben la lista a la corporación pública de elección popular, cuenten con personería jurídica y que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción», por lo que a «los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que surjan por la figura de la escisión o por providencia judicial o administrativa y que pretendan coaligarse conforme a la citada norma, no se les contabilizará voto alguno al no haber participado en las elecciones inmediatamente

<sup>11</sup> Índice SAMAI nro. 58.

<sup>12</sup> Ordinales primero, segundo y tercero de la parte resolutive.

<sup>13</sup> Ordinal quinto de la parte resolutive, de conformidad con lo señalado en los fundamentos jurídicos nros. 43 y 44 de la providencia.

<sup>14</sup> Ordinal sexto *ibídem*.

<sup>15</sup> Índice SAMAI nro. 65

<sup>16</sup> Índice SAMAI nro. 66.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

anteriores, como ocurre en el caso del Movimiento Político Colombia Humana dentro de la Coalición Pacto Histórico».

26. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** alega de conclusión<sup>17</sup> y reitera lo planteado en su escrito de contestación de la demanda.

27. El accionado **Erik Adrián Velasco Burbano** presenta escrito de alegatos de conclusión<sup>18</sup>, en el que reitera su petición de negar las pretensiones de la demanda, por cuanto afirma que la sentencia SU-316 de 2021 no constituye un precedente a ser tomado en cuenta para resolver el presente asunto, habida cuenta de que en los dos procesos se están tratando problemas jurídicos diametralmente distintos, y que dicho pronunciamiento no contiene ninguna regla que afecte la manera en que debe interpretarse el artículo 262, inciso quinto, superior, de manera que lo pretendido por el accionante carece de fundamento.

28. Por otra parte, insiste en que lo solicitado por el demandante obedece a una interpretación errada y extensiva de dicha norma constitucional.

29. La defensa del accionado **Juan Daniel Peñuela Calvache** alegó de conclusión<sup>19</sup> reiterando lo expresado en la contestación de la demanda.

#### 4. Concepto del Ministerio Público

30. La Procuraduría General de la Nación presenta concepto<sup>20</sup>, en el que solicita negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

i) Desde el criterio de interpretación histórica «todo lo buscado y regulado en relación con las coaliciones en el Acto Legislativo 02 de 2015 tuvo como referente a las corporaciones públicas, en especial, en lo que hace a las condiciones para su conformación, el origen de las votaciones, el sostenimiento y adquisición de la personería jurídica por los partidos y movimientos políticos, así como, la idea de protección de los colectivos minoritarios en salvaguarda y fortalecimiento de los principios democráticos».

ii) Si se realiza una interpretación exegética y sistemática de lo señalado en el artículo 262 superior, puede inferirse que dicha norma solo hace referencia a «elecciones para acceder a las corporaciones públicas. En términos de circunscripción nacional, las listas para el Senado de la República. En consideración de circunscripción territorial, las listas para la Cámara de

<sup>17</sup> Índice SAMAI nro. 67.

<sup>18</sup> Índices SAMAI nros. 68 y 69.

<sup>19</sup> Índice SAMAI nro. 70

<sup>20</sup> Índice SAMAI nro. 56.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el  
departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y, las juntas administradoras locales».

iii) Desde la óptica finalista, «no se puede interpretar que la votación exigida de hasta el 15% para conformación de coaliciones de las votaciones anteriores, recaiga sobre lo decidido en la contienda presidencial, por cuanto los sufragios que surgen de allí no se compadecen con las minorías políticas en el marco de un régimen presidencialista. En disgresión, las minorías se ven reflejadas en el Congreso de la República».

iv) Adicionalmente, señala que la limitación contemplada en el artículo 262, inciso quinto «se debe aplicar únicamente a las colectividades políticas con personería jurídica al momento de las elecciones para Senado y Cámara de Representantes, según se analizó y, no resulta posible, que recaiga sobre colectividades políticas que hayan obtenido su personería en un escenario posterior», tal y como ocurre con el movimiento Colombia Humana.

v) Para el caso de la circunscripción territorial de Nariño, se advierte que en el formulario E-6CT aportado no se indica el total de votos emitidos en la elección de Cámara de Representantes en el año 2018, por lo que resulta imposible realizar el cálculo del 15% a que refiere la norma en mención, para efectos de establecer si la coalición del Pacto Histórico dio cabal cumplimiento a esta.

## **5. Decisión relativa a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva**

31. Mediante auto del 29 de noviembre de 2022<sup>21</sup>, el despacho sustanciador declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y no probada la misma excepción, respecto de la demandada Ruth Amelia Caycedo Rosero.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

32. Esta Corporación es competente para conocer en única instancia de este proceso en el que se demanda la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Nariño, de conformidad con el ordinal 3<sup>22</sup> del artículo 149 del CPACA. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019.

### **2. Objeto de la decisión**

<sup>21</sup> Índice SAMAI nro. 73.

<sup>22</sup> «De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, (...) de los representantes a la Cámara (...)».



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

33. De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en el auto del 26 de septiembre de 2022, la sala se pronunciará sobre los siguientes aspectos:

¿El formulario E-26 CAM del 21 de marzo de 2022, mediante el cual se declaró la elección de la Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Nariño, está viciado de nulidad por el desconocimiento de lo señalado en el artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política de Colombia?

Para la solución de este problema jurídico, deberán resolverse las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué resultados electorales deben ser tomados en cuenta al momento de calcular el 15% al que se refiere la limitación para la presentación de listas en coalición para la elección popular de corporaciones públicas, contenida en el artículo 262, inciso quinto, de la Constitución?
- ¿Podía Colombia Humana formar parte de la lista de coalición presentada por el Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Nariño, sin vulnerar el artículo 262 constitucional?

¿El formulario E-6 CT presentado por la lista de la coalición del Pacto Histórico, al indicar que el movimiento Colombia Humana no obtuvo ningún voto en las elecciones de Cámara de Representantes por el departamento de Nariño del año 2018, para efectos del cálculo del 15% al que refiere el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, está viciado de falsedad, en los términos del ordinal 3 del artículo 275 del CPACA?

34. Para el efecto, la sala, en primer lugar, se referirá a lo señalado en la sentencia SU-316 de 2021. Posteriormente, expondrá algunas consideraciones respecto del contenido del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política. Por último, abordará el estudio del caso concreto, en el que analizará:

- a) Si se presentó una infracción de lo dispuesto en el artículo 262 de la Constitución, como consecuencia de haberse excedido el tope del 15% al que hace referencia.
- b) Si al haberse indicado en el formulario E-6 CT que el movimiento Colombia Humana no debía contabilizar ningún voto para efectos de calcular el 15% al que hace referencia el artículo 262 de la Constitución Política se configuró una falsedad en dicho el formulario, en los términos del artículo 275, ordinal 3, del CPACA.

### 3. La sentencia SU-316 de 2021

35. Los ciudadanos Gustavo Petro Urrego y Álvaro Moisés Ninco Daza presentaron una acción de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral, en la que alegaron que dicha entidad habría vulnerado el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público de quienes votaron por la fórmula presentada por el movimiento Colombia Humana para la

elección de los cargos de presidente y vicepresidenta de la República, que tuvo lugar en el año 2018, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento de personería jurídica a esa fuerza política.

36. Lo anterior, toda vez que el referido movimiento formó parte de la coalición «Petro presidente<sup>23</sup>», que recibió la segunda votación en dicho certamen electoral, cuyos candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República adquirieron el derecho a ocupar una curul en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, respectivamente, de conformidad con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1909 de 2018.

37. Entre otras cosas, los accionantes adujeron que resultaba contrario a toda lógica negar el reconocimiento de personería jurídica al movimiento político que avaló la candidatura de quienes ocuparon el segundo lugar en una elección presidencial, aun cuando el ordenamiento les reconoce el derecho a ocupar una curul en cada cámara integrante del Congreso de la República y a declararse en oposición, siendo la personería jurídica un presupuesto para el ejercicio de los derechos derivados de tal declaratoria.

38. La Corte Constitucional, en sede de revisión, reconoció la existencia de «una situación de indefinición para los candidatos que hagan parte de una agrupación política, quienes de haber participado en las elecciones a la Presidencia de la República bajo la modalidad de un grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica, puedan acceder no sólo a la garantía prevista en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, sino al conjunto de las garantías y derechos consagrados en el artículo 112 superior y en dicha Ley Estatutaria», por lo que «en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como criterio de interpretación aquel que realice de mejor manera el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito».

39. De tal modo, la Corte indicó que, en asuntos como el estudiado en dicha oportunidad, la regla a aplicar debería ser aquella que armonice lo dispuesto en los artículos 108 y 112 superiores y «que garantice los fines de un Estado democrático participativo y pluralista». Así, en relación con el caso concreto se señaló lo siguiente:

... [E]n el caso específico del reconocimiento de la personería jurídica bajo lo dispuesto en el artículo 112 superior y el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, a grupos significativos de ciudadanos o movimientos políticos sin personería jurídica, se debe verificar que (i) el umbral a superar para efectos de obtener el reconocimiento de la personería jurídica será aquel que el Constituyente Derivado consideró como significativo, es decir, el 3 % de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de

<sup>23</sup> Integrada también por el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

la República; (ii) al menos uno de los candidatos de la fórmula deberá aceptar su curul en el Congreso; y declararse en oposición.

En el caso concreto, a partir de los hechos probados, el senador Petro Urrego -segundo en las elecciones a la presidencia de la República en 2018- contó, naturalmente, con un respaldo ciudadano significativo que superó los 8 millones de votos, superando el umbral; aceptó su curul y ha manifestado -como quedó probado en el acervo probatorio- su posición de oposición al Gobierno nacional. En este punto, y con relación a la superación del umbral por un apoyo significativo, cabe precisar brevemente que resulta en exceso especulativo e incierto afirmar que parte de los votos recibidos por el senador Petro Urrego pudieron deberse a un contrapeso a la campaña contraria, como lo afirma la entidad accionada.

(...)

En el presente caso no se cumple con la finalidad prevista en el artículo 112 de la Constitución si se asignan curules en el Congreso de la República en virtud de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, y su beneficiario, abiertamente en oposición al Gobierno electo y con un respaldo de más de 8 millones de colombianos no puede ejercer el derecho fundamental a la oposición política. En este sentido, la Corte interpreta los artículos 108 y 112 de la Constitución, de forma tal que, en la práctica, se garanticen las prerrogativas inherentes al derecho fundamental a la oposición a quien naturalmente corresponde ejercerlo. Sobre el particular, no puede pasarse por alto que según los ponentes de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 112 de la Constitución “con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural corresponde a quien ha perdido la elección”

40. Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional decidió «TUTELAR el derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución del movimiento político Colombia Humana, así como del senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de titular de la curul a la que se refiere esta disposición»; dejar sin efectos la decisión del Consejo Nacional Electoral mediante la cual negó el reconocimiento de personería jurídica a ese movimiento<sup>24</sup> «y en su lugar ORDENAR a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana...».

#### 4. El artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política

41. Con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, el constituyente derivado incorporó al artículo 262 superior una regla relativa a la conformación de listas en coalición para la elección de corporaciones públicas de elección popular, en los siguientes términos:

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el

<sup>24</sup> Resolución nro. 3231 de 2018.

quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

42. En relación con la disposición transcrita, esta sección ha indicado que, a diferencia de lo ocurrido con el primer enunciado del inciso citado, que requiere de un desarrollo legislativo para su concreción y aplicación, el aparte resaltado «consagra y regula de manera directa un derecho, esto es, el relativo a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado<sup>25</sup>». De igual forma, en el mismo pronunciamiento se hizo referencia a los elementos que de allí derivan, en los siguientes términos:

1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos
2. Exige la verificación de la personería jurídica
3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos
4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción<sup>26</sup>.

43. De acuerdo con lo expuesto, solo los partidos y movimientos que cuenten con personería jurídica podrán formar coaliciones para presentar listas para la elección de corporaciones públicas, siempre que la sumatoria de los votos que estos hayan obtenido no exceda el 15% del total de votos válidos emitidos en la circunscripción para la que se presentará la lista en cuestión.

44. Así, se excluye de la posibilidad de presentar listas en las condiciones antes señaladas a los grupos significativos de ciudadanos, a los partidos y movimientos políticos que carecen de personería jurídica y a aquellos que, contando con ella, reúnan en conjunto una cantidad de votos que supere el porcentaje antes mencionado.

45. Ahora bien, para el cálculo de dicha proporción, la norma establece que esta debe corresponder a la votación obtenida en «la respectiva circunscripción», sin que se indique expresamente qué resultados electorales han de tomarse en consideración para dicho cómputo. Para el efecto, conviene traer a colación los antecedentes del Acto Legislativo 02 de 2015.

46. Si bien la regla a la que se viene haciendo referencia no se encontraba prevista en el texto original del Proyecto de Acto Legislativo que concluyó con la

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00. Reiterada en: Sentencia del 23 de octubre de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2019-00013-00 y en sentencia del 27 de octubre de 2021. Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

expedición de dicho texto reformativo<sup>27</sup>, esta fue incorporada a la iniciativa en la ponencia para su segundo debate, en primera vuelta, en el Senado de la República, en los siguientes términos:

Artículo 262. Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos y los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar, listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. **Este derecho también lo podrán ejercer en coalición los partidos o movimientos políticos con personería jurídica que, entre sí, hayan obtenido una votación no superior al 15% en las últimas elecciones al Senado o a la Cámara de Representantes...**<sup>28</sup>

47. Como puede advertirse, inicialmente, la regla en comento se encontraba limitada a regular la posibilidad de que los partidos o movimientos con personería jurídica suscribieran acuerdos de coalición para la presentación de listas para la elección de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, siempre que estos no hubiesen obtenido, entre sí, una votación superior al 15% en la misma elección anterior.

48. No obstante, el texto aprobado por la plenaria del Senado en primera vuelta fue modificado para indicar que «[l]os Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido **una votación de no menos del quince por ciento (15%)** de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas<sup>29</sup>».

49. Así, la plenaria del Senado de la República decidió, por una parte, ampliar la posibilidad de inscribir listas en coalición para la elección de corporaciones públicas, más allá de las cámaras que integran el Congreso de la República y, por otra, excluir de dicha posibilidad a aquellas organizaciones políticas que hubiesen obtenido de manera conjunta menos del 15% de los votos en la circunscripción correspondiente.

50. En la primera ponencia efectuada respecto de la iniciativa en la Cámara de Representantes, se advirtió que el texto aprobado por el pleno del Senado de la República podría afectar la participación de las minorías políticas en las corporaciones públicas de elección popular, por lo que se sugirió la eliminación del aparte antes mencionado<sup>30</sup>.

51. Más adelante, en la ponencia presentada para el cuarto debate del proyecto, se incluyó un inciso relativo a la materia, así:

<sup>27</sup> Proyecto de Acto Legislativo nro. 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo nros. 02 de 2014, 04 de 2014, 05 de 2014, 06 de 2014 y 12 de 2014.

<sup>28</sup> Gaceta del Congreso nro. 602 del 8 de octubre de 2014. Pág. 48.

<sup>29</sup> Gaceta del Congreso nro. 649 del 24 de octubre de 2014. Pág. 17.

<sup>30</sup> Gaceta del Congreso nro. 694 del 10 de noviembre de 2014. Págs. 7 y 18.

Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en las elecciones anteriores, **una votación que no supere el quince por ciento (15%)** de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas<sup>31</sup>.

52. Dicho aparte fue acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes en el texto final aprobado en primera vuelta para la iniciativa en mención, modificando únicamente la expresión «una votación que no supere el quince por ciento (15%) de los votos válidos» por «una votación de menos del quince por ciento (15%) de los votos válidos», como se observa a continuación<sup>32</sup>:

Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación **de menos del quince por ciento (15%)** de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

53. Una vez aprobado el texto por ambas plenarios en primera vuelta, las dos versiones de la norma fueron conciliadas y prevaleció la adoptada por la Cámara de Representantes<sup>33</sup>.

54. Durante la discusión del proyecto, en segunda vuelta en el Senado de la República, los textos aprobados tanto en la Comisión Primera como en la plenaria mantuvieron una redacción similar a la aprobada por la Cámara de Representantes y acogida en la conciliación entre ambas células del legislativo, teniendo como único cambio que a continuación se resalta<sup>34</sup>:

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

55. Por otro lado, en la Cámara de Representantes, durante la segunda vuelta del trámite del proyecto, se introdujo una modificación al texto aprobado por la plenaria del Senado, así:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados **no hayan obtenido una votación superior al quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva corporación**, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Gaceta del Congreso nro. 778 del 1 de diciembre de 2014. Pág. 18.

<sup>32</sup> Gaceta del Congreso nro. 845 del 11 de diciembre de 2014. Pág. 17.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Pág. 32. En dicha oportunidad se decidió eliminar la palabra «no», incorporada al texto aprobado por el Senado de la República, que constituía la única diferencia entre los dos textos aprobados del inciso en mención «pues en todo momento de la discusión ha sido reiterativo que el propósito es beneficiar a los partidos pequeños». Págs. 17 y 19.

<sup>34</sup> Gacetas del Congreso nros. 213 del 21 de abril de 2015, pág. 30; y 267 del 7 de mayo de 2015, pág. 7.

<sup>35</sup> Gaceta del Congreso nro. 289 del 13 de mayo de 2015. Pág. 27.

56. Dicho inciso fue acogido en esa oportunidad y, posteriormente, fue objeto de algunas modificaciones<sup>36</sup> para, finalmente, ser aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en los siguientes términos:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados ambos no hayan obtenido una votación superior al quince por ciento (15%) **de los votos válidos depositados** por la respectiva corporación, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas, de acuerdo con la ley que lo reglamente<sup>37</sup>.

57. Dado que las redacciones adoptadas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República presentaban diferencias, la norma fue objeto de conciliación en la cual los congresistas designados para integrar la correspondiente comisión decidieron optar por el texto aprobado por este último<sup>38</sup>.

58. Con fundamento en los antecedentes expuestos, para la sala es claro que la restricción prevista en el inciso quinto del artículo 262 superior, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, se dirige a evitar que las fuerzas políticas que cuentan con amplia participación en una determinada corporación pública puedan unirse para la siguiente elección de la misma naturaleza, con el fin de aumentar su representación en ella, en desmedro de las organizaciones que cuentan con un menor número de integrantes o que carecen de representantes en tales cuerpos colegiados. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer las probabilidades que tienen estas últimas colectividades de conservar o alcanzar curules en dichos escenarios democráticos.

59. Por tanto, carecería de sentido pretender que, para el efecto, se tomen en consideración los resultados obtenidos por un determinado partido o movimiento en una elección diferente a aquella para la cual se busca presentar una lista en coalición, incluso si se ha presentado en la misma circunscripción.

60. Una interpretación contraria podría llevar a escenarios ajenos al propósito de la norma. Por ejemplo, podría derivar en que los votos obtenidos por una organización política para la elección de una asamblea departamental o para el Concejo Distrital de Bogotá impidieran que esta cuente con la posibilidad de suscribir un acuerdo de coalición para la siguiente elección de Cámara de Representantes en la correspondiente circunscripción.

61. De tal modo, aquellas fuerzas políticas regionales que tienen un respaldo electoral favorable en sus lugares de origen, pero que no cuentan con participación democrática en el Congreso de la República, podrían verse limitadas en su derecho a coaligarse con otras colectividades como mecanismo para obtener una o más curules en una elección de Cámara de Representantes.

<sup>36</sup> Véase el texto propuesto en la Gaceta nro. 341 del 28 de mayo de 2015. Pág.27.

<sup>37</sup> Gaceta del Congreso nro. 396 del 10 de junio de 2015. Pág. 6.

<sup>38</sup> Gaceta del Congreso nro. 397 del 10 de junio de 2015. Pág. 4.

62. Por lo señalado, una interpretación del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución que limite, de la manera antes indicada, el derecho de las colectividades políticas que han obtenido resultados positivos en elecciones locales o departamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público en el orden nacional, resultaría lesiva de los objetivos perseguidos por el constituyente con el sistema bicameral dispuesto para el ejercicio de la función legislativa.

63. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha afirmado que uno de los propósitos de dicho diseño institucional radica en «el aumento de los espacios de representación de las entidades territoriales en las instancias nacionales de decisión política, objetivo que se logra a través de la elección de los Representantes a la Cámara a través de circunscripciones territoriales<sup>39</sup>». En similar sentido, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

Un análisis histórico de las razones que llevaron a mantener el bicameralismo en la Constitución Política de 1991, y particularmente a consagrar la forma de elección de la Cámara de Representantes según lo prescrito en el artículo 176 superior, revela que el constituyente estuvo animado del propósito de ampliar los espacios de representación con fundamento en factores territoriales. En efecto, uno de los objetivos que persiguió la Asamblea Nacional Constituyente fue el de mejorar de manera general la representatividad del Congreso de la República, para lo cual se consideró necesario revisar su sistema de elección<sup>40</sup>.

64. Así mismo y teniendo en cuenta que la disposición solo hace referencia a elecciones de corporaciones públicas, el cálculo del 15% a que se refiere el artículo 262 constitucional no debe tomar en consideración los resultados obtenidos en elecciones uninominales, incluso si estas tuvieron lugar en la misma circunscripción.

## 5. Caso concreto

### 5.1. Infracción de norma superior – artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política

65. En atención a lo señalado, la sala advierte que los únicos resultados relevantes para establecer si el movimiento Colombia Humana podía o no formar parte de la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Nariño (2022-2026), fueron aquellos obtenidos por dicho movimiento en el mismo certamen electoral celebrado en el año 2018, puesto que, como se indicó, todas las demás elecciones desarrolladas en esa circunscripción y, más aún, aquellas que tienen lugar en la nacional, como ocurre con la de presidente y vicepresidente de la

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2008.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-759 de 2004.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

República, no deben ser tomadas en cuenta para calcular el 15% señalado en el artículo 262 superior.

66. De hecho, como puede advertirse de lo consignado en el formulario E-6CT aportado al proceso, en la práctica, la organización electoral viene utilizando el criterio antes expuesto al momento de verificar el cumplimiento de dicha disposición constitucional, como puede evidenciarse a continuación:

COALICIONES			32
SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE LISTA DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURAS PRESENTADA POR COALICIONES DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS CON PERSONERÍA JURÍDICA			
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL			
CÁMARA DE REPRESENTANTES CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL			
ELECCIONES 13 DE MARZO 2022 PERIODO 2022 - 2026			
Consecutivo: 01			
E - 6 CT			
DEPARTAMENTO	NARIÑO		Código
NOMBRE DE LA COALICIÓN:	COALICIÓN PACTO HISTÓRICO		23
INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN			
DIRECCIÓN DE LA COALICIÓN:	NOMBRE DEL SUSCRIPTOR:	TELÉFONO DE CONTACTO:	
CALLE 36 NO 21-10	JEAN PAUL PINEDA PINZON	3102374502	
DEPARTAMENTO O PAÍS:	CIUDAD:	CORREO ELECTRÓNICO:	
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	jeanpaul1556@hotmail.com	
PARTIDO RESPONSABLE DE LA COALICIÓN	MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA		
OPCIÓN DE VOTO	VOTO PREFERENTE <input checked="" type="checkbox"/>		VOTO NO PREFERENTE <input type="checkbox"/>
PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN LA COALICIÓN			
PARTIDO	PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	VOTACIÓN PARTIDO (11 DE MARZO DE 2018)	
009	PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	60504	
010	PARTIDO COLOMBIA HUMANA - UNION PATRIÓTICA "UP"	0	
012	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL "MAIS"	0	
016	MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA	0	
301	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA	0	
303	PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO	0	
SUMA VOTOS COALICIÓN 11 DE MARZO DE 2018		60504	
Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas (Artículo 262 de la Constitución Política – Modificado por el Inciso 4° Artículo 20 Acto Legislativo 02 de 2015).			

67. En efecto, dicho documento da cuenta de que, para las elecciones de Cámara de Representantes que tuvieron lugar el 13 de marzo de 2022, los resultados a tomar en consideración para efectos del cálculo del 15% señalado en la disposición constitucional en comento fueron aquellos obtenidos por cada partido o movimiento en la elección de Cámara de Representantes realizada el 11 de marzo de 2018 en la misma circunscripción.

68. Adicionalmente, debe precisarse que esta conclusión a la que arriba la sala no resulta contraria a lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021. Esto es así, porque en dicha providencia ese alto tribunal se pronunció sobre un escenario no previsto de manera expresa en las disposiciones constitucionales y legales relativas al reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, lo que le llevó a realizar una interpretación del texto superior que le permitiese a aquellas organizaciones con derecho a ocupar las curules a que refiere el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, contar con la totalidad de los derechos conferidos en dicha ley a las organizaciones políticas declaradas en oposición.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

69. En dicha providencia se condicionó el reconocimiento del derecho a la personería jurídica a los siguientes presupuestos:

[Q]ue (i) el umbral a superar para efectos de obtener el reconocimiento de la personería jurídica será aquel que el Constituyente Derivado consideró como significativo, es decir, el 3 % de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; (ii) al menos uno de los candidatos de la formula deberá aceptar su curul en el Congreso; y declararse en oposición.

70. Así, para el caso de Colombia Humana, no se tomó en cuenta, de forma exclusiva, el apoyo electoral con que contó su fórmula en la elección presidencial y vicepresidencial en segunda vuelta celebrada en el año 2018, sino también la decisión de sus integrantes de aceptar las curules a que tenían derecho, en aplicación del artículo 24 de la Ley 1909 de 2018, y a que, una vez posesionados en ellas, se declararan en oposición al gobierno presidido por la formula que resultó ganadora en dicha votación.

71. Destaca la sala que el actor sostiene en su demanda, lo siguiente:

... [L]a personería jurídica que obtuvo COLOMBIA HUMANA por fallo de la Corte Constitucional es porque superó el umbral para efectos de obtener el reconocimiento de la personería jurídica de acuerdo al artículo 108 constitucional, es decir, el 3 % de los votos emitidos válidamente, pero la Corte quiso en su decisión que fuera en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. En concreto tiene una votación nacional que puede contabilizarse para verificar si en coalición sobrepasa el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción.

72. Contario a lo allí afirmado, como se advirtió, no existe en dicho pronunciamiento ninguna regla o consideración relacionada con la manera en que ha de aplicarse lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución, ni puede entenderse que la necesidad de implementar un criterio diferencial en relación con el umbral exigido para el reconocimiento de personería jurídica en casos como el estudiado en esa oportunidad tenga un impacto sobre el aspecto que aquí se estudia, pues se trata de reglas constitucionales diferentes.

73. Por tanto, dado que todas las partes e intervinientes en el presente proceso han coincidido en que el movimiento Colombia Humana no presentó una lista de candidatos para la elección de Cámara de Representantes en el departamento de Nariño celebrada en el año 2018 y que no se aportó al expediente ningún elemento de convicción que diese cuenta de lo contrario, dicha organización política no pudo haber aportado a la sumatoria reportada en el formato E-6CT una cifra que llevara a exceder el máximo establecido en la disposición constitucional en comento.

74. Así las cosas, la inclusión del movimiento Colombia Humana en la lista presentada por la coalición del Pacto Histórico no conlleva vicio alguno en relación con el cumplimiento del ordinal quinto del artículo 262 de la Constitución Política, por lo que la sala no accederá a la declaratoria de nulidad del acto demandado por dicho cargo.

## 5.2. Falsedad en documento electoral – formato E-6CT

75. En relación con la presunta configuración de la causal de nulidad electoral señalada en el artículo 275, ordinal 3, del CPACA, cabe indicar que, conforme esta, el acto que declara una elección será susceptible de anulación cuando «[l]os documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales».

76. Acerca de dicha causal, en el marco de elecciones por voto popular, la jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

La causal de nulidad invocada en este caso corresponde a la falsedad o alteración de los registros electorales, que se verifica cuando en las etapas electoral y poselectoral se presentan situaciones que afectan objetivamente los resultados electorales, y con ello la voluntad de los electores. La verdad electoral resulta falseada cuando en los distintos documentos electorales se registran votos que física o jurídicamente no existen, como cuando en tales documentos se inventan o se fabulan votos o cuando se computan éstos - los votos -, no obstante que se hallan relacionados en registros no válidos<sup>41</sup>.

77. De igual forma, se ha indicado que la causal en mención se configura también en «aquellas situaciones en las que se evidencia una intención deliberada de alteración del documento contentivo de los resultados, con lo que se busca la alteración de la voluntad popular<sup>42</sup>».

78. Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido en el antiguo Código Contencioso Administrativo – que en los ordinales 2 y 3 de su artículo 223 se refería de manera precisa a las actas y registros electorales como únicos elementos por cuya falsedad o adulteración podría declararse la nulidad de un acto electoral – el CPACA en su artículo 275, ordinal 3, abarca un espectro más amplio al indicar que dicho efecto puede desencadenarse como consecuencia de la existencia de falsedades o adulteraciones en cualquier documento electoral, concepto que incluye todas aquellas piezas documentales emitidas o utilizadas por la organización electoral en ejercicio de sus funciones relacionadas con el desarrollo de un certamen democrático, siempre que tales irregularidades persigan el objetivo de modificar los resultados de este.

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Radicado 11001-03-28-000-2010-00050-00. Reiterada en: Sentencia del 23 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-41-000-2019-01101-02.

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de septiembre de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2021-00026-00.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

79. Por supuesto, en atención a la naturaleza objetiva de la causal de nulidad electoral alegada, y de conformidad con la jurisprudencia previamente citada, los documentos cuya falsedad o adulteración pueden derivar en la declaratoria de nulidad del acto mediante el cual concluye el proceso, son exclusivamente aquellos correspondientes a las etapas electoral y poselectoral, comprendidas entre el momento en que se produce la apertura de las urnas y la conclusión de los escrutinios.

80. En relación con el caso bajo estudio, la sala encuentra que lo señalado en la demanda no permite tener por configurada la causal de nulidad prevista en el ordinal 3 del artículo 275 del CPACA, toda vez que el formato E-6CT registrado por la coalición del Pacto Histórico, aun cuando constituye un documento de naturaleza electoral, no corresponde a aquellos que son emitidos durante las etapas electoral y poselectoral de una elección por voto popular, por lo que no es susceptible de configurar el vicio en comento.

81. Igualmente, dado que en el acápite anterior se estableció que no existió un desconocimiento del artículo 262, inciso quinto, superior, por cuanto los resultados obtenidos por el movimiento Colombia Humana en la segunda vuelta presidencial del año 2018 no debían ser tomados en cuenta al momento de establecer si se cumplió o no el límite del 15% a que refiere dicha disposición; y teniendo en cuenta que la referida organización política no presentó candidatos para la elección de Cámara de Representantes por el departamento de Nariño en el año 2018, el número de votos que debía indicarse por parte de esa organización en el formato E-6CT, en relación con el cálculo del límite antes mencionado, no era otro que cero, por lo que la información allí consignada corresponde a la realidad.

82. Por lo expuesto, la sala advierte que no se configura ninguno de los cargos formulados en el concepto de la violación desarrollado por la parte demandante, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** la pretensión de nulidad promovida por José Manuel Abuchaibe Escolar contra el acto de declaratoria de elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción territorial de Nariño, contenido en el formulario 26 CAM, expedido el 21 de marzo de 2022.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**





Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandados: Representantes a la Cámara por el  
departamento de Nariño – Periodo 2022-2026  
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00093-00

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada  
*Salvamento parcial de voto*

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

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