



COMUNICADO 35

Septiembre 16 de 2021

SENTENCIA SU-316/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: T-7.347.389

AL TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA OPOSICIÓN POLÍTICA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN, LA CORTE CONSTITUCIONAL ORDENA AL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL RECONOCER LA PERSONERÍA JURÍDICA AL MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA. Y EXHORTA AL GOBIERNO NACIONAL Y AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL PLURALISMO POLÍTICO, PREVISTOS EN EL PUNTO 2.3.1 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, EN PARTICULAR DE LAS MEDIDAS ACORDADAS PARA PROMOVER EL ACCESO AL SISTEMA POLÍTICO Y PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE CONDICIONES EN LA COMPETENCIA POLÍTICA

1. Síntesis de la decisión

1. En el presente caso, el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de adjudicatario de la curul a que se refiere el artículo 112 de la Constitución y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición y representante del movimiento político Colombia Humana, así como el representante del comité inscriptor del Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana - GSC interpusieron acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral-CNE, con el objeto de que se dejara sin efectos la Resolución No. 3231 de 2018. En dicha decisión, el CNE negó la solicitud de reconocimiento de personería jurídica al movimiento político Colombia Humana, bajo el argumento de que su solicitud se basó en una participación en elecciones a la Presidencia de la República, más no en elecciones al Congreso, tal como lo exige el artículo 108 de la Constitución Política.

2. En detalle, los accionantes consideraron que el CNE desconoció los derechos fundamentales a la participación política y oposición del movimiento político Colombia Humana, y del senador Gustavo Francisco Petro Urrego como

adjudicatario de la curul de la oposición en el Congreso de la República. En tal sentido, sostuvieron que la decisión cuestionada conllevó a que Colombia Humana (i) no pudiera ejercer plenamente su derecho a la oposición; (ii) no pudiera participar en los comicios electorales, ni en general, ejercer su derecho a la participación; y (iii) dicha situación conllevó a un escenario o situación “de desigualdad frente a otras agrupaciones políticas”.

3. En consecuencia, le correspondió a la Sala Plena resolver si el CNE al negar el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana, mediante la Resolución No. 3231 de 2018, vulneró el derecho fundamental a la oposición política (artículo 112 superior), tanto del movimiento político Colombia Humana y del GSC, como del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, como asignatario personal de la curul de la oposición en el Senado de la República.

4. Tras verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, como cuestión previa, señaló la Corte que se presentó una carencia actual de objeto por situación sobreviniente, respecto de la pretensión de participación política en las elecciones locales del año 2019. Sin embargo aclaró la Corte que en todo caso la pretensión principal del movimiento político Colombia Humana, del comité inscriptor del GSC Colombia Humana así como del senador Petro Urrego no ha sido cumplida a la fecha, y además de ello, los accionantes conservan un interés intacto en la prosperidad de sus pretensiones. Por lo cual, procedió la Corte a pronunciarse sobre el problema jurídico formulado.

5. En primer lugar, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de señalar 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, 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.

6. En segundo lugar, precisó 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”*.

7. Con fundamento en lo anterior, y de cara al caso concreto, manifestó la Corte que la Autoridad Electoral desconoció las garantías para el ejercicio del derecho a la oposición política (artículo 112 superior) tanto del movimiento político Colombia Humana, como del Senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de adjudicatario de la curul a la que se refieren los artículos 112 de la Constitución y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, por las razones que se señalan a continuación:

- a. No cabe duda de que lo dispuesto en los artículos 112 del texto superior y en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, representan un cambio normativo reciente. De esta manera, la Constitución reconoce el derecho al candidato que le siga en votos al Presidente y Vicepresidente de la República, de ocupar una curul en el Senado y la Cámara de Representantes respectivamente. Sobre el particular, recordó la Sala Plena que en la sentencia C-018 de 2018 el artículo 24 mencionado se definió como un desarrollo directo del inciso 4º del artículo 112 de la Constitución Política, modificado mediante el Acto Legislativo 02 de 2015.
- b. Constató el tribunal que existe un vacío en el acceso a la personería jurídica, para aquellos casos en que candidatos independientes que participan en las elecciones a la Presidencia de la República inscritos por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales o agrupaciones políticas sin personería jurídica, en el sentido de que se les reconoce un escenario de representación en el Congreso pero no el conjunto de garantías y derechos consagrados en el artículo 112 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 1909 de 2018, siempre que decidan constituirse en partidos o movimientos políticos y declararse en oposición al Gobierno.
- c. En consecuencia, en aplicación de una interpretación expansiva del principio democrático, señaló que dichas curules son ontológicamente de mandato representativo, según lo ha entendido la Corte Constitucional; lo que buscan es brindar a la fórmula presidencial derrotada en las elecciones presidenciales la oportunidad de: (i) integrarse a la bancada de su partido o movimiento político, si ella existiere; y (ii) participar en el ejercicio de la oposición política, de manera que consolide una alternativa de poder, pero por lo demás garantiza que las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas. De esta manera, dichas curules pretenden garantizar un escenario de representación en el Congreso de las ideas políticas que, aunque derrotadas, recibieron un

apoyo significativo de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación política.

- d. Cabe precisar que dado que las curules en Senado y Cámara se otorgan en el marco de las garantías para el ejercicio de la oposición, el derecho al reconocimiento de la personería jurídica se encuentra condicionado a que la fórmula electoral hubiere obtenido la votación prevista en el artículo 108 de la Carta Política, al menos uno de los candidatos de la fórmula acepte la curul, se organicen como partido o movimiento político y adopten la decisión de ejercer la oposición, en los términos del artículo 112 superior y del párrafo del artículo 3° de la Ley 1475 de 2011.
- e. En este 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. Lo cual, denota la importancia de que la agrupación política a la que pertenece el candidato derrotado cuente con personería jurídica, pues, sin duda, sus programas de gobierno representan un contenido ideológico y programático que fue objeto de ese significativo apoyo ciudadano, reflejado en la adopción de los estatutos del movimiento político. En tal sentido, se hace imperativo que, en el marco de un Estado pluralista, el segundo en votación a las elecciones presidenciales a quien naturalmente corresponde ejercer oposición, acceda a las garantías y derechos derivados de la misma, incluyendo aquellas propias de la Ley Estatutaria 1909 de 2018.
- f. Consideró esta corporación que garantizar, en estas condiciones, el ejercicio del derecho fundamental a la oposición política es la interpretación que más se ajusta a la finalidad de consolidar nuevas fuerzas políticas en el escenario electoral, y que garantiza en la práctica la garantía del derecho fundamental a la oposición política a quien naturalmente corresponde ejercerlo.

8. Tras reconocer la vulneración de ciertos derechos alegados por los accionantes, la Corte reconoció la importancia de pronunciarse sobre el logotipo de la Colombia Humana, el cual se encuentra registrado en el partido político Colombia Humana – Unión Patriótica. Tras un análisis de la normatividad aplicable, señaló este tribunal que excepcionalmente y de forma transitoria, para el caso de las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado de la República de marzo de 2022, en el caso de la personería jurídica que deberá ser reconocida por el CNE, esta autoridad deberá inscribir temporalmente los nombres y símbolos originales de Colombia Humana. Asimismo, manifestó que dichos movimientos políticos deberán acordar los términos y condiciones de su separación y/o escisión, incluida la regulación de uso del nombre o signo

distintivo para las elecciones de 2022, previendo mecanismos que permitan evitar la confusión del electorado. Igualmente, el CNE deberá verificar que no se otorguen duplicidad de garantías al mismo partido político, teniendo en cuenta la existencia a la fecha del partido político Colombia Humana – Unión Patriótica.

9. Por último, la Corte exhortó al Congreso de la República a avanzar en el cumplimiento de la implementación de los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia, mediante el auto del 31 de mayo de 2021.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, de fecha 14 de marzo de 2019, y el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, de fecha 29 de enero de 2019; y en su lugar **DECLARAR** la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la pretensión de participación política en las elecciones locales del año 2019, y **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.

Tercero. DEJAR SIN VALOR Y EFECTO la Resolución No. 3231 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral, y en su lugar **ORDENAR** a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana, para lo cual deberá proferir una nueva decisión en el término de 10 días calendario contados a partir de la notificación del presente fallo, acogiendo los términos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

Cuarto. Una vez sea reconocida la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana, el nombre y símbolo de dicha organización registrados en el Consejo Nacional Electoral, deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 5° de la Ley 130 de 1994.

Quinto. EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, a avanzar en la implementación de los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1 del Acuerdo Final para la

Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

Sexto. LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes -a través del juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvó parcialmente el voto** por considerar que la tutela no reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, en particular porque los accionantes no agotaron el medio de control judicial previsto en el ordenamiento jurídico contra el acto administrativo proferido por el Consejo Nacional Electoral mediante el cual le negó la personería jurídica al Movimiento Colombia Humana. En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene previsto el medio de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de contenido electoral, cuyo trámite en única instancia ante el Consejo de Estado resulta eficaz para la protección de los derechos alegados, máxime si se tiene en cuenta que son aplicables medidas cautelares idóneas para evitar los perjuicios irremediables que se querían evitar con la solicitud de tutela.

Señaló el magistrado Lizarazo que las reglas estatutarias aplicables al trámite de las tutelas señalan expresamente que esta acción no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, excepción que, en todo caso, no exime del ejercicio de los medios de control judicial ordinarios, razón por la que el artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que en estos casos el juez de tutela señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado. En el presente caso, la Sala Plena ha decidido la tutela como mecanismo definitivo, desconociendo las competencias atribuidas por la Constitución y la ley al Consejo de Estado, juez de los actos de la administración.

Advirtió igualmente que la decisión se basa en una confusión sobre la naturaleza y alcance de una regla de asignación de curules, como la prevista en el artículo 112 de la Constitución, y las reglas del sistema de partidos -que establecen requisitos para la obtención de personería jurídica-. La asignación de las curules en Senado y Cámara previstas en el artículo 112 garantiza un escenario en el

Congreso de la República para la representación de las ideas y programas de quienes perdieron la elección presidencial, incluso para el ejercicio de la oposición -que es un derecho de todos los ciudadanos-, función que no se impide por el hecho de que tales congresistas no pertenezcan a un partido o movimiento político con personería jurídica. La decisión igualmente confunde el derecho a la oposición con las garantías que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos con personería jurídica que se declaran en oposición al Gobierno.

Agregó que comparte con la mayoría que el reconocimiento de personería jurídica fortalecería la capacidad de dichos Congresistas para ejercer la oposición y para constituirse en alternativa de gobierno, pero recordó que esa es una decisión del Congreso, órgano competente para definir las reglas de juego del sistema democrático mediante la más amplia deliberación y la aprobación de mayorías calificadas, competencia que también invadió la Corte al adoptar la presente decisión.

A pesar de no compartir la decisión anterior, el magistrado Lizarazo acompañó el resolutorio mediante el cual se exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a implementar los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

El Magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR aclaró su voto**. A juicio del magistrado, la Resolución 3231 de 2018 mediante la cual el Consejo Nacional Electoral le negó al Movimiento Político Colombia Humana el reconocimiento de la personería jurídica, podía ser cuestionada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante el ejercicio de la acción y pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho que es el medio idóneo para controvertir esa clase de decisiones, pero ello no ocurrió. La acción de tutela procedía pero como mecanismo transitorio para precaver un perjuicio irremediable, pero ello no exoneraba al accionante de demandar la nulidad de la decisión administrativa ante el Consejo de Estado.

Además de lo anterior, desde 2019, Colombia Humana pasó a formar parte del Partido Político con personería jurídica reconocida por la autoridad electoral como Colombia Humana - Unión Patriótica, de suerte que pudo presentar listas de candidatos a las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019 y puede seguir haciéndolo para las elecciones futuras, con fundamento en la modificación de los Estatutos del Partido Político que desde ese año se denomina Colombia Humana – Unión Patriótica, la cual fue aprobada por el CNE con la Resolución 3287 de 2019, novedad que implica la existencia de un

hecho superado respecto de las elecciones de 2019, como de manera correcta lo destaca la sentencia, por lo que no es posible afirmar que se haya afectado el derecho a ejercer la oposición política ni que se pudiese afectar lo relativo al calendario electoral de 2022.

En efecto, si el Partido UP se reformó, para incluir dentro de él a la Colombia Humana por medio de una reforma a sus Estatutos que, de una parte, tiene vocación de permanencia y, de otra, fue aprobada por el CNE, es legítimo predicar respecto de la CH lo que puede predicarse del CH-UP.

Dado que el Partido Unión Patriótica se había declarado en oposición, en realidad la Colombia Humana, en tanto desde 2019 es parte del Partido Político con personería jurídica Colombia Humana – Unión Patriótica, no ha tenido ni tiene ningún obstáculo o siquiera riesgo de ejercer los derechos de la oposición que ejerce como Partido de Oposición en los términos de la Resoluciones 4130 de 2019 y 2423 de 2020 del Consejo Nacional Electoral.

Además, si la reforma antedicha tiene vocación de permanencia, tampoco cabe duda sobre la posibilidad que tiene el Partido Colombia Humana – Unión Patriótica de presentar listas de candidatos para las elecciones de 2022, en tanto y en cuanto se trata de un partido político con personería jurídica con vocación de permanencia según lo señala el acto en el que se acordó la alianza-uniión entre esas dos organizaciones bajo una sola personería jurídica.

Con todo, es posible aceptar el reconocimiento de la personería jurídica de la Colombia Humana como Partido Político independiente de la Unión Patriótica, con base en la interpretación que de manera sistemática se haga de los artículos 108 y 112 de la Constitución y de lo dispuesto en los artículos 40.3, 107 y 262 de la misma Carta, a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2015 y la Ley Estatutaria de 1909 de 2018.

En efecto, el Acto Legislativo No. 02 de 2015, en su artículo 1º, adicionó el artículo 112 de la Constitución Política, señalando que la fórmula que ocupe el segundo puesto en las elecciones para Presidente de la República ocupará dos (2) curules en el Congreso de la República, lo cual significa que en las elecciones para Presidente de la República, la fórmula que ocupa el segundo lugar tiene derecho a ocupar una curul en el Senado y otra en la Cámara, lo que implica a su vez, de manera indirecta, que las elecciones a la Presidencia deben considerarse también como elecciones tanto de Senado de la República como de la Cámara de Representantes para la fórmula que ocupa el segundo lugar en esas elecciones.

En otros términos, con la adición al artículo 112 de la Constitución y lo previsto en la Ley Estatutaria 1909 de 2018, se creó una forma adicional de acceder a

integrar los cuerpos colegiados de elección popular, lo cual implica que quien allí llega representa a la agrupación política o al grupo significativo de ciudadanos que lo inscribió y respaldó, lo cual no se puede desconocer cuando se pretenda aplicar el artículo 108 de la Constitución para efectos de otorgarle personería jurídica.

Como Colombia Humana no puede tener dos personerías jurídicas, antes que el CNE proceda a conferirle la personalidad jurídica en los términos señalados por la decisión de la Corte Constitucional, deberá haberse escindido del Partido Colombia Humana – Unión Patriótica y cumplir todas las reglas que como partido político exigen la Constitución y las leyes estatutarias respectivas.

La decisión adoptada por la Corte Constitucional demuestra que el líder de la Colombia Humana que será un nuevo Partido Político, ha tenido siempre el respeto y la garantía plena de los derechos fundamentales, con sujeción al orden constitucional y al Estado de Derecho, incluido los Tratados Internacionales de los cuales es signataria la República de Colombia, vigente antes y después de 1991 y lo cual le ha permitido participar siempre activamente en la vida política y ser elegido miembro del Congreso de la República y servidor público.

Los Magistrados **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron eventuales **aclaraciones de voto**.