



Radicación: 11001-03-28-000-2022-00094-00
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Demandados: Representantes a la Cámara por el departamento de Cundinamarca

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad Electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00094-00
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Demandados: Acto electoral de Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y Alexandra Vásquez Ochoa como representantes a la Cámara por el departamento de Cundinamarca.
Período constitucional 2022-2026
Temas: Inscripción de listas de candidatos a corporaciones públicas mediante coalición de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Inciso 5º del artículo 262 constitucional.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. Mediante escrito radicado el 10 de mayo del 2022¹, el referido como accionante interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que cuestionó la legalidad del formulario E-26 CAM del 3 de abril del 2022, que declaró la elección de los señores Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y Alexandra Vásquez Ochoa² como representantes a la Cámara por el departamento de Cundinamarca.

1.2. Hechos

2. Relató que el 13 de marzo del corriente año, se llevaron a cabo las elecciones legislativas, siendo declarados, mediante el formulario E-26 CAM del 3 de abril del 2022, como representantes a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, los aquí demandados.

3. Indicó que los ciudadanos Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y Leider Alexandra

¹ De conformidad con la actuación No. 1 del Sistema SAMAI.

² Aunque inicialmente la demanda se dirigió contra todos los representantes electos por la referida circunscripción, al momento de la admisión de esta se precisó que en tanto los reproches se dirigen por la infracción de norma superior al momento de la inscripción de la lista de coalición denominada "Pacto Histórico", se tendrían únicamente como demandados a los elegidos por la misma, es decir, quienes fungen como accionados en el presente trámite judicial.



Vásquez Ochoa, fueron inscritos por el movimiento político “Colombia Humana”, el cual hizo parte de la coalición denominada “Pacto Histórico”.

4. Precisó que al movimiento político mencionado le fue otorgada su personería jurídica en atención a lo ordenado en la sentencia SU-316 del 2021³, en la que se consideró que “Colombia Humana”, al obtener más del 3% de la votación válida en la elección presidencial llevada cabo en el año 2018, era merecedora del mencionado atributo; no obstante, esta prerrogativa fue reconocida sin participar en las elecciones al Congreso de la República celebradas en la misma anualidad conforme con la regla establecida en el artículo 108 Superior.

5. Como consecuencia de lo anterior, refirió que la personería jurídica de la agrupación “Colombia Humana”, al haberse reconocido con fundamento en los sufragios depositados en la elección presidencial, no le habilitaba para ser parte de la coalición denominada “Pacto Histórico”, en atención a que, según el artículo 262 de la Constitución Política, se exige que quienes integren la alianza hayan obtenido una votación, en la respectiva circunscripción, de hasta el 15% de los sufragios válidos en las elecciones legislativas, aspecto que no se acredita en el presente caso.

6. Con todo, señaló que de tenerse en cuenta el apoyo ciudadano “[por] COLOMBIA HUMANA en el Departamento de CUNDINAMARCA {que} fue de 450.382 de un total de 1.111.903 en las presidenciales del 2018. Lo que supera ampliamente el 15%. Por todos los aspectos analizados COLOMBIA HUMANA NO PODRÍA CONFORMAR UNA COALICIÓN DE MINORIAS.”

1.3. Concepto de violación

7. De la interpretación razonable de la demanda y su corrección⁴, se determinó que los argumentos expuestos por el accionante pretenden demostrar la configuración de la causal de nulidad referida a la **infracción de norma superior** (art. 137 de la Ley 1437 del 2011), toda vez que según sus afirmaciones, la inscripción de la lista de coalición denominada “Pacto Histórico”, no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 262 constitucional, específicamente, lo relativo a que los partidos que la conforman hubieren obtenido hasta el 15% de los votos válidos en la elección anterior, en la misma circunscripción.

8. A su juicio, respecto del movimiento político Colombia Humana, al obtener su personería jurídica con fundamento en la votación depositada en las elecciones presidenciales del año 2018, a favor del candidato Gustavo Francisco Petro Urrego, era necesario contabilizar los sufragios logrados en dicha oportunidad en el departamento de Cundinamarca o a nivel nacional, lo que implica que la sumatoria de las colectividades que suscribieron el acuerdo de coalición, y posteriormente inscribieron candidatos en Cundinamarca supere ampliamente el 15% del límite fijado por la norma superior.

³ Corte Constitucional, sentencia SU 316 del 16 de septiembre de 2021, M.P: Alejandro Linares Cantillo.

⁴ La demanda fue inadmitida mediante providencia del 17 de mayo del 2022. El escrito de subsanación fue presentado el 20 de mayo del 2022.

1.4. Trámite procesal relevante.

9. Con providencia del 17 de mayo del 2022, se dispuso la inadmisión de la demanda. Con escrito del 20 siguiente, el accionante subsanó los yerros identificados en la decisión antes mencionada.

10. En auto del 6 de junio se admitió el medio de control, ordenándose las notificaciones y publicaciones del caso, así como el traslado correspondiente para que los elegidos y las entidades vinculadas contestaran el escrito inicial.

11. En memorial del 12 de julio del corriente año, la señora Leider Alexandra Vásquez Ochoa solicitó la nulidad de lo actuado, considerando que se presentó una indebida notificación del auto admisorio, toda vez que los documentos correspondientes a la demanda y sus anexos fueron remitidos a una dirección de correo electrónico que no le corresponde.

12. El 8 de agosto se corrió traslado de la solicitud. Tal petición fue resuelta en providencia del 1º de septiembre del 2022⁵, en donde se negó la nulidad deprecada al considerar que el trámite de notificaciones estuvo apegado a las normas procesales aplicables y la información del buzón de correo electrónico informada por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁶. A pesar de lo anterior, con el fin de garantizar de manera efectiva el derecho de defensa de la demandada, se dispuso, como medida de saneamiento, correr nuevamente el término del traslado para contestar la demanda.

1.5. Contestaciones

13. **Registraduría Nacional del Estado Civil**⁷. En su intervención, solicitó se declare su falta de legitimación en la causa, en tanto su función logística en torno a las elecciones no guarda relación con los hechos que se debaten al interior de la presente actuación. Señaló que el aval y la inscripción de candidatos se radican en cabeza de los partidos políticos y, en caso de revocatoria de dicha decisión, el trámite lo realiza el Consejo Nacional Electoral. Así las cosas, resaltó que, en punto de dicha actuación, la entidad solo efectúa una verificación formal del acto de inscripción, sin que se adentre en el fondo de las calidades, requisitos e inhabilidades de quienes aspiran a cargos de elección popular.

14. En cuanto hace al fondo del asunto, hizo referencia a la posibilidad constitucional consagrada en el inciso 5º del artículo 262 del texto superior, para que a través de la figura de la coalición se presenten listas de candidatos a corporaciones públicas, norma que, según la jurisprudencia de la Sección Quinta, es de aplicación inmediata y no requiere desarrollo posterior.

15. Precisado ello, señaló que en punto de la discusión propuesta por el demandante, el Consejo Nacional Electoral dictó concepto bajo los radicados CNE-E-2021-022788 y

⁵ Sin que sobre la misma se presentara recurso alguno.

⁶ El despacho, al momento de la inadmisión, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil informar sobre el buzón de correo electrónico informado por la demandada al momento de registrar la inscripción de su candidatura.

⁷ Índices 24 y 25 del Sistema SAMAI.

CNE-E-2021-023514, en el cual señaló la aplicación directa del inciso 5º del artículo 262 constitucional a favor de los partidos políticos con personería jurídica que decidan coaligarse, sin importar el fundamento por el cual obtuvieron dicho reconocimiento, es decir, si proviene de superación del umbral, una decisión judicial, escisión o del ejercicio del derecho a la oposición y el derecho personal a ocupar una curul en corporaciones públicas cuando se logra el segundo lugar en las votaciones de elecciones uninominales.

16. Resaltó que, en el mismo concepto, la autoridad electoral refirió que, en el evento en que la personería jurídica se hubiere obtenido como consecuencia de los votos depositados en una elección presidencial, ello no habilita a que, para efectos de la coalición de partidos para presentar aspirantes al Congreso de la República, se contabilicen los sufragios obtenidos en la primera para establecer el cumplimiento del 15% fijado en la norma constitucional. Ello, por cuanto se trata de elecciones efectuadas en circunscripciones diferentes.

17. **Consejo Nacional Electoral.** En su memorial, la apoderada de la referida autoridad hizo referencia a la posibilidad que tienen los partidos políticos con personería jurídica de coaligarse para presentar listas de candidatos a corporaciones públicas, siempre y cuando no se supere entre ellos, el 15% de la votación obtenida en la elección anterior frente a la misma circunscripción.

18. Con fundamento en ello, respecto de los partidos y movimientos políticos que decidan acudir a dicha figura, y que no hubieren participado en la elección inmediatamente anterior, no es procedente contabilizar voto alguno para el establecimiento del porcentaje exigido por la norma constitucional, en tanto no se cumpliría con los requerimientos de esta última.

19. **Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo.** En su condición de demandado, hizo referencia en primer lugar, a que el cargo expuesto en la demanda atinente a la presunta nulidad del acto electoral por la falsedad en el documento de inscripción - numeral 3º del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011-, *“carece del fundamento técnico, fáctico, jurídico y probatorio, que permita demostrar la falsedad de la lista presentada por la coalición “PACTO HISTÓRICO” por la circunscripción de Cundinamarca”*⁸.

20. Con posterioridad a ello, tras exponer las razones por las cuales la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 del 2021 dispuso el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana, señaló que esta decisión judicial se fundamentó en la garantía efectiva de los derechos de participación política de los integrantes de dicha colectividad, así como del ejercicio de la oposición de la persona que ocupó el segundo lugar en el Senado de la República, esto es el señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

21. Seguidamente, manifestó:

⁸ Dicho argumento, fue resuelto como una excepción previa de inepta demanda, la fue negada en la providencia del 21 de octubre del 2022, señalándose que la demanda de la referencia no fue admitida por el cargo de falsedad en los documentos electorales - numeral 3º del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011-, sino por la infracción de norma superior, esta es, el inciso 5º del artículo 262 constitucional.

“Es por ello, que no es posible realizar la interpretación que hace el demandante sobre el artículo 262 constitucional, dado que el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana no se basó en el número de votos obtenidos en las elecciones a Congreso de la República, ya que este movimiento político no participó en dicha contienda, sino en el reconocimiento de los derechos a la participación política y a la oposición vulnerados.

En conclusión, el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la lista presentada por la coalición “PACTO HISTÓRICO” por la circunscripción de Cundinamarca, en el entendido que los mismos se emitieron por la autoridad competente y dentro del marco legal. Por el contrario se ha demostrado que la acción se fundamenta en una interpretación subjetiva del demandante sobre el artículo 262 de la Constitución Política y la Sentencia SU316 de 2021 de la Corte Constitucional.”

22. **Leider Alexandra Vásquez Ochoa.** Por intermedio de su apoderado judicial, la elegida como representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, se opuso a las pretensiones de la demanda. Para ello, en línea con las demás intervenciones antes señaladas, precisó que la exigencia que pretende derivar el demandante respecto del partido Colombia Humana no resulta posible, en tanto la agrupación no participó en las elecciones anteriores al Congreso de la República, toda vez que su personería jurídica solo se materializó hasta el año 2021.

23. Indicó que el ejercicio del derecho personal, el cual le permite a la segunda opción en las elecciones presidenciales ocupar una curul en el Senado de la República, no tiene incidencia respecto de la conclusión expuesta en el párrafo precedente, en la medida en que no es posible asimilar la votación obtenida para dichos efectos, que es a nivel nacional, frente a la que se requiere para aspirar a una curul en el Congreso de la República, específicamente a la Cámara de Representantes, que se eligen a nivel territorial.

24. Alegó que la parte actora efectúa una interpretación extensiva de las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 del 2021, si se considera que en dicha oportunidad, la mencionada corporación judicial no analizó los requisitos del inciso quinto del artículo 262 constitucional, lo que calificó como un tratamiento “desleal” del objeto de la referida decisión, el cual se centró, exclusivamente en el reconocimiento de la personería jurídica de la “Colombia Humana”.

25. Tras precisar los antecedentes relevantes fijados por la Corte Constitucional, señaló que esta autoridad judicial tuvo en cuenta la votación obtenida por dicha organización política, únicamente como un factor destinado a garantizar su representatividad, “como regla jurisprudencial para otorgarle la personería jurídica, tomando de forma analógica el porcentaje de votación que la Constitución considera significativo.”

26. Finalmente concluyó que no se presenta una vulneración del artículo 262 constitucional, en la medida en que claramente la exigencia allí dispuesta refiere a la participación en la elección inmediatamente anterior, en la misma circunscripción, lo que no se puede predicar del movimiento Colombia Humana como parte de la coalición “Pacto Histórico”.

1.5. Auto que decide excepciones previas, decreta pruebas y ordena dictar sentencia anticipada

27. En providencia del 21 de octubre del 2022, la consejera ponente decidió sobre la excepción propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁹.

28. Así mismo, se fijó el litigio y se dispuso la incorporación y decreto de pruebas de naturaleza documental. Adicionalmente, en aplicación del artículo 182A de la Ley 1437 del 2011, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y dictar sentencia anticipada.

1.6. Alegatos de conclusión

29. En el término otorgado para el efecto, se presentó la intervención del señor **José Manuel Abuchaibe Escolar**, en la cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, considerando que la personería jurídica del partido “Colombia Humana” fue obtenida conforme al parámetro objetivo de la votación de las elecciones presidenciales del 2018, lo que implica que esta debe ser aquella que se contabilice para la conformación de una coalición en los términos del inciso 5º del artículo 262 constitucional.

30. Como sustento de lo anterior, reiteró que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-316 del 2021, señaló que las curules en el Congreso de la República, que se otorgan a quienes ocupan el segundo lugar en una elección presidencial, tiene la naturaleza de elección indirecta a dicha corporación pública, concepto que resulta relevante, a su juicio, para entender que respecto del movimiento “Colombia Humana”, es procedente contabilizar los votos obtenidos en el año 2018 por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

31. Por su parte, la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, en su memorial de alegatos finales insistió sobre la falta de legitimación en la causa de dicha entidad en relación con los cargos de nulidad elevados frente al acto electoral demandado, con fundamento en iguales circunstancias a las que fueron expuestas en su escrito de contestación.

32. Así mismo, refirió brevemente a la posibilidad de dar aplicación directa al inciso quinto del artículo 262 constitucional, a fin de permitir las listas de coalición a corporaciones públicas, siendo que el Consejo Nacional Electoral señaló que frente a las colectividades políticas que reciben su personería jurídica como resultado de una decisión judicial o administrativa, no es procedente contabilizar votos para la determinación del 15% exigido por la referida disposición jurídica, toda vez que no participaron en una elección anterior.

⁹ Sobre este particular, se declaró como no probada la misma, en la medida en que la referida entidad tiene la competencia para verificar el cumplimiento de los requisitos de inscripción de las listas de candidatos a corporaciones públicas bajo la figura de la coalición.

33. **El apoderado de la señora Leider Alexandra Vásquez Ochoa**, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda. Fundamentó su intervención en una indebida interpretación de la sentencia SU-316 del 2021, en atención a que la decisión de la Corte Constitucional se fundamentó en la votación obtenida en una elección presidencial, la cual se lleva a cabo en una circunscripción nacional, y no en una del nivel territorial, como aquella en cual resultó electa su representada.

34. Seguidamente, señaló que las curules obtenidas en desarrollo del Estatuto de la Oposición, difieren en su naturaleza respecto de aquellas que se reparten con ocasión de las elecciones parlamentarias, lo que impide que los sufragios que soportan las primeras sean contabilizados en los casos de las coaliciones de partidos minoritarios para participar en las segundas.

35. Adicionalmente, refirió que en la decisión judicial que reconoció la personería jurídica al movimiento “Colombia Humana”, la autoridad no analizó el contenido del inciso 5º del artículo 262 constitucional, por lo que aceptar la tesis del demandante conllevaría a efectuar una interpretación extensiva y la aplicación a circunstancias de hecho que no fueron estudiadas en la tutela revisada en dicha instancia.

36. **El Consejo Nacional Electoral**, en su intervención final, reiteró en líneas generales los argumentos presentados al momento de contestar la demanda de la referencia.

1.7. Intervención del Ministerio Público

37. No se presentó intervención de la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado.

1.8. Otras actuaciones

38. Encontrándose el proceso para fallo, el 5 de diciembre del 2022, se presentó la intervención del señor Rubén Darío Molano Piñeros, quien solicitó ser reconocido como tercero coadyuvante de la parte demandante.

39. Dicha solicitud fue rechazada por extemporánea, mediante providencia del 14 de diciembre del 2022.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

40. De conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹⁰ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del

¹⁰ “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 la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)*

3. **De la nulidad del acto de elección** o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara**, de los representantes al Parlamento Andino, de los

Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer, tramitar y fallar en única instancia el proceso de la referencia.

2.2. Cuestión previa

41. Como fue reseñado en los antecedentes de esta providencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en sus alegatos de conclusión, insistió en su falta de legitimación en la causa, al considerar que carece de competencia alguna respecto de las circunstancias que fundamentan la pretensión anulatoria elevada por el demandante.

42. Ante ello, resulta procedente señalar que la Sala no resolverá nuevamente sobre dicho particular, en la medida en que dicha situación ya fue atendida por el despacho conductor en auto del 21 de octubre del 2022, sin que tal decisión fuera objeto de recurso alguno por la entidad interesada.

2.3. Problemas jurídicos

43. De conformidad con la fijación del litigio efectuada en el auto del 21 de octubre del 2022¹¹, corresponde a la Sala responder, respecto de la legalidad del acto de elección acusado, lo siguiente:

¿Incumplió con los requisitos establecidos en el inciso 5º del artículo 262 constitucional la lista de candidatos inscrita a la Cámara de Representantes por el departamento de Cundinamarca, en virtud del acuerdo de coalición denominado Pacto Histórico, específicamente, en lo atinente a la acreditación por parte de las colectividades que la integran, de haber obtenido hasta el 15% de los votos obtenidos en la elección inmediatamente anterior en la misma circunscripción?

44. A efectos de atender lo anterior, es necesario abordar los siguientes subproblemas jurídicos:

a) ¿Resultan exigibles los requisitos del inciso 5º del artículo 262 constitucional respecto del movimiento político Colombia Humana, considerando que esta colectividad obtuvo su personería jurídica hasta el año 2021, como consecuencia de una orden judicial?

b) ¿Es constitucionalmente viable considerar que la autoridad electoral debió sumar los votos obtenidos por el señor Gustavo Petro Urrego en las elecciones presidenciales del año 2018, al partido Colombia Humana, y con ello determinar si se acreditó el monto mínimo del 15% de votos requerido por la norma?

gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.

¹¹ La cual quedó en firme, toda vez que sobre tal decisión no se interpuso recurso alguno.

45. Bajo esta perspectiva, la Sala, para efectos metodológicos, abordará los siguientes temas: (i) la interpretación del inciso 5º del artículo 262 constitucional, en cuanto hace a los requisitos para la inscripción de listas de candidatos a corporaciones públicas; (ii) el contenido de la sentencia SU-316 del 2021 de la Corte Constitucional y las razones de tal decisión y (iii) el caso concreto.

2.4.El contenido del inciso quinto del artículo 262 constitucional y la interpretación jurisprudencial sobre el asunto

46. A través del Acto Legislativo 02 del 2015¹² se modificó y subrogó el artículo 262 constitucional, incluyendo la posibilidad de los partidos y movimientos políticos de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas bajo la figura de la coalición. El tenor literal del inciso quinto de dicha norma señala:

“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 listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.”

47. Sobre el particular, es importante realizar las siguientes consideraciones:

48. En su momento, la jurisprudencia de esta Sección¹³ señaló que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe una definición del término coalición más allá de la mera mención de la figura en el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, en el que se señala *“(…) los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando **coaliciones** determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.”*

49. En adición a ello, se refirió entonces que las coaliciones **son alianzas propias del proceso democrático**, que no se encuentran prohibidas expresamente por el ordenamiento constitucional y legal¹⁴.

50. Desde el punto de vista normativo, se tiene que a través del Acto Legislativo 1 del 2019, por medio del cual se modificó el artículo 107 constitucional, se consagró la posibilidad de escoger y postular candidatos a través de la figura de las coaliciones, al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. El artículo [107](#) de la Constitución Política quedará así:

Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

¹² Artículo 20.

¹³ Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. M. P. Lucy Jeannette Bermudez Bermudez Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00

¹⁴ Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. M. P. Lucy Jeannette Bermudez Bermudez Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00. Reiterado en: Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

*Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus **candidatos propios o por coalición**, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley. (...)" (Se resalta)*

51. De otra parte, a nivel legal, con la expedición de la Ley 1475 de 2011 se establece explícitamente en la legislación la posibilidad de inscribir candidatos a cargos uninominales por coalición y se dictan normas específicas sobre los aspectos que deben contener los acuerdos, el carácter vinculante de los mismos, y la forma de proceder en caso de faltas absolutas de candidatos elegidos por coaliciones. Ya en vigencia de dicha norma, la jurisprudencia de esta Sección ha concluido, en cuanto a coaliciones, que:

*"(...) (i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre-electorales y post-electorales, (iii) **el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas**, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral"¹⁵. (énfasis de la Sala)*

52. La Sala reitera que no es en virtud del desarrollo legal surtido hasta el año 2011 que fue entendido y reconocido el derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse, por lo que dicha figura resulta propia del ejercicio político y, por ende, no puede ser desconocida de manera general o caprichosa **como una manifestación propia del derecho de asociación amparado también desde el orden constitucional**¹⁶.

53. Dicho lo anterior, se analiza el contenido del artículo 262 constitucional. Como lo ha referido la Sala¹⁷, se encuentra que con la reforma efectuada mediante el Acto Legislativo 02 del 2015 a esa disposición se constitucionalizaron dos aspectos relativos a las coaliciones:

- (i) Impone al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de aquellas y
- (ii) De manera autónoma e independiente consagra y regula el derecho a presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 12 de septiembre de 2013. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 250002331000201100775-02.

¹⁶ Sentencia del 13 de diciembre del 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁷ Ídem.

54. Esta Sección ha referido¹⁸, en cuanto hace al segundo de los puntos antes descritos, que el **derecho de los partidos políticos a presentar candidatos a corporaciones públicas mediante la figura de la coalición**¹⁹ se desarrolló por el constituyente derivado en los siguientes términos:

1. Se prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos
2. Exige la verificación de la personería jurídica
3. Impone comprobar 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

55. Finalmente, es de señalar que desde la exposición de motivos del Acto Legislativo 02 del 2015²⁰, el cual incluyó la referida regulación, se tiene que la finalidad de la misma es lograr el fortalecimiento de la participación democrática de los partidos y movimientos políticos, garantizándoles a ellos, bajo ciertas condiciones de tipo objetivo **-votos de la respectiva circunscripción-**, la posibilidad de aunar esfuerzos para la consecución de espacios de representación en corporaciones públicas y permitir de esta manera, defender los mismos ideales y programas que representan, y por los cuales los ciudadanos votan.

2.5. La sentencia SU-316 del 2021: acceso a la personería jurídica como garantía del derecho a la oposición.

56. En la sentencia SU-316 del 16 de septiembre del 2021²¹, la Corte Constitucional, en sede de revisión, decidió sobre la acción de tutela interpuesta por los ciudadanos Gustavo Francisco Petro Urrego y Álvaro Moisés Ninco Daza en contra del Consejo Nacional Electoral, ante la negativa de dicha autoridad de reconocer la personería jurídica al entonces grupo significativo de ciudadanos “Colombia Humana”.

57. La referida corporación judicial, en su análisis, manifestó que “(i) todos los ciudadanos tienen el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, sin limitación alguna (arts. 1, 3, 40 numeral 3 y 107 superiores); (ii) las formas de agrupación política reconocidas en las Leyes Estatutarias 130 de 1994 y 1475 de 2011, reflejan alternativas de participación democrática, y se ven profundamente influenciadas por el concepto de democracia participativa adoptado en la Constitución Política de 1991; y (iii) el artículo 108 superior, según ha sido modificado a través de dos actos legislativos de los años 2003 y 2009,

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Sobre este punto, la Sala en la sentencia que se ha venido citando previamente señaló: “Conforme con lo anterior, desde el punto de vista exegético es evidente que del contenido gramatical de la norma constitucional bajo estudio se tiene que, por una parte, se ha impuesto el deber al legislador en materia de coaliciones de regular, aspectos propios de su funcionamiento y, por otra parte, de manera autónoma y específica **se 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.”

²⁰ En este sentido, desde su contexto histórico y finalista, la reforma introducida por el acto Legislativo 002 de 2015, al inciso 5 del artículo 262 Constitucional, deja claro que dicho acto estaba dirigido desde su génesis²⁰, entre otras cosas, “para abordar en forma integral un ajuste institucional cuyo propósito fundamental es el fortalecimiento de la democracia y de nuestro sistema político” y, por tanto, incluyó entre sus objetivos el de “1. Modificar disposiciones electorales dirigidas a fortalecer la democracia”

²¹ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

*busca fortalecer y consolidar partidos políticos como célula básica del sistema electoral, con identidad ideológica, plataforma programática y apoyo popular suficientes para garantizar su permanencia en el tiempo por encima de la tradición personalista.*²²

58. Así mismo, reconoció que “(i) el derecho fundamental a la oposición e independencia política es una condición esencial de la democracia participativa; y (ii) el artículo 24 del Estatuto de Oposición constituye un desarrollo directo del inciso cuarto del artículo 112 superior, y permite la consolidación de una alternativa de poder mediante la incorporación del candidato derrotado a la bancada de su organización política en el Congreso, permitiendo, además, que las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas.”²³

59. Bajo estas consideraciones, constató el alto tribunal que existe un vacío normativo para aquellas candidaturas independientes que aspiran a la Presidencia de la República a través de grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales o agrupaciones políticas sin personería jurídica, en la medida en que se les reconoce un espacio de representación en el Congreso de la República, mas no el acceso efectivo al conjunto de garantías consagrados en el artículo 112 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 1909 de 2018.

60. Se señaló en la decisión en comento, que las curules que se obtienen por el derecho personal tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, tienen un mandato ontológico de representación, en la medida en que buscan que la opción política derrotada en las elecciones presidenciales al ocupar el segundo lugar tenga un espacio en dichas corporaciones públicas para la defensa de sus programas e ideales y consolidarse como una verdadera opción de poder.

61. Por lo dicho, se determinó necesario efectuar una interpretación que garantizara el carácter expansivo del principio democrático y bajo esta, establecer que es necesario hacer efectivo el derecho a la oposición de la organización política que obtuvo una representación ciudadana suficiente en las elecciones presidenciales, y conforme con ello, otorgarle el reconocimiento de la personería jurídica como mecanismo que le permite ejercer todas las prerrogativas reconocidas constitucional y legalmente.

62. De acuerdo con ello, la Corte Constitucional en sentencia SU-316 del 2021²⁴, fijó una regla de decisión que se puede resumir de la siguiente manera:

63. En relación con el contenido del artículo 112 constitucional, desarrollado por el artículo 24 de la Ley 1909 del 2018²⁵, se observa un vacío normativo que conlleva a una afectación del derecho a la oposición política, en tanto no existe regla expresa que permita que el grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica que obtuvo las

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁵ **ARTÍCULO 24. CURULES EN SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES.** Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales. Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 60 de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política.

curules en el Senado de la República y la Cámara de Representantes con fundamento en el derecho personal, acceda a dicho reconocimiento, como mecanismo que garantiza de forma efectiva el goce pleno del núcleo esencial del derecho fundamental a la oposición. Ello conlleva a efectuar una interpretación extensiva del artículo 108 constitucional, para considerar que, con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 del 2015, se creó un nuevo escenario para el reconocimiento de personería jurídica, para lo que se requiere (i) haber obtenido más del 3% de la votación en las elecciones de presidente de la República (ii) haber aceptado la curul por derecho personal y, (iii) declararse en oposición al Gobierno de turno.

2.6. Caso concreto

64. En atención a lo expuesto en el concepto de la violación, el demandante considera que el acto electoral de Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y Alexandra Vásquez Ochoa como representantes a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, es nulo, en tanto al momento de la inscripción de la lista de coalición denominada “Pacto Histórico – Alianza Verde” no se cumplieron los requisitos del inciso 5º del artículo 262 constitucional.

65. Según su dicho, respecto del movimiento político “Colombia Humana”, era necesario contabilizar los votos obtenidos por el señor Gustavo Petro Urrego en las elecciones presidenciales del año 2018, toda vez que fue con fundamento en ellos que la Corte Constitucional, en sentencia SU-316 del 2021 le otorgó la personería jurídica a dicha colectividad política.

66. Así las cosas, señaló que no era procedente que en el formulario E-6 de inscripción de la referida lista, se registrara que “Colombia Humana” suma cero (0) votos para la determinación del 15% exigido por la norma constitucional, pues lo procedente era incluir, al menos, los sufragios obtenidos por la referida candidatura presidencial en el departamento de Cundinamarca.

67. La Sala anticipa que el razonamiento del accionante no es de recibo, al considerar los siguientes argumentos:

68. De lo probado en el proceso:

69. En atención a la actividad probatoria desplegada por las partes, así como por aquella dispuesta de oficio por el despacho conductor de la presente actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

70. De la participación del señor Gustavo Francisco Petro Urrego en las elecciones presidenciales del 2018

71. De conformidad con el formulario E-6PRE del 16 de marzo del 2018²⁶, los señores Gustavo Francisco Petro Urrego y Ángela María Robledo Gómez, se inscribieron como fórmula presidencial y vicepresidencial, respectivamente, para las elecciones del

²⁶ SAMAI. Actuación No. 62.

2018, bajo la coalición suscrita por el grupo significativo de ciudadanos “Colombia Humana” y el Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-. Dicho acto fue confirmado con el formulario E-8 del 20 de marzo siguiente²⁷.

72. En la segunda vuelta presidencial del 2018, conforme al formulario E-26PRE del 21 de junio, se tiene que la coalición “PETRO PRESIDENTE”, obtuvo un total 8.040.449 votos²⁸. En Cundinamarca, dicha fórmula obtuvo un total de 450.382 sufragios²⁹.

73. De la obtención de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana.

74. A través de la Resolución No. 7417 del 15 de octubre del 2021³⁰, el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia SU-316 del 2021 de la Corte Constitucional, le reconoce personería jurídica al movimiento Colombia Humana, por las consideraciones que fueron expuestas en precedencia³¹.

75. De la inscripción de la lista de candidatos por la coalición PACTO HISTÓRICO a la Cámara de Representantes por el departamento de Cundinamarca.

76. El 10 de diciembre del 2021, los representantes legales de los partidos Polo Democrático Alternativo, Alianza Democrática Amplia, Colombia Humana, Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, Unión Patriótica, Partido Comunista Colombiano y Alianza Verde, suscribieron el denominado “ACUERDO DE COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA (...) PARA INSCRIBIR LISTA DE CANDIDATOS A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA PARA LAS ELECCIONES TERRITORIALES DEL 13 DE MARZO DE 2022”³².

77. La cláusula tercera refiere que por la coalición se inscribirán un total de siete candidatos, a saber, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Jeison Cajamarca, Katerine Castellanos Forigua, Jairo Sánchez Ortega, Carlos Mario López y Cielo Elaine Rusinque Urrego.

78. La inscripción de los candidatos antes señalados se realizó mediante el formulario E-6CAM del 13 de diciembre del 2021³³, Con la expedición del formulario E-8 del 21 de diciembre del 2021³⁴ se incluyeron de forma definitiva a Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Yeison Gerardo Sua Cajamarca Zapata, María Alexandra Barbosa Ramírez y Carlos Mario López Jerez.

²⁷ SAMAI. Actuación No. 67. Archivo 156_MemorialWeb_Anexos(.pdf) N roActua 67

²⁸ SAMAI. Actuación No. 59.

²⁹ SAMAI. Actuación No. 59.

³⁰ SAMAI. Actuación No. 68.

³¹ Ver supra, acápite No. 2.5

³² SAMAI. Actuación No. 25.

³³ SAMAI. Actuación No. 25.

³⁴ SAMAI. Actuación No. 25.



79. El primero de los documentos electorales mencionados, en punto de la votación obtenida por los partidos y movimientos políticos en las elecciones parlamentarias del 11 de marzo del 2018, señala:

COALICIONES
 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
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL
 ELECCIONES 11 DE MARZO 2022 PERIODO 2022 - 2026

Consecutivo: 01
E - 6 CT
 Código: 15

DEPARTAMENTO: **CUNDINAMARCA**
 NOMBRE DE LA COALICIÓN: **COALICIÓN PACTO HISTÓRICO**

INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN

DIRECCIÓN DE LA COALICIÓN: CALLE 36 NO 21-10
 DEPARTAMENTO O PAÍS: **BOGOTÁ D.C.** CIUDAD: **BOGOTÁ, D.C.** NOMBRE DEL SUScriptor: **JEAN PAUL PINEDA PINZON** TELÉFONO DE CONTACTO: **3102374502**
 CORREO ELECTRÓNICO: **jeanpaul1556@hotmail.com**

PARTIDO RESPONSABLE DE LA COALICIÓN: **MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA**

OPCIÓN DE VOTO: VOTO PREFERENTE VOTO NO PREFERENTE

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	17614
010	PARTIDO COLOMBIA HUMANA - UNION PATRIOTICA "UP"	13687
012	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL "MAIS"	2313
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)		33614

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).

80. En cuanto hace a la verificación del cumplimiento de los requisitos del inciso quinto del artículo 262 constitucional, se observa que el formulario E-6CAM del 13 de diciembre del 2021 consignó:

ESPACIO EXCLUSIVO PARA SER DILIGENCIADO POR FUNCIONARIOS ELECTORALES

Documentos Presentados	No. De Folios	Suministró formato de información de candidatos* (ANEXO FORMULARIO E-6)	SI	NO
Acuerdo de Coalición	18		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cartas de aceptación fuera del E-6	8		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Fotocopias cédulas de ciudadanía			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
MIEMBROS DE LAS EXTINTAS FARC-EP – Numeral 3 del artículo 31 de la Ley 1957 de 2019 (SI APLICA)			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Certificación del Alto Comisionado para la Paz acerca de su pertenencia a las FARC			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Certificado del Secretario Ejecutivo de la JEP, del compromiso de sometimiento al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNY)			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
OTROS DOCUMENTOS	10		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
TOTAL DE FOLIOS RECIBIDOS	10			

ACUERDO DE COALICIÓN (Artículo 1° Resolución 2151 de 2019 del CNE)		Votos Válidos de la respectiva Circunscripción
Filiación política de cada uno de los candidatos y de las organizaciones políticas que otorga expresamente el Aval.	<input checked="" type="checkbox"/> No	730592
Mecanismos por el cual se define el tipo de lista y reglas para su conformación.	<input checked="" type="checkbox"/> No	Hasta el 15% de los Votos Válidos: 109588
Reglas para la modificación de la lista y cumplimiento de la cuota de género.	<input checked="" type="checkbox"/> No	Votación 11 de marzo de 2018
Reglas para definir la asignación de vallas, cuñas radiales y demás publicidad.	<input checked="" type="checkbox"/> No	35.614
Reglas para la presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña y mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo la auditoría.	<input checked="" type="checkbox"/> No	Total Votos Coalición
Reglas de financiación de las campañas incluyendo anticipos y la forma como se distribuirá la reposición estatal de los gastos de campaña.	<input checked="" type="checkbox"/> No	Cumple: <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> NO
Responsabilidad que le asiste a cada partido en caso de infringir las normas electorales.	<input checked="" type="checkbox"/> No	
Regla para la actuación de los elegidos en las correspondientes bancadas.	<input checked="" type="checkbox"/> No	

NOTA 2: LO ANTERIOR EN VIRTUD DEL INCISO 5 DEL ARTICULO 262 DE LA CONSTITUCIÓN QUE DISPONE: "... 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."

81. Estudio de los argumentos de la demanda

82. Conforme a cada uno de los hechos relevantes debidamente probados al interior del proceso, la Sala considera lo siguiente:

83. **En estricto sentido, el movimiento político Colombia Humana no participó en una elección anterior en la respectiva circunscripción.**

84. Como fue puesto de presente, el movimiento político "Colombia Humana", nació como tal tras el reconocimiento de la personería jurídica efectuado en la Resolución No. 7417 del 15 de octubre del 2021³⁵, dictada por el Consejo Nacional Electoral, en

³⁵ SAMAI. Actuación No. 37. Archivo "Expediente 1.zip) NroActua 37."



cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SU-316 del 2021 de la Corte Constitucional.

85. Así las cosas, al momento de la inscripción de los candidatos por la lista de la coalición “Pacto Histórico” en el departamento de Cundinamarca para las elecciones del Congreso de la República de 2018, si bien “Colombia Humana” contaba con el reconocimiento de su personería jurídica, no es procedente considerar que la autoridad electoral debía contabilizar los votos de la elección inmediatamente anterior, **en la medida en que no pudo haber participado en la misma**, en tanto no existía en estricto sentido.

86. Desde esta perspectiva, dicho criterio objetivo establecido por la norma no puede ser verificado, en tanto resulta en un imposible desde el punto de vista fáctico y jurídico.

87. Ahora bien, tampoco es acertado considerar que se debía incluir la votación obtenida por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego en las elecciones presidenciales del año 2018, así dichos sufragios hayan sido aquellos que la Corte Constitucional consideró para efectos de otorgar la personería jurídica al movimiento político “Colombia Humana”, por las siguientes razones:

88. Las elecciones se llevaron a cabo en diferentes circunscripciones.

89. El inciso 5º del artículo 262 constitucional señala 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 listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas” (énfasis de la Sala).

90. El concepto de circunscripción electoral refiere al ámbito territorial en el cual los votos depositados, constituyen el fundamento para el reparto de los escaños entre candidatos o partidos³⁶. Así las cosas, se trata de una delimitación espacial que permite establecer quiénes serán los ciudadanos habilitados para participar en la elección de un funcionario a través del voto popular, en tanto estos deben residir en la misma para poder sufragar.

91. Conforme con ello, se tienen elecciones que se llevan a nivel nacional, en la cual, el territorio colombiano constituye una sola circunscripción electoral y por lo mismo, todos los ciudadanos pueden participar sin restricciones de orden geográfico en aquellos. Piénsese, por ejemplo, la elección de los senadores de la República.

92. De otro lado, están aquellos procesos democráticos que atienden a criterios geográficos que no incluyen a todo el territorio nacional, sino a parte integrante de este (por ejemplo, el departamento) en la cual se busca que solo los ciudadanos que residen allí elijan a quienes los representarán en una determinada posición. En esta

³⁶ Registraduría Nacional de Estado Civil. Glosario Electoral. Consultado en <https://www.registraduria.gov.co/-/Glosario-electoral,225-.html#:~:text=Circunscripci%C3%B3n%20electoral%3A%20Territorio%20dentro%20del,esca%C3%B1os%20entre%20candidatos%20o%20partidos.>

categoría, por ejemplo, la elección de los concejos municipales y de las asambleas departamentales.

93. En atención a dicho concepto, que expresamente se consagra en el mencionado inciso 5º del artículo 262 constitucional cuando hace referencia a la “(...) *respectiva circunscripción*”, debe entenderse entonces que los sufragios que se tienen en cuenta para la determinación del 15% entre las colectividades coaligadas, debieron haber sido depositados en el territorio en el cual se lleva cabo la elección a la cual pretenden participar³⁷.

94. En otras palabras: si la lista de candidatos por coalición a una corporación pública busca participar en las elecciones para elegir representantes en un departamento o a nivel nacional, el cumplimiento del límite porcentual antes referido se mira respecto del apoyo ciudadano obtenido por los partidos y movimientos coaligados **en el espacio geográfico que se corresponda con aquel en el cual se lleva a cabo la elección**.

95. Lo anterior, atiende a la lógica del concepto mismo de circunscripción, que como se expuso en forma precedente, refiere al marco territorial en el cual los ciudadanos pueden depositar sus votos que soportarán la declaratoria de elección que posteriormente realiza la autoridad electoral. Bajo esta consideración, es claro que la figura referida deviene en un elemento objetivo y verificable que permite establecer la fuerza electoral de los partidos coaligados que pretenden acceder a un espacio de representación en una corporación pública.

96. Dicho lo anterior, se tiene que el certamen democrático para elegir al presidente de la República se lleva a cabo a **nivel nacional**, mientras que los representantes a la Cámara se eligen en **cada uno de los departamentos** que conforman el territorio colombiano.

97. Como fundamento normativo de ello, se tiene lo señalado en el artículo 176 constitucional, que refiere a que “*la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales*”, indicando que “*cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial*”. De otra parte, el artículo 190 del texto superior, refiere que el presidente de la República será elegido por la mitad más uno de los votos que “*depositen los ciudadanos*”, lo que permite entender que se trata de una circunscripción nacional.

98. Bajo esta consideración, es claro que la forma de elección presenta **una diferencia sustancial en cuanto hace a la circunscripción electoral** en las cuales estas se llevan a cabo, toda vez que, de un lado, la primera tiene como fundamento la sumatoria de todos los votos obtenidos en el territorio colombiano, mientras que la segunda se declara con el soporte del total de votos válidamente depositados en el ente territorial que elige el correspondiente representante.

³⁷ Ver supra, párrafo 51 de esta providencia.

99. Así las cosas, conforme a lo dicho, es improcedente contabilizar la votación obtenida a nivel nacional por la coalición “PETRO PRESIDENTE” en el año 2018 a efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos de una lista que busca un espacio de representación en una corporación pública que se elige al nivel territorial.

101. **La tesis del demandante presenta una dificultad práctica en el caso concreto.**

102. De otra parte, en gracia de discusión, de aceptar la postura propuesta en la demanda, lo cierto es que respecto de esta se observa una dificultad práctica para entrar a determinar cuáles serían los votos a tener en cuenta respecto del partido “Colombia Humana” y sumar los mismos con aquellos obtenidos por los demás partidos coaligados.

103. Recuérdense que los señores Gustavo Francisco Petro Urrego y Ángela María Robledo participaron como fórmula en las elecciones presidenciales del año 2018, bajo la figura de una coalición entre el **Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana y el partido político Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-**.

104. En atención a la forma de participación, se tiene entonces que los votos depositados a favor de dicha opción política se contabilizan al candidato presentado por la coalición, sin que sea posible identificar si los mismos pertenecen a una u otra de las organizaciones que hacen parte del acuerdo.

105. Así las cosas, si se acepta la tesis propuesta por el demandante, la pregunta que surge entonces es *¿cuántos de los votos a favor de la coalición “PETRO PRESIDENTE” a nivel nacional o en el departamento de Cundinamarca pertenecen el grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana hoy partido político con personería jurídica?*

106. Responder al anterior interrogante es fundamental, toda vez que no debe perderse de vista que la norma constitucional -inciso 5º del artículo 262-, exige que la determinación del 15% se realice frente a la votación obtenida por cada una de las colectividades que integran el acuerdo de coalición que deriva en la inscripción de candidatos a una corporación pública determinada.

107. Así las cosas, en tanto es imposible determinar cuántos votos obtuvo la “Colombia Humana” en las elecciones presidenciales del año 2018, por cuanto los mismos no fueron para dicha colectividad sino para un candidato presentado en coalición para un cargo uninominal, la cual se rige por las reglas propias del artículo 29 de la Ley 1475 del 2011³⁸, lo cierto es que se presenta una dificultad práctica a

³⁸ Artículo 29. *Candidatos de coalición.* Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato. En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos. Parágrafo 1. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo

efectos de establecer cuál sería el monto a tener en cuenta para establecer el cumplimiento del requisito del artículo 262 constitucional.

108. La regla de decisión creada en la sentencia SU-316 del 2021 no varía la forma de interpretación y aplicación de los requisitos del inciso 5º del artículo 262 constitucional.

109. Finalmente, la Sala considera que las razones que fundamentan la sentencia SU-316 del 2021 no implican una variación en la interpretación y aplicación de los requisitos que se determinan por el artículo 262 constitucional para la presentación de candidatos a corporaciones públicas mediante la figura de la coalición.

110. En primer lugar, es de señalar que las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional en la referida decisión giraron en torno a la garantía del derecho a la oposición de la opción política derrotada en las elecciones presidenciales, que accede a las curules que por derecho personal consagran el artículo 112 constitucional y el Estatuto de la Oposición (artículo 24 de la Ley 1909 del 2018) y que obtiene un apoyo ciudadano de hasta el 3% de los votos válidamente depositados.

111. Así las cosas, lo que se observa es que la referida corporación judicial interpretó el artículo 108 Superior -en punto del reconocimiento de la personería jurídica- frente a las nuevas regulaciones constitucionales y legales que consagraron mecanismos para permitir la consolidación de nuevas fuerzas políticas a través del acceso al Congreso de la República a quienes ocuparon el segundo lugar en las elecciones presidenciales y la representatividad de sus votantes.

112. Lo anterior tiene ciertas implicaciones en cuanto hace al estudio adelantado por la Corte Constitucional y el posible impacto que ello tiene respecto de la aplicación del inciso 5º del artículo 262 Superior.

113. Si bien es claro que la referida corporación judicial hizo referencia a la necesidad de contar con un factor objetivo que permitiera establecer el apoyo ciudadano, para lo cual, acudió al valor del 3% de los votos válidos de una elección conforme lo señala el artículo 108 de la Constitución, lo cierto es que dicha circunstancia no implica, en sí misma, que la elección presidencial y el ejercicio del derecho personal adquieran la connotación de elecciones parlamentarias o a otro tipo de corporaciones públicas.

se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido. Parágrafo 2º. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. Parágrafo 3º. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

114. El razonamiento efectuado en la sentencia SU-316 del 2021, en todo momento parte de la naturaleza del ejercicio del derecho personal, entendiéndolo como una “elección indirecta” al Congreso de la República que se deriva de la consecuencia de ocupar el segundo lugar en las presidenciales correspondientes y que son “ontológicamente de mandato representativo” de quienes votaron por la fórmula que ocupó el segundo lugar en la contienda, pero en ninguna medida se asimila la misma a la elección de los parlamentarios por la vía ordinaria.

115. Así las cosas, no se puede considerar que los votos que soportan el acceso a las curules por el derecho personal se conviertan, por dicha circunstancia, en sufragios que fueron depositados en una elección de corporaciones públicas y mucho menos en una que se lleva al nivel territorial, pues ambas elecciones difieren en cuanto hace al tipo de autoridad a elegir, en la forma de acceder al cargo y, como sucede en el caso concreto, en la circunscripción en la cual se adelantan.

116. Conforme con lo dicho, es claro que los alcances de la decisión de la Corte Constitucional no impactan la forma en que se aplica e interpreta el inciso 5º del artículo 262 Superior, en tanto que las razones de decisión de la sentencia SU-316 del 2021, responden a una elección diferente y a las consecuencias propias de la misma.

Conclusiones

117. Se concluye que el cargo por infracción de norma superior no resultó demostrado en el presente asunto, pues la tesis propuesta por el demandante no se compadece con los requisitos de la norma constitucional presuntamente desconocida.

118. Por un lado, el partido político “Colombia Humana” no participó de una elección anterior, en tanto nació solamente hasta el 2021 mediante una orden judicial, y, adicionalmente, la votación que el accionante pretende sea contabilizada en la conformación de la coalición “Pacto Histórico” se depositó en una elección que se lleva a cabo en una circunscripción diferente.

119. De otra parte, de aceptar la tesis del señor Abuchaibe Escolar, se presenta una dificultad práctica para establecer los votos que fueron depositados a favor del entonces grupo significativo de ciudadanos “Colombia Humana”, dado que su participación en las presidenciales de 2018 se dio bajo la figura de la coalición con un partido político.

120. Finalmente, las anteriores consideraciones no cambian al estudiar las razones de la decisión SU-316 del 2021, en la medida en que en dicha oportunidad, la Corte Constitucional interpretó el artículo 108 constitucional en el contexto de las garantías del derecho a la oposición y el ejercicio del derecho personal a ocupar una curul en el Congreso de la República por la fórmula que ocupó un segundo lugar en las elecciones presidenciales, todo ello en el contexto de dicho cargo uninominal, lo que permite entender que abordó cuestiones de una elección diferente a la que se regula por el inciso 5º del artículo 262 Superior.



2.7. Otras consideraciones

121. Finalmente, se advierte que mediante Resolución 5116 del 15 de noviembre del 2022, el presidente reglamentario del Consejo Nacional Electoral delegó la representación judicial de dicha entidad en la profesional del derecho María de los Ángeles Torres Ortega, razón por la cual procederá al reconocimiento de la personería a la mencionada, para actuar en el presente proceso en representación de la referencia autoridad. Lo anterior, tras la renuncia de la apoderada inicialmente constituida para dichos efectos.

122. En anterior a lo expuesto, la Sección Quinta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

III. FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA para actuar en condición de apoderada del Consejo Nacional Electoral, a la profesional del derecho María de los Ángeles Torres Ortega, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.052.082.686 y portadora de la tarjeta profesional 241.066 del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado
Aclaración de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado
Salvamento parcial de voto

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

