



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001032800020220018300
11001032800020220027900 (Acum)
Demandantes: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR
RICHANET MÉNDEZ GUZMÁN
Demandados: SENADORES DE LA REPÚBLICA POR EL PACTO
HISTÓRICO (2022-2026)
Tema: Marco jurídico de la inscripción de listas de candidatos en
coalición. Surgimiento del movimiento político Colombia
Humana. Alcance del inciso quinto del artículo 262 de la
Constitución Política.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad electoral de la referencia, promovido contra la elección de los senadores de la República avalados por la coalición Pacto Histórico, para el periodo 2022-2026.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

1.1. Expediente 2022-00183-00

El señor José Manuel Abuchaibe Escolar presentó demanda¹, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del CPACA contra la elección de los senadores² de la República por la coalición del Pacto Histórico, periodo 2022-2026, contenida en la Resolución No. E-3332 de 19 de

¹ La demanda fue inadmitida por auto de 23 de agosto de 2022 y subsanada oportunamente.

² Gustavo Bolívar Moreno, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Aída Yolanda Avella Esquivel, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Martha Isabel Peralta Epieyu, Iván Cepeda Castro, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Pedro Hernando Flórez Porras, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Wilson Neber Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Cesar Augusto Pachón Achury, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Paulino Riascos Riascos y Jael Quiroga Carrillo.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

julio 2022 proferida por el Consejo Nacional Electoral –en lo sucesivo CNE- y en el formulario E-26 SEN de la misma fecha, con el siguiente propósito:

1.1.1. Pretensiones

PRIMERA: Que se declare que es nulo el acto de declaratoria de elección de **SENADORES DE LA REPÚBLICA** contenido en el documento Resolución No. E-3332 de 2022, de fecha 19 de julio de 2022, expedido por el Consejo Nacional Electoral “Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República, se asignan las curules para el período 2022-2026 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales”, incluyendo el formulario E-26 SEN de la misma fecha, el cual hace parte integral del acto administrativo declaratorio de la elección.

SEGUNDA: Que, una vez declarada la nulidad de la elección, se ordene que se excluya la lista del **PACTO HISTÓRICO** del cómputo general de votos contenidos en el E-26 SEN expedido la por Comisión Nacional Electoral del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las acusaciones que vamos a exponer en el presente escrito.

TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior se ordene practicar y efectivamente se practique por la Sección Quinta del Consejo de Estado, un nuevo escrutinio de los votos depositados en las elecciones del 13 de marzo de 2022 para **SENADORES DE LA REPÚBLICA**, periodo 2022 - 2026, escrutinio que deberá practicarse con base únicamente en los registros que no se declaren afectados de nulidad en virtud del proceso a que dé lugar esta demanda.

CUARTA: Que con base en los resultados que se obtengan en los nuevos escrutinios, se haga por la Sección Quinta del Consejo de Estado, una nueva declaración de elección de **SENADORES DE LA REPÚBLICA**, periodo 2022 - 2026, se ordene expedir y efectivamente se expidan las nuevas credenciales de **SENADORES DE LA REPÚBLICA** para el periodo citado a quienes correspondan, y que se comunique la anterior novedad al Consejo Nacional Electoral, al Presidente de la República, al señor Registrador Nacional del Estado Civil y al señor Ministro del Interior.

1.1.2. Hechos

El demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos:

Relata que el 13 de marzo de 2022 se llevaron a cabo las votaciones para elegir a los congresistas de la República (2022-2026), entre ellos los senadores, cuya elección fue declarada por la comisión escrutadora departamental el 19 de julio del mismo año.

Recuerda que recusó a los miembros del CNE por emitir un concepto previo a la declaratoria de la elección, en el que expresaron la posición de no contabilizar voto alguno a favor del partido de Colombia Humana como



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

colectividad integrante de la coalición que inscribió a los aspirantes al Senado de la República por el Pacto Histórico.

Asevera que esta petición de recusación fue negada por el CNE, como consta en la Resolución No. 3269 de 7 de julio 2022. En esta se indicó, de una parte, que la situación planteada como sustento no está prevista en el artículo 151³ del Código Electoral y, de otra, que el concepto lo emitió el 9 de diciembre de 2021, es decir antes del proceso electoral de marzo de 2022 y de la inscripción de la lista de candidatos por la coalición Pacto Histórico, que aconteció el 13 de diciembre de 2021.

Manifiesta que antes de la declaratoria de la elección cuestionada presentó en nombre propio y al tiempo como apoderado de un candidato al senado por el partido Cambio Radical, solicitud de saneamiento de nulidades electorales ante el CNE. Esta petición tuvo como fundamento la presunta ocurrencia de «...irregularidades en la celebración del acto de coalición programática y política denominada **PACTO HISTÓRICO**, que afectó la constitucionalidad del proceso de inscripción de la lista al Senado de la República...», comoquiera que el inciso final del artículo 262 de la Constitución Política establece que para la inscripción de listas por coalición para corporaciones públicas, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica integrantes de aquella no deben exceder el 15% de la sumatoria total de la votación válida obtenida en la respectiva circunscripción.

Al respecto indica que el CNE negó la solicitud de saneamiento de nulidad electoral mediante la Resolución N° E-3305 de 13 de julio de 2022. Al efecto, esta decisión concluyó que el movimiento político Colombia Humana obtuvo su personería jurídica, a partir de la orden impartida en la sentencia SU-316 de 2021 por la Corte Constitucional, en la que se consideró que al haber obtenido la segunda votación más alta en los comicios presidenciales 2018-2022, procedía garantizar el ejercicio del derecho a la oposición, pero no por ello esa votación debía ser registrada para efectos de la integración de la coalición Pacto Histórico.

³ **Artículo 151.** Los candidatos a corporaciones públicas, sus cónyuges o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad o primero civil, no podrán ser jurados de votación, miembros de comisiones escrutadoras o secretarios de estas, dentro de la respectiva circunscripción electoral.

Tampoco podrán actuar como claveros de una misma arca o como miembros de una comisión escrutadora o desempeñar estas funciones en el mismo municipio, las personas que están entre sí en los anteriores grados de parentesco y sus cónyuges.

La persona que no se declare impedida por estar en alguna de las situaciones previstas en este artículo, será sancionada con arresto inmutable hasta de treinta (30) días por medio de resolución que dictarán a petición de parte o de oficio los delegados del Registrador Nacional.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

La parte actora señala que la previsión del artículo 108 constitucional carece de vacío normativo susceptible de interpretación, comoquiera que fijó con claridad dos requisitos concurrentes para el reconocimiento de la personería, a saber: (i) que la colectividad haya inscrito candidatos para las elecciones legislativas y (ii) que obtenga una votación no inferior al 3% de los votos válidos.

Por tal razón, manifiesta su extrañeza por el hecho de que la Corte Constitucional, mediante la SU-316 de 2021, ordenó otorgarle personería al entonces movimiento Colombia Humana, cuando dicha organización no inscribió candidatos a las elecciones al congreso 2018-2022.

En contraste, explica que la alta corporación consideró que la interpretación sistemática de los artículos 108 y 112 constitucionales y la garantía de un Estado democrático participativo y pluralista permite que para los grupos significativos de ciudadanos o movimientos políticos sin personería, para efectos de otorgársela sea viable verificar (i) que el umbral a superar para obtener el reconocimiento de la personería jurídica, sea el 3% de los votos emitidos válidamente en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República y (ii) que al menos uno de los candidatos de la fórmula acepte la curul en el congreso y se declare en oposición, por lo cual dio aplicación al artículo 24 de la Ley 1909 de 2018.

En ese contexto, el demandante plantea que si el entonces movimiento Colombia Humana obtuvo la personería como colectividad a partir del 3% de los votos emitidos válidamente en los comicios presidenciales 2018-2022 –sin haber participado en el Congreso 2018–, lo lógico es que para validar ser integrante de la coalición del Pacto Histórico se hubieran tenido en cuenta los votos de la elección a la que sí concurrió, esto es las presidenciales.

Recuerda que, en principio, el CNE no concedió la personería jurídica al movimiento Colombia Humana, toda vez que no cumplió con el requisito de haber participado en las elecciones legislativas y, por ende, no haber obtenido el porcentaje de votación requerida en dichos comicios, conforme lo previsto en el mandato superior 108. Aunado a que, con fundamento en esta misma norma, los jueces negaron la tutela con la que la colectividad insistió en el reconocimiento de su personería.

Señala el actor que fue la Corte Constitucional quien, por vía de revisión, revocó todo lo anterior e impartió las órdenes respectivas, entre ellas el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento Colombia Humana.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Ante tal hecho, el CNE dio cumplimiento al fallo SU-316 de 2021, mediante la expedición de la Resolución 7417 de 15 de octubre de la misma anualidad, por la cual reconoció personería al movimiento referido.

Así las cosas, asevera que los votos obtenidos por Colombia Humana en las elecciones presidenciales que llevó al reconocimiento de su personería jurídica debían ser computados para efectos de la integración de la coalición Pacto Histórico, conforme a la previsión del artículo 262 superior.

Agrega:

(...) 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. ¿De dónde se entiende que no se contabilizará voto alguno para los efectos consagrados en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución?

No haberse presentado COLOMBIA HUMANA a las elecciones del Congreso en el 2018 fue el punto de discusión de la tutela que resolvió en revisión la Corte Constitucional, por lo que asimiló las elecciones presidenciales en la que participó COLOMBIA HUMANA a las del congreso y así pudo verificar lo del 3% para efectos del umbral del artículo 108 constitucional y ordenó al CNE otorgarle personería. Esa es sencillamente la realidad jurídica de lo que acontece (...).

Señala la parte actora que mediante Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, el CNE declaró la elección de senadores de la República 2022-2026, a la cual se integró el E-26 SEN de la misma fecha.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Conforme a los fundamentos referidos en precedencia, la parte actora alega que el acto declaratorio de elección es nulo desde la perspectiva de las causales generales del artículo 137 del CPACA, a saber:

Infracción de las normas en que debería fundarse:

Al efecto, explica que emerge la inconstitucionalidad del aval otorgado por el Pacto Histórico que inscribió los candidatos, hoy senadores 2022-2026, al no observar el cumplimiento del inciso 5º del art. 262 de la Constitución.

Esto, por cuanto Colombia Humana no podía ser parte integrante de aquella, debido al caudal de sufragios obtenido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales 2018-2022, porque dejó de ser un partido minoritario y su



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

votación excedía el 15% del número de sufragios que prevé el mandato constitucional citado.

1.2. Expediente 2022-00279-00

El señor Richanet Méndez Guzmán presentó demanda⁴, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra la misma elección de los senadores de la República por la coalición del Pacto Histórico, periodo 2022-2026, en la cual deprecia las siguientes:

1.2.1. Pretensiones

PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Acta de Escrutinios formularios E-26SEN de fecha 19 de julio de 2022 y la Resolución N° E-3332 del 19 de julio de 2022, mediante los cuales el Consejo Nacional Electoral computó el resultado final de las votaciones del 13 de marzo de 2022 para Senado de la República, hizo la declaratoria de la elección de la circunscripción nacional, determinó la composición del mismo y ordenó la expedición de las respectivas credenciales a los nuevos Senadores de la República para el período constitucional 2022-2026, según corresponda.

SEGUNDA: Que, una vez declarada la nulidad de la elección, se ordena que se excluya la lista del PACTO HISTÓRICO del cómputo general de votos contenidos en el E-26 SEN expedido por la Comisión Nacional Electoral del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las acusaciones que atacan el Acto de Elección.

TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior se ordene practicar un nuevo escrutinio de los votos depositados en las elecciones del 13 de marzo de 2022 para el Senado de la República, elegidos para el período 2022-2026, escrutinio que deberá practicarse con base únicamente en los votos que no se declaren afectados de nulidad, excluyendo la lista de Pacto Histórico que consolidó su votación mediante infracción del artículo 262 de la Constitución, y se ordene la cancelación de las 20 credenciales.

CUARTA: Que con base en los resultados que se obtengan en los nuevos escrutinios, se proceda por parte de la honorable Sección Quinta a realizar una nueva declaración de elección de los senadores de la república, para el periodo 2022-2026, se ordene expedir y efectivamente se expidan las nuevas credenciales de SENADORES DE LA REPÚBLICA para el periodo citado a quienes correspondan, y que se comunique la anterior novedad al Consejo Nacional Electoral, al Presidente de la República, al señor Registrador Nacional del Estado Civil y al señor Ministro del Interior.

1.2.2. Supuestos fácticos

⁴ La demanda fue presentada el 1 de septiembre de 2022, inadmitida por auto de 15 de septiembre siguiente y subsanada oportunamente.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

El demandante expone, en síntesis, los siguientes:

1. La Corte Constitucional en sentencia SU-316 de 2021 tuteló el derecho fundamental de oposición política del movimiento político Colombia Humana y del entonces senador Gustavo Francisco Petro Urrego, en su calidad de titular de la curul por derecho propio y dejó sin valor la Resolución 3231 de 2018 expedida por el CNE mediante la cual negó la personería a dicha colectividad, para en su lugar, ordenar el reconocimiento respectivo.
2. El CNE dio cumplimiento a esa orden de amparo, a través de la Resolución N° 7417 de 15 de octubre de 2021, otorgando la personería jurídica a Colombia Humana.
3. La lista de candidatos al senado 2022-2026 por la coalición Pacto Histórico fue inscrita por las siguientes colectividades: (i) movimiento Alianza Democrática Ampla –ADA-; (ii) movimiento político Colombia Humana; (iii) partido Comunista Colombiano; (iv) partido Polo Democrático Alternativo; (v) partido Colombia Humana Unión Patriótica – UP y (vi) Movimiento Alternativo Indígena – MAIS.
4. Esas organizaciones políticas, en el acuerdo de coalición y con el propósito de inscribir candidatos a las elecciones del senado de la República (2022-2026) manifestaron no sobrepasar el 15% de la votación total de la respectiva circunscripción.
5. Asimismo, en el E-6 SEN diligenciado para la inscripción de candidatos, en el apartado correspondiente a los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición, para las tres colectividades se indicó por la autoridad electoral que en las votaciones de 11 de marzo de 2018 obtuvieron cero (0) votos.
6. Agregó:

(...) La votación válida para circunscripción del senado de la república de las elecciones realizadas el 13 de marzo de 2018 fue de 15.267.316 votos, de modo que la votación que debía acreditar la coalición **PACTO HISTÓRICO** para inscribir la lista de candidatos al senado de la república para las elecciones 2022 de hasta el 15% era de 2.290.097 votos; sin embargo, el **Movimiento Político Colombia Humana**, por efecto de su reconocimiento de la personería jurídica en el marco de la sentencia SU-316 de 2021, se le tuvo en cuenta la segunda votación más alta de la elección de la Presidencia de la República de 8.040.449 votos, votación que supera el *quantum* del límite máximo del 15% previsto en el artículo 262 de la Constitución, de ahí que dicha lista obtuvo una ventaja significativa con respecto a las otras coaliciones, partidos y movimientos



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

políticos que participaron en el debate electoral... de 2022. (Negrillas del original).

7. El 13 de marzo de 2022 se realizaron las elecciones al Congreso de la República de Colombia para el periodo constitucional 2022 – 2026.

8. El 19 de julio de 2022 el CNE declaró la elección de senadores de la República y entregó las respectivas credenciales a los elegidos, entre ellos, veinte senadores por la coalición Pacto Histórico: 1) Gustavo Bolívar Moreno, 2) María José Pizarro Rodríguez, 3) Alexander López Maya, 4) Aída Yolanda Avella Esquivel, 5) Roy Leonardo Barreras Montealegre, 6) Martha Isabel Peralta Epieyu, 7) Iván Cepeda Castro, 8) Piedad Esneda Córdoba Ruiz, 9) Pedro Hernando Flórez Porras, 10) Isabel Cristina Zuleta López, 11) Alex Xavier Flórez Hernández, 12) Clara Eugenia López Obregón, 13) Robert Daza Guevara, 14) Yuly Esmeralda Hernández Silva, 15) Wilson Neber Arias Castillo, 16) Gloria Inés Flórez Schneider, 17) Cesar Augusto Pachón Achury, 18) Sandra Yaneth Jaimes Cruz, 19) Paulino Riascos Riascos y 20) Jael Quiroga Carrillo.

1.2.3. Concepto de la violación

El fundamento de las censuras recae en dos cargos generales consagrados en el artículo 137 del CPACA: infracción a las normas superiores y expedición irregular.

1.2.3.1. Sobre la violación a mandatos superiores

La parte actora sostiene que se desconoció lo preceptuado en el inciso final del artículo 262 de la Constitución Política, cuya literalidad responde a la siguiente mención: «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».

Este planteamiento lo estructuró en dos situaciones diferenciadas:

La primera, en que las organizaciones políticas integrantes de la coalición Pacto Histórico, a saber: (i) movimiento Alianza Democrática Amplia –ADA-; (ii) movimiento político Colombia Humana y (iii) partido Comunista Colombiano no participaron en las elecciones del senado de la República de 11 de marzo de 2018, de modo que no podían inscribir candidatos para las elecciones al congreso 2022 porque no obtuvieron votación para acreditar al menos el quince



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

por ciento (15%) de los sufragios válidos de la respectiva circunscripción (nacional de senado).

La segunda, porque el movimiento Político Colombia Humana al inscribirse coaligado afirmó en el E-6 SEN que obtuvo cero (0) votos en las elecciones al congreso de 11 de marzo de 2018. Sin embargo, ello contradice la realidad de lo acontecido, comoquiera que la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021 ordenó el reconocimiento de la personería jurídica de dicho movimiento, al haber logrado 8.040.449 votos en las elecciones presidenciales de 2018. En ese contexto, siendo la segunda votación más alta en las elecciones para primer mandatario del país, esta supera el límite máximo que constitucionalmente daría viabilidad para integrar una coalición. En efecto, el artículo 262 Superior dispone que sumados los votos de los coaligados (corporativos políticos minoritarios) no puedan superar el 15% del total de los sufragios válidos para elecciones del Congreso.

En consecuencia, la parte actora, en esta parte de la censura considera que está demostrada la infracción de norma superior en que debía fundarse el acto acusado «por presentar una lista de coalición denominada Pacto Histórico inscrita sin reunir los requisitos legales y constitucionales», al exceder el porcentaje máximo previsto en el mandato superior.

Indica que el artículo 1° del Código Electoral determina como principio orientador para la aplicación de las leyes en los asuntos que conciernen a las elecciones, el de la imparcialidad consistente en que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás en las votaciones y escrutinios y «sus reglamentaciones garantizarán la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella».

Por otra parte, el artículo 2 *ibidem* dispone que las autoridades tienen el deber de proteger el ejercicio del derecho al sufragio, el otorgamiento de plenas garantías a los ciudadanos en el proceso electoral y la imparcialidad en la actuación.

Cita antecedente de la Sección Quinta en el que se consideró que el derecho a inscribir candidatos para listas de corporaciones públicas, incide en la estructura y organización de los partidos que participan en la respectiva coalición, como es la conservación de la personería jurídica de las minorías políticas, pues constituye herramienta para la supervivencia de la colectividad⁵.

⁵ Sentencia de 23 de octubre de 2019. Radicado: 11001-03-28-000-2019-00013-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Argumenta que la teleología del artículo 262 superior es brindar una garantía democrática orientada a que las minorías políticas aúnen esfuerzos electorales para la permanencia del atributo de la personalidad jurídica desde el enfoque de que cada colectividad que se coaliga participó en un debate electoral y la sumatoria de la votación total válida obtenida por todas ellas no supere el 15%.

Así las cosas, los presupuestos que deben acreditar conforme al mandato superior referido son: (i) ser partido o movimiento político; (ii) tener personería jurídica; (iii) que sumadas las votaciones de las organizaciones coaligadas no excedan del 15% de los votos válidos y (iv) obtenidos en la misma circunscripción.

En el presente caso, señaló que no se acreditó el cumplimiento del artículo 262 superior. En efecto, los movimientos Alianza Democrática Amplia y Colombia Humana y el partido Comunista Colombiano no participaron en el debate de las elecciones de Senado de la República de 2018-2022, de ahí que no estaban legitimadas para conformar listas de coalición.

Aunado, a que en el formulario E-6 SEN de inscripción de la lista de Pacto Histórico, las colectividades referidas registraron cero (0) votos. Esta información en lo que concierne a Colombia Humana, no corresponde a la realidad fáctica y cuantitativa que se tuvo en cuenta para el reconocimiento de su personería jurídica como colectividad a partir del caudal electoral obtenido en las elecciones 2018, es decir los 8.040.449 de votos.

Afirmó que las autoridades electorales también infringieron los mandatos constitucionales 262 y los artículos 1° y 2° del Código Electoral, en la medida que omitieron verificar un requisito cuantitativo.

Al respecto, explicó que la RNEC es la encargada de verificar los requisitos para la inscripción de las listas en coalición, mediante la constatación de que cada colectividad que se coaligó haya participado en las elecciones del 11 de marzo de 2018, o en su defecto, en las elecciones para presidente de la República de 2018 y que la sumatoria de sus votaciones no supere el 15%, para así aceptar la inscripción de la lista.

De otra parte, el CNE a pesar de que el Pacto Histórico incumplió el requisito constitucional referido, consolidó la votación que obtuvo en las elecciones de congreso 2022 y declaró la elección de 20 curules senatoriales a su favor, a las cuales no tenía derecho.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Adicionó que la organización electoral en la interpretación y aplicación del artículo 262 constitucional obró con parcialidad y omitió verificar la votación tenida en cuenta a favor del movimiento Colombia Humana cuando se procedió a ordenar el reconocimiento de la personería y de la obtención de las curules congresales por derecho propio. Tal exceso le permitió a la coalición derivar ventaja en las votaciones con respecto a las otras listas de candidatos.

1.2.3.2. Sobre la expedición irregular

Afirma la parte actora que, con fundamento en las mismas razones explicadas en precedencia, se configura la causal de nulidad por expedición irregular, por cuanto la designación nació viciada, comoquiera que su acto preparatorio y de formación, esto es la inscripción de candidatos por parte de la coalición Pacto Histórico, incumplió los requisitos legales y constitucionales.

2. El trámite

Las demandas fueron inadmitidas por autos de 23 de agosto (radicado 2022-00183-00) y 15 de septiembre (radicado 2022-00279). Luego de subsanadas fueron admitidas, mediante providencias de 7 y 12 de octubre de 2022, respectivamente. En consecuencia, se ordenaron las notificaciones y los traslados contemplados en el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

Durante el término para correr traslado varios de los senadores de la República contestaron las demandas y el partido Polo Democrático Alternativo presentó intervención. Así mismo, la RNEC y el CNE presentaron sus respectivos escritos y se incoó una coadyuvancia de la parte accionada.

Los procesos fueron acumulados mediante auto de 31 de enero de 2023, habiéndose realizado la audiencia del sorteo del magistrado ponente el 10 de febrero siguiente.

3. Las contestaciones

Como algunos de los memoriales de defensa presentados por los accionados coinciden en sus argumentos en ambos procesos acumulados, estos se sintetizarán de manera consolidada.

3.1. De la accionada, senadora Isabel Cristina Zuleta López

Descorrió el traslado, mediante escrito presentado a través de apoderado judicial, en el que se opuso a los hechos y a las pretensiones. Explicó que en



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

últimas, la causa recae sobre la violación del artículo 262 de la Constitución Política.

Indicó que el argumento es sutil, pero totalmente equivocado, comoquiera que no hay infracción a dicho mandato superior. Esto, por cuanto el acuerdo de coalición entre los grupos políticos que integraron el Pacto Histórico sí se ciñó a la previsión constitucional del inciso último del artículo 262 de la Constitución Política.

Acotó que el actor confunde dos situaciones totalmente diferentes, a saber: (i) el reconocimiento de personería jurídica al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que valida la votación del candidato que obtenga la segunda votación para presidente de la República, como manifestación de un reconocimiento democrático y (ii) las condiciones exigidas para la conformación de las coaliciones que inscribirán candidatos a los cuerpos colegiados de elección popular, en este caso al senado de la República.

Para la senadora accionada, son plenamente diferenciables. En efecto, empezando por la naturaleza misma de las elecciones (legislativa y presidencial), al punto que se realizan en fechas distintas. Como por el sujeto, que resulta singular o personal en la elección presidencial, mientras que las legislativas versan sobre la escogencia de una pluralidad o grupo. Por el factor de caudal de la votación, toda vez que siempre la primera magistratura del país obtiene un número muy superior de sufragios, al logrado normalmente por un partido o movimiento en los cuerpos colegiados. Y finalmente, por la teleología, pues mientras el reconocimiento de la personería provino del Estatuto de la Oposición, la coalición parlamentaria obedece a la búsqueda de mejores opciones para las minorías políticas. Aunado a que los acuerdos y respaldos políticos también suelen ser muy diversos, especialmente tratándose de la segunda vuelta presidencial.

Por esas razones, para la demandada la restitución de la personería jurídica a Colombia Humana por los resultados de la segunda vuelta presidencial, no significa que esa sea la cifra que debió tenerse en cuenta para calcular el 15% de la votación válida como tope máximo para poder coaligarse en las elecciones parlamentarias. Más aún cuando la sentencia SU-316 de 2021 que ordenó el reconocimiento de aquella, no hizo mención al tema de las coaliciones.

En todo caso, «...ante una eventual e hipotética falla en la conformación de la coalición no sería infracción directa de la Constitución sino teóricamente causal



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

de nulidad de la elección no de toda la lista sino del candidato o candidatos que presenten dicha irregularidad».

Propuso la excepción de fondo: (i) presunción de legalidad de las decisiones del CNE que aceptaron la inscripción de la coalición y declararon la elección de senadores y (ii) la excepción previa de demanda incompleta⁶ –que tituló genérica- al no pretender la nulidad del acto de inscripción de la coalición Pacto Histórico.

Frente a este segundo argumento exceptivo, invocó el artículo 139 del CPACA para indicar que la nulidad electoral comprende tanto la del acto declaratorio de la elección como a las decisiones previas. Así las cosas, planteó que a partir de una interpretación sistemática, también debió haberse pedido la nulidad del acto de inscripción de candidaturas al senado por la coalición Pacto Histórico.

3.2. De la accionada, senadora Gloria Inés Flórez Scheneider

Presentó escrito en nombre propio como congresista elegida. Dio por cierto los hechos históricos y frente a los restantes, en su mayoría, indicó que no le constaban y que se atenía a lo probado.

Sobre el fondo del asunto argumentó que la parte demandante pretende desconocer la interpretación unificada expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021 cuando indicó que son dos mecanismos

⁶ El despacho considera que el planteamiento no tiene vocación de prosperidad, toda vez que conforme al artículo 139 del CPACA, el medio de control de nulidad electoral está instituido para demandar la legalidad del acto de elección, nombramiento o llamamiento, por ser este el definitivo. (...), la censura recae sobre la indebida integración de la coalición Pacto Histórico, que a juicio de la parte actora afectó la inscripción de los candidatos al senado de la República e incidió en la legalidad del acto declaratorio de elección.

(...)

En punto al carácter definitivo o de trámite del acto que se pronuncia sobre la inscripción efectuada ante la autoridad electoral, debe señalarse que su naturaleza varía, según se trate de si se acepta la inscripción o se rechaza o simplemente no se acepta. En efecto, si el acto administrativo acepta la inscripción del candidato, se está frente a un acto de trámite o preparatorio, porque simplemente le da impulso a la actuación, y posibilita la participación en el certamen electoral. En cambio, el que la rechaza, deniega o revoca se concibe como un acto definitivo porque impide al candidato afectado, continuar con el procedimiento... estos últimos [se refiere a las decisiones de trámite] no son demandables de forma directa o autónoma sino a través del acto definitivo con fundamento en los vicios que pudieron presentarse en un acto de trámite o preparatorio o en alguna irregularidad presentada en cualquier etapa previa al acto definitivo y siempre que incida en la legalidad de este último.

(...)

Bajo esta perspectiva tenemos que el acto de “*inscripción de una candidatura*” – entendiéndose el que la acepta –, es un acto de trámite o preparatorio que no puede ser debatido de forma independiente, sino como fundamento de la nulidad del acto de elección. En consecuencia, no se encuentra probada la ineptitud del libelo por supuesta formulación incompleta alegada.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

eleccionarios perfectamente diferenciados: uno, el que se emplea para el reconocimiento de la personería jurídica y, otro, la votación directa al congreso.

3.3. De las accionadas, senadores Aída Avella Esquivel y Jael Quiroga Carrillo

Las congresistas mencionadas recorrieron el traslado en escrito unificado. En este se oponen a las pretensiones de la demanda y a los hechos que aluden a la indebida conformación de la coalición Pacto Histórico.

En relación con el fondo del asunto indicaron que la parte actora al explicar la censura de violación del artículo 262 superior adicionó supuestos que no están establecidos en su texto normativo y que incluso se oponen a su tenor literal y teleología, por cuanto:

a) Resulta inequívoco que deba tenerse en cuenta la votación emitida en la respectiva circunscripción, que no es otra que la del senado de la República y no como lo pretende la parte actora que sea la conseguida en las elecciones presidenciales. Al respecto, agregaron literalmente:

(...) [e]l hecho de que el movimiento Colombia Humana no haya participado en los comicios al Senado en el 2018, y que las elecciones presidenciales referidas hayan sido la vía para obtener curules en el Congreso del Estatuto de la Oposición o para el reconocimiento de personería jurídica, son circunstancias que ameritan asimilar las votaciones al Senado con las votaciones presidenciales. Esta interpretación no solo es una flagrante al mandato constitucional, sino también un desconocimiento de la naturaleza distinta de ambos procesos electorales.

b) Es evidente que el 15% al que alude la norma constitucional del artículo 262 citado es un tope máximo de la sumatoria de los votos obtenidos en la respectiva circunscripción por los partidos a coaligarse. No es una exigencia de participación o de votación mínima, tampoco constituye adición a los requisitos que establece la norma para autorizar la conformación de las coaliciones, a saber: (i) que se trate de partidos o movimientos políticos; (ii) que tengan personería jurídica y (iii) que la sumatoria de su votación en la circunscripción respectiva, no supere el total equivalente al 15%.

Concluyeron que los problemas jurídicos que plantea la parte actora se derivan de la incorrecta apreciación tanto del mandato constitucional como del marco normativo aplicable a las coaliciones.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Desarrollaron los siguientes ejes temáticos: i) el marco jurídico aplicable a la posibilidad de presentar listas en coalición para corporaciones públicas; ii) alcance del concepto CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514 del CNE sobre la aplicación del artículo 262.5 constitucional, en relación con los partidos políticos que no participaron en la elección inmediatamente anterior y iii) conclusiones para desestimar las pretensiones.

Dentro de ese contexto destacaron que la intención del legislador al aprobar el artículo 262 constitucional fue crear un medio de defensa y de subsistencia de los distintos partidos políticos minoritarios o de oposición, permitiéndoles coaligarse con el fin de presentar candidatos comunes y de esta forma poder obtener representación política en el congreso de la República. Esto último no solo cobija a la coalición, sino que se extiende a todos y cada uno de los partidos y movimientos que conforman las listas presentadas.

Trajeron a colación la Resolución 2151 de 2019 del CNE por medio de la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas y recordaron lo resuelto por dicha entidad en los conceptos citados sobre la armonización entre el artículo 262 numeral 5 constitucional cuando los partidos políticos no participaron en la elección inmediatamente anterior.

En efecto, el CNE indicó que a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que surjan por las figuras de escisión o por providencia judicial o decisión administrativa y que pretendan coaligarse, cuando no participaron en la elección inmediatamente anterior no se les contabiliza voto alguno.

Las memorialistas concluyeron que el mandato citado puede ser aplicado directamente sin condicionamientos, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (i) la titularidad del derecho está en los partidos y movimientos políticos; (ii) que posean personería jurídica; (iii) que las colectividades coaligadas hayan obtenido una votación máxima del 15% de los sufragios válidos emitidos en la elección anterior y (iv) esto último en la respectiva circunscripción.

Criticaron la tesis de la parte actora de mezclar las votaciones de dos elecciones escindidas, porque en realidad el propósito de la sentencia SU-316 de 2021 fue crear una sub-regla de adjudicación de personería jurídica para aquellas colectividades que obtuvieran el segundo lugar en una campaña presidencial y que accedieran al Congreso por la curul por derecho personal o propio, conforme el derecho que les otorgó el Estatuto de la Oposición. Por



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

ende, nada tiene que ver con el criterio o factor de los números de votos y su sumatoria total inferior al 15%, previsto para conformar una coalición.

Concluyeron que los datos con los que habría de corroborarse la información para constatar el cumplimiento del 15% de votos válidos obtenidos por los coaligados, sería el que consta en el E-26 SEN declaratorio de la elección de senadores 2018-2022, por tratarse de la elección inmediatamente anterior en la misma circunscripción.

Con fundamento en lo anterior, solicitaron no acceder a las pretensiones de la demanda y dejar en firme la declaración de elección del Senado de la República (2022-2026).

3.4. Del accionado, senador Roy Leonardo Barreras Montealegre

El senador Barreras, por intermedio de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de nulidad. Al efecto, indicó que el acto declaratorio de la elección se ajusta a derecho, sin que exista razón para que se deba excluir del cómputo general de votos de la circunscripción nacional a la lista de los senadores del Pacto Histórico. En su lugar, indicó que debe darse aplicación a los principios de capacidad electoral y eficacia del voto.

Manifestó estar de acuerdo con la narración de la historia de lo acontecido, pero cuestionó las apreciaciones subjetivas de la parte demandante. Negó que el movimiento político Colombia Humana hubiera participado en las elecciones para Congreso celebradas el 11 de marzo de 2018 y aclaró que ni siquiera presentó candidatos a las legislativas de esa época.

Planteó que el cómputo de votos a partir de las elecciones presidenciales para el reconocimiento de personería jurídica es diferente a aquellos que se deben contabilizar a efectos de la determinación del porcentaje para la conformación de coaliciones, previsto en el artículo 262 Superior.

Por ello, para el caso concreto, los votos válidos para efectos de la acreditación del mandato constitucional de conformación de las coaliciones deben ser los obtenidos en las elecciones legislativas de 2018, y no en las presidenciales de ese mismo año. Aunado a que no se puede extender los efectos jurídicos de la sentencia SU-316 de 2021 más allá de sus propios límites.

Propuso las excepciones de mérito tituladas:

i) El acto demandado se ajustó a la normativa y fue expedido en debida forma, por cuanto para los comicios del año 2018, ni el Pacto Histórico ni Colombia



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Humana participaron en las elecciones al Congreso, por ende, mal podrían haber computado votos al inscribir las candidaturas por la coalición a las legislativas 2022-2026.

Por otra parte, aunque la parte actora sustenta su planteamiento en la sentencia SU-316 de 2021 que ordenó otorgar la personería jurídica al movimiento Colombia Humana, lo cierto es que esta decisión no guarda relación con el asunto debatido en esta causa de nulidad electoral sobre la inscripción de las candidaturas por la coalición Pacto Histórico.

Esto, por cuanto el fallo unificado de amparo abordó únicamente aspectos centrales de la participación democrática en los temas de oposición política y del reconocimiento de la personería jurídica de colectividades, conforme lo dispuesto en el acto legislativo 02 de 2015, como se evidencia de la determinación que hiciera la Corte Constitucional sobre el problema jurídico a decidir. En consecuencia, en nada aludió a la conformación de las coaliciones; tampoco al artículo 262 constitucional y, menos que para tal efecto se tuviera en cuenta las votaciones obtenidas en las elecciones presidenciales 2018-2022, comoquiera que el artículo en cita no utiliza como parámetro a estas últimas.

Además, señaló que las elecciones «...para Presidencia abarcan una circunscripción territorial, en tanto que al tenor literal de la norma constitucional se debe tratar de la misma circunscripción» y finalmente, aunque para el otorgamiento de la personería jurídica se utilizó la votación de la segunda vuelta presidencial, reiteró que Colombia Humana no participó en las elecciones legislativas en 2018.

Recordó que lo acontecido fue avalado por el concepto CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514 de 9 de diciembre de 2021 del CNE, sobre el no conteo de votación en la elección inmediatamente anterior, razón por la cual no existió la referida expedición irregular censurada por la parte actora.

ii) Una interpretación extensiva como la que propone la parte demandante desconoce el derecho constitucional de participación en política y el derecho de ser elegido.

El argumento según el cual el movimiento político Colombia Humana no podía ser parte de la coalición Pacto Histórico no es de recibo porque se apoya en una interpretación subjetiva del actor a la sentencia SU-316 de 2021, carente de asidero jurídico, por cuanto este fallo no aludió a la conformación de las coaliciones.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

La tesis de la parte demandante restringe los principios de capacidad electoral, y los principios *pro hominum* (humanidad), *pro electoratem* (electorado) y *pro sufragium* (electores) en cuanto por vía de una interpretación errada de la Constitución, la ley y la sentencia de amparo referida pretendió reemplazar la voluntad del electorado.

Solicitó que en aplicación de los principios antes señalados, y en protección de sus derechos fundamentales se desestimen las pretensiones.

iii) Inexistencia de incidencia, por cuanto el requisito esencial para que el movimiento político Colombia Humana pudiera ser parte de la coalición Pacto Histórico era que contara con personería jurídica y que la lista de coalición no superara el 15% de los votos válidos obtenidos en la respectiva circunscripción.

Estos requisitos se cumplieron, comoquiera que el mencionado movimiento tenía personería jurídica conforme a la sentencia SU-316 de 2021 y a la correspondiente Resolución 7417 de 15 de octubre de 2021 expedida por el CNE, aunado a que el hoy partido no sumó votos para la elección legislativa del año 2018, al no haber participado en esta. Esa es la razón por la cual la lista de la coalición no superaba el límite previsto constitucionalmente del 15% de los votos válidos obtenidos a nivel nacional.

3.5. Del accionado, senador Gustavo Bolívar Moreno

Mediante escrito presentado en nombre propio, el senador Bolívar Moreno se opuso a las pretensiones de la demanda. Frente a los hechos indicó que, a su juicio, la parte actora confunde dos elementos jurídicos distintos, a saber: la personería jurídica de una colectividad con el límite de votación permitido para presentar coaliciones.

Propuso como excepción de mérito «La confusión entre el umbral máximo de votos y el reconocimiento de la personería jurídica de Colombia Humana derivado de una orden judicial de un mecanismo de protección constitucional de derechos fundamentales».

Al respecto, hizo referencia a que la parte actora pretende mezclar dos elementos diferentes. Por un lado, el máximo de votos para conformar coaliciones, que establece el artículo 262 de la Constitución y, por el otro, el reconocimiento de la personería jurídica de Colombia Humana derivado de una orden judicial de la Corte Constitucional como producto de la protección de un derecho fundamental.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Expresó que en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como criterio de interpretación aquel que realice el principio democrático. Así pues, con la entrada en vigencia del acto legislativo 02 de 2015 y el derecho propio de acceder al senado y cámara para quienes obtengan la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales, surge un caso de reconocimiento de personería que no depende de las elecciones legislativas directas.

Por lo cual, manifestó que conforme lo indicó la Corte Constitucional, en la sentencia SU-316 de 2021, las curules que obtienen los congresistas en virtud de las elecciones al congreso son de mandato representativo de los electores, pero las obtenidas en virtud de los artículos 112 superior y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 son indirectas, a fin de que las personas que votaron por la opción presidencial derrotada también estén representadas.

3.6. Del accionado, senador Wilson Neber Arias Castillo

Solicitó negar las súplicas de la demanda (00183). La contestación de la demanda del radicado 00279 fue extemporánea. Así las cosas, la síntesis corresponde al primero de los procesos mencionados.

Propuso las excepciones de mérito: i) desviación de la interpretación de la sentencia SU-316 de 2021; ii) firmeza de la presunción de legalidad de los actos demandados y iii) legalidad de la coalición Pacto Histórico.

i) En cuanto al primer argumento de defensa señaló que no puede perderse de vista que la cantidad de votos que se tuvo en cuenta para conceder la personería jurídica al movimiento Colombia Humana fue la obtenida en la elección presidencial, donde solo eran dos candidatos, y cuyo derecho surgió de la segunda votación, materializado en una curul por derecho personal en el senado y para su fórmula vicepresidencial un escaño en la Cámara de representantes, esto en virtud de una amplia convergencia de partidos y movimientos políticos que le apoyaron.

Así pues, indicó que de una lectura literal y concreta, la sentencia SU-316 de 2021 circunscribió los alcances de su tenor a la concesión de la personería jurídica de Colombia Humana.

ii) Sobre la segunda excepción de mérito, indicó que la demanda se apoya en un conjunto de especulaciones que no alcanzan autónomamente a estructurar un verdadero cargo que enerve la presunción de legalidad del acto declaratorio de elección. Amparó su dicho en una interpretación subjetiva de una sentencia, que aun siendo de unificación, se refiere exclusivamente a la forma de



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

contabilizar los votos para conceder la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos de quienes, quedando en segundo lugar en contiendas presidenciales, acepten las curules que les ofrece la Constitución Política en el congreso de la República.

iii) Finalmente, sobre la conformación de la coalición Pacto Histórico se agotaron las consultas necesarias y se procedió conforme a la ley. El CNE mediante conceptos CNE-E -2021-022788 y 2021-0023514 impartió la aprobación a la conformación del Pacto Histórico y dio una interpretación autorizada al inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política.

3.7. Del accionado, senador Pedro Hernando Flórez Porras

A través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó denegarlas.

Descalificó que se acuse de irregular la conformación de la coalición del Pacto Histórico para el Senado de la República, por cuanto fue suscrito por los representantes legales y/o apoderados de los partidos y movimientos políticos integrantes del respectivo acuerdo, conforme a lo establecido en los artículos 262 numeral 5 Superior y 29 de la Ley 1475 de 2011, con apoyo en jurisprudencia de la Sección Quinta y las resoluciones 2151 de 2019⁷, 8262⁸ y 8586⁹ de 2021 del CNE.

De acuerdo con las decisiones judiciales reseñadas indicó, a título de conclusión, lo siguiente:

i) Con base en los artículos 112 de la Constitución Política y 24 de la Ley 1909 de 2018, la Corte Constitucional protegió los derechos fundamentales del entonces candidato Gustavo Petro Urrego y de los directivos del grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana y ordenó al CNE otorgar la personería jurídica a esa agrupación política.

ii) Las curules obtenidas en el congreso por la votación presidencial fueron producto de unas “elecciones indirectas”.

⁷ Mediante la cual se fijan algunas reglas operativas para la implementación de listas de coalición en corporaciones públicas.

⁸ Por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, consultas populares de las agrupaciones políticas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras” y se dictan otras disposiciones.

⁹ Corrige la Resolución 8262 de 2021.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

iii) La finalidad de este reconocimiento es que las personas que votaron por la opción derrotada tuvieran representación en el Congreso de la República.

iv) Esa hermenéutica no transgrede norma constitucional, comoquiera que tuvo como propósito llenar el vacío normativo del mandato 108, por cuanto el artículo 112 de la Constitución señala que solo pueden declararse en oposición al gobierno y acceder a las garantías respectivas, los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica.

v) En todo caso, esta prerrogativa solo puede otorgarse a las agrupaciones políticas que superen el umbral del 3% en las elecciones para elegir presidente y vicepresidente.

vi) El planteamiento del amparo es el que más se acerca al Acuerdo Final de Paz y protege mejor los principios del pluralismo político y la ampliación democrática del sistema político.

vii) Recordó que el partido Nuevo Liberalismo, encontrándose en situación similar a la del movimiento Colombia Humana, en sentencia SU-257 de 2021, se aplicaron los efectos *inter comunis*, a fin de que las colectividades que se hallen en situación similar, una vez de obtenida la personería jurídica, pudieran hacer coaliciones con otros partidos y movimientos que hayan logrado una votación, en la respectiva circunscripción, de hasta el 15% de los sufragios válidos en la respectiva circunscripción.

viii) En cuanto al alcance del artículo 262 constitucional señaló lo siguiente:

La circunscripción electoral es uno de los aspectos vertebrales de un sistema electoral. Por lo general, implica una subdivisión del territorio para que los electores ejerzan el derecho al voto y para que esa voluntad colectiva se convierta en escaños. Esta no se define únicamente por el espacio territorial que abarca, sino también por su magnitud y por el tipo de autoridades que se eligen. Existen circunscripciones uninominales y plurinominales y pueden o no coincidir geográficamente, pero cualitativamente cumplen funciones diferentes.

De conformidad con los artículos 171 y 190 de la Constitución, las circunscripciones para elegir Senado de la República y presidente son distintas, por cuanto si bien coinciden en la cobertura territorial, una y otra tienen factores y finalidades específicas. La primera es de carácter plurinomial, la segunda uninominal. El mismo artículo 171 de la Constitución contempla que para la elección de senado existen dos circunscripciones que coinciden geográficamente: una, la circunscripción nacional ordinaria que elige cien (100) miembros (en la actualidad 105) incluyendo las curules que surgieron del



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Acuerdo Final de Paz), y otra, la circunscripción especial para comunidades indígenas en donde se eligen dos senadores.

Por consiguiente, la circunscripción nacional ordinaria de senado no es la misma que se emplea para elegir presidente de la República, aunque coincidan territorialmente.

Señaló que carece de fundamento mezclar la elección presidencial con la del senado de 2018, para deducir que la votación para la primera equivale a la segunda, pues el inciso 5 del artículo 262 superior es explícito al indicar que uno de los requisitos para la conformación de la coalición es que los partidos coaligados hubieran obtenido una votación no superior al 15% de los sufragios válidos en la «respectiva circunscripción».

Así las cosas, contrario a lo que pretende demostrar la parte accionante, el CNE dio un adecuado entendimiento a la norma constitucional en cuestión y declaró válida la elección de los candidatos de la lista del Pacto Histórico al Senado de la República, pues la coalición cumplió con los presupuestos establecidos en el artículo 262 superior y responde a una interpretación finalista del artículo 24 del Estatuto de Oposición (Ley 1909 de 2018), como aspecto central de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz.

Para la inscripción de la lista al Senado de la República, la coalición del Pacto Histórico cumplió con los requisitos previstos en las normas, como se constata en el formulario E- 6 SEN.

Las agrupaciones que conforman aquella son: los partidos Polo Democrático Alternativo – PDA, Colombia Humana, Unión Patriótica – UP y Comunista Colombiano – PCC y los Movimientos Alternativo Indígena y Social – MAIS y Alianza Democrática Amplia – ADA.

Sumada su participación en la elección a senado el 11 de marzo de 2018 se encuentra que no superaron el umbral del 15%, como lo resume el siguiente cuadro:

Partido/ Movimiento Político	Personería jurídica 2018-2022	Votación anterior Marzo 2018	Circunscripción Electoral
Polo Democrático Alternativo		722.987	Senado-Circunscripción ordinaria
Alianza Democrática Amplia- ADA	Res. 1748 de 2021	0 No participó	Senado-Circunscripción ordinaria
Movimiento Político Colombia Humana	Res. 7417 de 2021	0 No participó	Senado-Circunscripción ordinaria
Partido Colombia Humana-Unión Patriótica		173.087	Senado-Circunscripción ordinaria
MAIS		173.087	Senado-Circunscripción ordinaria
Partido Comunista Colombiano	Res. 8842 de 2021	0 No participó	Senado-Circunscripción ordinaria



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Se establece que la suma de votos de la coalición en las elecciones del 11 de marzo de 2018 fue 1'069.161 votos. Los sufragios válidos depositados en la circunscripción de Senado 2018 fueron 15'267.316 y el 15% de ese total equivale a 2'290.097.

Por consiguiente, la lista de aspirantes al senado por parte del Pacto Histórico cumplió con el requisito del límite máximo porcentual previsto en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución. El E-6 SEN se encuentra firmado por los delegados del Registrador Nacional.

Obsérvese que los Partidos Colombia Humana, Alianza Democrática – ADA, y Partido Comunista Colombiano, obtuvieron sus personerías jurídicas en fechas posteriores a marzo de 2018 y, por lo mismo, no registraron ninguna votación en las elecciones para el Senado de la República en el período 2018-2022.

Agregó «en cuanto a los partidos **Polo Democrático Alternativo, Colombia Humana- Unión Patriótica y MAIS**, que para esa fecha tenían personería jurídica, alcanzaron 1'069.161 de votos, y como se señala en la **Resolución N° E-3305 del 13 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral**, cumplieron con la exigencia normativa establecida en el inciso 5° del artículo 262 constitucional, esto es, la suma de la votación que alcanzaron para Senado en marzo de 2018» (Negrillas en el original).

No existe pues, asomo alguno de que la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022 del CNE hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 137 del CPACA, ni tampoco que hubiera inaplicado o apreciado equivocadamente el contenido de la norma constitucional 262 en la que el accionante funda sus pretensiones. Tampoco que se hubiera violado de manera directa alguna de las reglas o requisitos para presentar lista de candidatos en coalición del Pacto Histórico para la elección del Senado que se llevó a cabo el 13 de marzo de 2022¹⁰.

Con todo, es necesario reiterar que en la Resolución E-3305 del 13 de julio de 2022, el CNE negó las solicitudes de exclusión de votos obtenida por los candidatos al Senado de la República de la coalición del Pacto Histórico y las peticiones de saneamiento de nulidad, en los siguientes términos:

¹⁰ Indicó que no se pronunciaría sobre unos cargos formulados en el capítulo de hechos, al no existir concepto de la violación, por lo que la demanda va en contravía de la previsión del artículo 162 del CPACA. En concreto, el supuesto fáctico 4° referente a las solicitudes de saneamiento de un candidato al senado por el partido Cambio Radical; 5° sobre la resolución 3269 de 2022 que negó las recusaciones propuestas contra los magistrados del CNE y 6° relativo a la resolución 3305 de 2022 que decidió la exclusión de votos, las solicitudes de saneamiento de la nulidad electoral.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Primera: Que, si bien el artículo 262 de la Constitución Política dispone que la ley se encargará de regular lo concerniente a las coaliciones de partidos políticos con personería jurídica para corporaciones públicas, hasta el momento el Congreso de la República no ha expedido la norma correspondiente, por lo que la aplicación de dicho postulado Constitucional se ha producido por desarrollo jurisprudencial en aras de garantizar los derechos fundamentales, por lo cual atendiendo la jurisprudencia ilustrada en precedencia y a la doctrina del Consejo Nacional Electoral, no se debe acceder a las pretensiones de exclusión de votos presentadas por los doctores Hollman Ibáñez Parra y José Manuel Abuchaibe Escolar.

Segundo: Que, en virtud de lo expuesto con anterioridad, no se avizora circunstancia alguna, ni jurídica, ni fáctica, sobre la cual haya que emitirse un pronunciamiento sobre saneamiento de nulidades, en los términos expuestos por el doctor José Manuel Abuchaibe Escolar.

El acto fue expedido por autoridad electoral administrativa competente, mediante los procedimientos que establece el Decreto 2241 de 1986 y con acatamiento en la jurisprudencia.

La interpretación literal del inciso 5º del artículo 262 de la Constitución, bajo la hermenéutica fijada por la Sección Quinta, permite concluir que la acción instaurada carece de fundamento.

3.8. De la accionada, senadora Clara López Obregón

La demandada indicó sobre la supuesta irregularidad en la constitución de la coalición Pacto Histórico, que el CNE negó la solicitud de exclusión de votos obtenidos por aquella para las elecciones de congreso 2022-2026, dentro del radicado CNE-E-DG-2022-009650.

Por otra parte, frente a la recusación presentada por el hoy demandante en contra de los miembros del CNE, con fundamento en haber emitido un juicio de carácter particular y concreto en relación con la aplicación del inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política, señaló que el CNE, mediante Resolución 3269 del 7 de julio de 2022, la negó.

Las decisiones referidas se encuentran en firme, pues su legalidad no fue judicializada.

Señaló que conforme al artículo 262 numeral 5 de la Constitución Política, respecto de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas mediante coalición, para las elecciones de 2022, debe tratarse de partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida y la votación obtenida por los coaligados no debe superar el 15% dentro de la respectiva circunscripción.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Recordó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 23 de noviembre de 2017 (rad. 25000-23-42-000-2017-05487-00) consideró que el artículo constitucional citado podía aplicarse directamente.

Arguyó que el Consejo de Estado, dentro del marco de la nulidad electoral contra la “Lista de la Decencia”, en las elecciones congresuales de 2018 (rad. 11001-03-28-000-2018-00129-00) indicó que el artículo 262 numeral 5 beneficia a las minorías. Asimismo, en fallo –sin especificar la fecha- dictado dentro del radicado 11001-03-28-000-2018-00019-00 se concluyó que el mandato constitucional citado prevé dos aspectos diferenciados dentro del campo de las coaliciones. Por un lado, el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de estas y, por otro, el derecho a presentar listas de candidatos a corporaciones públicas bajo las condiciones y requisitos antes vistos.

Acotó que el Consejo de Estado se decantó porque dicho mandato se aplicara de manera directa, aún cuando existiera omisión legislativa porque el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 no reguló dicha figura de las coaliciones para corporaciones públicas.

Concluyó que en tal sentido no resulta de recibo la interpretación extensiva del demandante en cuanto al traslado a la coalición de la votación que el movimiento Colombia Humana obtuvo en las elecciones presidenciales y que fue fundamento para el reconocimiento de la personería jurídica como partido político.

Expuso que la parte actora confunde el parámetro del porcentaje obtenido en las elecciones legislativas, con el mecanismo del reconocimiento referido, cuando en realidad este tuvo causa normativa en el Estatuto de la Oposición (art. 24 de la Ley 1909 de 2018) y en el artículo 112 de la Constitución Política.

En esa línea, aseveró que por ello el CNE, en concepto del 9 de diciembre de 2021, emitido dentro de los radicados CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514 indicó lo siguiente respecto de la aplicación de lo señalado en el inciso 5 del artículo 262 constitucional y los nuevos partidos políticos que no participaron en la elección inmediatamente anterior:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que surgen con posterioridad por circunstancias como la escisión o sentencia judicial, al no haber participado en las elecciones inmediatamente anteriores, no se les contabiliza ningún voto, concebir lo contrario, sería desconocer los datos contenidos en los actos administrativos por medio de los cuales se declararon las elecciones, que como bien lo ha reiterado esta Sala Plena gozan de presunción de legalidad.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Finalmente, señaló que la circunscripción para elegir presidente y vicepresidente de la República difiere de aquella que es propia para designar a los senadores, pues se realizan en fechas distintas y para proveer cargos diferentes. En tal sentido, el reconocimiento de personería jurídica del movimiento Colombia Humana se dio en una circunscripción distinta a aquella en la que obtuvo personería jurídica.

3.9. De la accionada, senadora Yuli Esmeralda Hernández Silva

Mediante escrito presentado por apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Indicó que el concepto de coaliciones políticas se traduce en el mecanismo y materialización del derecho de participación política que protege y garantiza la libertad de los electores. Esto, por cuanto puede encarnar o representar los idearios de un número considerable de electores y, por ende, debe gozar de legitimidad y protección constitucional. Citó, para dichos efectos, la sentencia C-490 de 2011.

Trajo a colación el fallo SU-257 de 2021, para recordar que así aconteció en el caso de la orden de otorgamiento de la personería jurídica al partido Nuevo Liberalismo, en el que además se le habilitó para presentar la lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas, en los términos del artículo 262 de la Constitución Política.

Con respecto a la inscripción de candidatos de coalición a corporaciones públicas, la sentencia SU-213 de 16 de junio de 2022¹¹, resaltó que ante la existencia de vacíos legislativos en ciertas situaciones que pueden presentarse en la vida democrática del país, se debe dar prioridad a los derechos fundamentales políticos sobre dichos vacíos.

Recordó que al movimiento político Colombia Humana, se le reconoció personería jurídica por orden de la SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional, por su participación en las elecciones presidenciales para el periodo constitucional 2018-2022. Por lo tanto, resaltó el hecho de que esa colectividad no participó en las elecciones al Congreso y, por ende, su inclusión como parte

¹¹ Expediente T-8.521.438. Demandante: alcalde del municipio de Girón Carlos Alberto Román Ochoa. Demandado: Sección Quinta del Consejo de Estado. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

En esta oportunidad se denegaron las pretensiones de amparo contra la providencia judicial de la Sala Electoral que revocó la denegatoria de pretensiones, para en su lugar declarar la nulidad de la elección por doble militancia.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

de la coalición Pacto Histórico se realizó con cero votos. Aunado a que la totalidad de la votación de los integrantes no superaba el 15% de los votos válidos para dichos comicios.

De tal suerte que, querer invalidar la votación obtenida para las elecciones senado 2022-2026 sería una transgresión a los grupos minoritarios que la conforman.

Estimó que ante los vacíos dejados por el artículo 262 de la Constitución Política, no puede asimilarse el resultado de la votación a elecciones presidenciales con la obtenida en las legislativas, comoquiera que surgen de ejercicios democráticos diferentes y autónomos. A tal punto que no necesariamente la victoria en una de ellas asegura el triunfo en la otra.

Agregó:

La dinámica en una y otra elección (presidencial y parlamentaria), hace que los votos obtenidos en una u otra elección, no den cuenta del real capital o patrimonio electoral de un determinado partido o movimiento político que decide participar en coalición y la realidad de ello radica en que los votos en una elección presidencial provienen de diferentes corrientes políticas, muchas de ellas, incluso mayoritarias, o de una diversidad de sectores políticos, toda vez que las opciones de candidaturas se reducen en un escenario presidencial en comparación a un escenario de elecciones legislativas, más aún cuando las elecciones presidenciales se dirimen en segunda vuelta, donde solo hay dos candidatos.

Concluyó que no encuentra demostrada la censura de transgresión a las normas en que el acto declaratorio de la elección debió fundarse, como tampoco que se haya expedido de manera irregular, en tanto el CNE las aplicó de manera adecuada y acorde a derecho y declaró válida la elección de los candidatos de la lista del Pacto Histórico al Senado de la República para el periodo 2022 -2026, dentro de los presupuestos del artículo 262 constitucional.

4. Las intervenciones

4.1. Del Consejo Nacional Electoral –CNE-

Solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda.

Al efecto, aseveró que revisado el contenido de la demanda de nulidad electoral, se evidencia que el Pacto Histórico es una coalición de diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, que se unieron mediante acuerdo legal y acorde a los estatutos internos de cada



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

colectividad, para la postulación de candidaturas al Senado de la República para el período constitucional 2022-2026.

Destacó que la lista de candidatos de la Coalición Pacto Histórico está conformada para el Senado de la República por los siguientes partidos y movimientos políticos: 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-.

Señaló que la coalición es una figura electoral, que tiene como propósito lograr fines comunes entre las colectividades, a través del establecimiento transitorio de acuerdos programáticos y estrategias políticas.

Planteó que en relación con la no participación en la elección de Congreso de la República inmediatamente anterior, es decir la correspondiente al año 2018, el inciso 5° del artículo 262 Constitucional solo exige que las colectividades que inscriban la lista cuenten con personería jurídica y que sumados los votos válidos obtenidos no sobrepasen el equivalente al 15% de la respectiva circunscripción.

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

Por consiguiente, los coaligados presentaron de manera conjunta listas de candidatos para dichas elecciones legislativas, por lo que no se vislumbra causal de nulidad electoral.

4.2. De la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC-

Al efecto indicó que de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden postular aspirantes a cargos y corporaciones de elección popular y, conforme con el artículo 32 *ib*, la RNEC verifica el cumplimiento de los requisitos formales de la inscripción de la candidatura, pero no los sustanciales.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Por otra parte, el artículo 108 constitucional indica que quien implementa la inscripción de la lista de candidatos al Senado de la República es el partido o movimiento político, no el funcionario de la organización electoral.

En consecuencia, como consta en el formulario E-6 SEN de inscripción al congreso, la RNEC cumplió cabalmente su función de verificación de los presupuestos de forma, dentro del plazo legal y al amparo de la normativa constitucional.

Recordó que está facultada para proferir actos administrativos tendientes a la planeación, organización y ejecución del certamen electoral, que incluye la expedición del calendario electoral, la ubicación de puestos de votación y la integración del censo electoral.

Acotó que el acto legislativo N° 02 de 2015 previó en el artículo 20 – reformativo del artículo 263 constitucional- otorgó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la posibilidad de presentar listas a cargos de corporaciones públicas mediante la herramienta de la coalición.

Sin embargo, la parte accionante no adujo la inaplicabilidad o ineficacia de la norma, sino, de hecho, el incumplimiento de la misma por parte de Colombia Humana, agrupación política integrante de la coalición Pacto Histórico.

Así las cosas, si bien no cuestiona la personería jurídica de la agrupación política, exige que la votación presidencial se le compute para efectos de determinar la legalidad o no de su participación como integrante de una coalición de colectividades minoritarias, conforme al contenido del artículo constitucional 262.

El anterior planteamiento de la parte actora no tiene en cuenta el concepto emitido por el CNE el 9 de diciembre de 2021, en el radicado CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514, en el que la entidad electoral indicó que la personería jurídica de la colectividad si bien se otorgó por la votación obtenida para la presidencia de la República, no era viable computarla para efectos del artículo 262 numeral 5 de la Constitución Política, comoquiera que no depende de la causal que llevó a ese reconocimiento.

Respecto a la inscripción de candidaturas, aseveró que es competente para ello, de conformidad con el artículo 266 de la Constitución Política. Aquella está reglamentada en el artículo 90 del Código Electoral, que señala ante quién debe realizarse dicho trámite y establece que para el caso de listas al congreso



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

corresponde a los delegados departamentales del registrador Nacional y conforme a la previsión del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

A su vez, los artículos 30 y 31 *ib* establecen los periodos de inscripción y la posibilidad de modificación de esta. En cuanto a la labor de la RNEC, el artículo 32 precisa que la entidad verifica el cumplimiento de los requisitos formales.

En congruencia, el ordenamiento jurídico estipula que es el CNE quien tiene a cargo decidir las solicitudes de revocatoria de la inscripción, en cumplimiento del numeral 12 del artículo 265 constitucional.

Entonces, como consta en el formulario E-6 SEN en el caso de la inscripción de la lista de candidatos al senado de la República por el Pacto Histórico, la RNEC cumplió cabalmente su función de examinar los requisitos formales.

Invocó bajo el nombre de excepción genérica, aquella que el juzgador encuentre demostrada, con fundamento en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

4.3. Del partido Polo Democrático Alternativo

Mediante memorial suscrito por el señor Alexander López, en calidad de presidente y representante legal de dicha colectividad, pidió denegar las pretensiones de nulidad, con fundamento en que el movimiento político Colombia Humana no inscribió candidatos ni participó en las elecciones legislativas de 11 de marzo de 2018. Recordó que esta fue la razón para que el CNE, en principio, no accediera al reconocimiento de la personería y por eso se recurrió a la acción de tutela.

Planteó como excepción de fondo el argumento titulado “inexistencia de violación directa del ordenamiento jurídico constitucional vigente”, comoquiera que los requisitos previstos en el artículo 262 numeral 5 constitucional fueron acreditados por la coalición Pacto Histórico para la inscripción de candidatos a elecciones de senado 2022-2026.

Resaltó que la sentencia SU-316 de 2021 consideró que las curules en el legislativo que otorga el Estatuto de la Oposición a la dupla que obtiene la segunda votación más alta en los escrutinios presidenciales resulta ser una elección indirecta en el legislativo, pero «...solo deberá tenerse en cuenta a efectos de establecer el porcentaje del umbral del artículo 108 constitucional» de lo contrario se transgrede la intención de voto del elector.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Analizó el presupuesto que trae el mandato constitucional sobre el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción, en el entendido que el constituyente limitó dónde se debe obtener la información para calcular que la futura coalición y su conformación estén acordes a derecho, al indicar que debe ser en aquella que coincida con la que va a aspirar, es decir en este caso la referencia serán los comicios para Senado de la República realizados el 11 de marzo de 2018 y, agregó:

...y no la que pretende el actor sea tomada que es la elección presidencial de 2018, primero porque no se puede violar el derecho fundamental del elector, especialmente basado en la intención de voto (Derecho a elegir artículo 40 Constitución Política) y segundo, porque no existiría la equidad e igualdad como principios fundamentales de la Constitución.

5. La intervención de terceros¹²

El abogado Jaime Jurado Alvarán, quien funge también como apoderado judicial de una de las senadoras accionadas presentó, en nombre propio, escrito de intervención para impugnar la demanda y defender la legalidad del acto declaratorio de elección.

Criticó el libelo por contener el yerro de tomar como base para calcular el tope del 15% exigido para la conformación de las coaliciones para la inscripción a cargos plurinominales, la votación de Colombia Humana en la segunda vuelta presidencial de 2018. Lo cierto es que dicho porcentaje juega con las elecciones para senado en ese mismo año, por lo que la extrapolación del resultado presidencial no resulta viable.

La parte actora confunde situaciones diferentes, comoquiera que una es el reconocimiento de personería jurídica al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que avale al candidato que obtenga la segunda votación para Presidente de la República y, otra, las condiciones exigidas para las coaliciones a cuerpos colegiados, en este caso al Senado.

La distinción emerge desde la naturaleza misma de las elecciones parlamentarias y presidenciales, tan distintas que incluso hay orden constitucional de que se realicen en fechas diferentes.

¹² Conforme al artículo 223 del CPACA, la intervención de terceros está bajo la figura de “coadyuvante del demandante o del demandado” inc. 1. Sin perjuicio de lo anterior, en materia electoral el artículo 228 del mismo ordenamiento, señala que se puede pedir la condición de impugnador o coadyuvante.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Las presidenciales tienen un componente personal muy conectado a los candidatos, que no se da en las parlamentarias. Tanto es así que es frecuente que los aspirantes a la presidencia de la República tengan un número de votos muy superior al que obtiene para cuerpos colegiados.

Otro punto es que los acuerdos y respaldos políticos también suelen ser muy diversos, especialmente para la segunda vuelta en la elección presidencial en la que se dan reacomodos dirigidos a apoyar a un candidato, pero también a impedir que gane el otro. Con razón, señala, se ha dicho que en la primera vuelta se vota a favor y en la segunda en contra.

La modificación a la Constitución que introdujo el acto legislativo 02 de 2015 obedeció a la necesidad de dar representación en los cuerpos legislativos al candidato que ocupara el segundo lugar en los cargos uninominales. Así se enaltecó el principio democrático y se dio vida al derecho fundamental a la oposición política. Por ello implicó reformar el artículo 112 superior.

Por su parte, la figura de la coalición obedece a la búsqueda de mejores opciones para las minorías políticas y de allí la exigencia de que quienes se alíen, sumados no deban superar el 15% de la votación en la elección anterior para la corporación respectiva.

La demanda pretende su nulidad basada en que algunos de los coaligados no contaban con personería jurídica, como es el caso del partido Comunista Colombiano y movimiento alianza democrática amplia - ADA y en el hecho de que el entonces movimiento Colombia Humana tuvo más de 8 millones de votos en las elecciones presidenciales 2018 y esa fue la razón para que la Corte Constitucional, revocara la decisión del CNE que le negó la personería jurídica. Indicó que mientras la personería se otorgó por los resultados de la elección presidencial de 2018, el 15% al que hace referencia el mandato 262 inciso 5 superior se enfoca en la votación obtenida en las elecciones anteriores al Congreso, esto es año 2018. Frente a la elección presidencial de 2018 recordó que el movimiento Colombia Humana tuvo que adherirse a la Unión Patriótica «para tener vida artificial electoral y de todos modos estuvo muy lejos de ese porcentaje». Esto permitió que el Pacto Histórico se constituyera en coalición con partido como Colombia Humana para las elecciones legislativas 2022-2026. Aclaró que la SU-316 de 2021 no hizo mención a las coaliciones, comoquiera que su fundamento argumentativo fue la votación presidencial con enfoque en el estatuto de la oposición.

Planteó que es diferente la situación de los congresistas que entran a ocupar curules en virtud del Estatuto de la Oposición de aquellos elegidos por voto



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

directo, por cuanto para los primeros no rigen las normas del sistema electoral normal de asignación de escaños; además, sus curules son adicionales a las de la respectiva corporación, de manera que no afectan la elección ni el escrutinio de los demás.

Señaló que no existe infracción a la Constitución por el hecho de que la coalición se haya integrado con grupos que no participaron en la elección anterior, tales como el partido Comunista Colombiano. En primer lugar, porque en parte alguna se exige ello para los miembros de la coalición y, en segundo término, por cuanto la norma con las coaliciones pretende otorgar mejores oportunidades a las minorías y es claro que quien se presenta por primera vez o no tuvo ningún voto en la elección anterior, claramente está en el campo de las minorías.

En todo caso, una falla hipotética en la conformación de la coalición no sería infracción directa de la Constitución sino una causal de nulidad de la elección respecto únicamente del candidato o candidatos sobre quienes pesa la irregularidad.

Así pues, las curules que obtienen los congresistas en virtud de las elecciones de Cámara de Representantes y senado son de mandato representativo de sus electores, mientras que los escaños logrados en virtud de los artículos 112 superior y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 son elecciones indirectas, ontológicamente hablando de mandato representativo, pues según lo ha entendido la Corte Constitucional, lo que buscan es que «las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas».

Propuso las excepciones de mérito (i) falta de sustento de los hechos y pretensiones, que llevaron al actor a incurrir en una profunda equivocación al afirmar que hay vulneración directa del artículo 262 numeral 5 superior; (ii) la presunción de legalidad de las decisiones del CNE que aceptaron la inscripción de la coalición y declararon la elección de senadores y (iii) previa de demanda incompleta al no pretender la nulidad del acto de inscripción de la coalición Pacto Histórico.

Sobre la primera de las excepciones mencionadas expuso que el ataque a una elección se hace por vía de demanda de nulidad electoral y si bien esta puede fundamentarse en una violación directa de la Constitución, no puede *per se*¹³ convertirse en un comodín que sirva para todo y que se descarten las demás previsiones legales.

¹³ “por si mismo” “por su naturaleza”. Diccionario panhispánico de dudas. Real Academia de la Lengua Española.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Arguyó que con todo el fenómeno de constitucionalización del derecho, no ha desaparecido la importancia de la ley. De tal suerte que solamente con la violación flagrante del artículo 262 -que por supuesto no la hay- no resultaría de recibo la demanda.

Sobre la segunda defensa de mérito expuso que tanto el acto de inscripción de las candidaturas senatoriales del Pacto Histórico y el declaratorio de elección de los congresistas de la coalición fueron expedidos con fundamento en las normas aplicables y sin irregularidad alguna.

6. Auto que anunció el trámite de sentencia anticipada

Mediante providencia de 28 de marzo de 2023, el despacho ponente declaró no probadas las excepciones (a) previas de: (i) falta de demanda en forma por no demandar todos los actos propuestos por las senadoras Isabel Cristina Zuleta López y Gloria Inés Flórez Scheneider y el coadyuvante Jurado Alvarán; (ii) inepta demanda por falta del requisito formal de informar sobre la dirección para notificación y por indebida acumulación de pretensiones formulada por el senador Gustavo Bolívar Moreno y (b) la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se fijó el litigio, como se verá más adelante en las consideraciones en el capítulo de problema jurídico y ejes temáticos a resolver. Asimismo, decretó las documentales adosadas con los escritos de postulación, solicitó las pedidas¹⁴ y decretó algunas de oficio¹⁵.

¹⁴ Se ordenó oficiar al CNE para que remitiera: las Resoluciones 8262 y 8586 ambas de 2021 del CNE, conforme a la petición probatoria del senador Hernando Porras Flórez, en las que examina y avala la posibilidad de inscribir candidatos a corporaciones públicas en coalición por partidos y movimientos políticos con personería jurídica que, sumados, hayan obtenido una votación no superior al 15% de los votos válidos depositados en la respectiva circunscripción; todos los documentos referentes a la inscripción de la lista de la coalición denominada Pacto Histórico, para las elecciones Senado de la República. A la RNEC, para que remitiera el Acta General de Escrutinio correspondiente al Senado de la República 2022-2026.

¹⁵ Se decretaron de oficio: (a) a la RNEC para que remitiera copia del acto declaratorio de elección de los senadores de la República 2018-2022 y del formulario E-26 SEN de 2018 que contenga la votación para senadores 2018-2022; (b) al CNE, para remita la resolución por medio de la cual otorgó personería al Partido Comunista Colombiano y certifique si esa personería se encuentra vigente y copia de la Resolución por medio de la cual le otorgó personería al movimiento político Alianza Democrática Amplia –ASA-. A su vez, se negó la inspección judicial con exhibición de documentos solicitada por el senador Roy Leonardo Barreras, comoquiera que recaía sobre los soportes documentales que se contienen en los expedientes de inscripción de candidaturas y declaratorio de la elección, información documental verificable y que consta en los antecedentes administrativos solicitados en los autos admisorios de las demandas acumuladas e incorporados al acervo probatorio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Se ordenó correr traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

7. Alegaciones finales

7.1. Del CNE, reiteró los argumentos de su intervención y destacó que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que surgen con posterioridad a las justas electorales inmediatamente anteriores, bien sea por escisión o por sentencia judicial, no se les contabiliza ningún voto en la elección siguiente. Indicó que lo contrario llevaría a desconocer los datos contenidos en los actos administrativos mediante los cuales se declaró la elección de antaño, los cuales se encuentran en firme y gozan de presunción de legalidad. Acotó además, que las colectividades integrantes de la coalición Pacto Histórico poseen personería jurídica reconocida.

Finalmente, indicó que es imposible determinar cuántos votos obtuvo Colombia Humana, en las elecciones presidenciales de 2018, por cuanto no fueron para dicha colectividad sino para un candidato presentado en coalición para un cargo uninominal.

7.2. De la senadora Isabel Cristina Zuleta López, insistió en los argumentos de la contestación de su demanda. Destacó bajo la calificación de razonamiento elemental que si la coalición se realizó para la elección del Senado de la República, se debe mirar la votación que para la misma corporación obtuvieron las colectividades agrupadas, comoquiera que es a esa circunscripción a la que se presentan. Insistió en el argumento de la excepción previa de inepta demanda por no haberse demandado el acto de inscripción¹⁶.

7.3. De la RNEC, se remitió a lo indicado por el CNE en los escritos de intervención y alegaciones finales, para indicar que no se vulneró el artículo 262 numeral 5 Superior, comoquiera que la votación que otorga el derecho a la curul de la oposición no se puede contabilizar para las elecciones legislativas por tratarse de elecciones independientes. Insistió en su falta de legitimación en la causa por pasiva¹⁷.

¹⁶ Al respecto, se recuerda que la excepción previa fue declarada no probada y la providencia cobró ejecutoria sin que hubiera sido recurrida, razón por la cual resulta inane volver sobre un eje temático ya decidido y en firme.

¹⁷ Valga tener en cuenta que este argumento ya fue denegado al declarar no probada la excepción mixta correspondiente, en providencia de 28 de marzo de la presente anualidad, la cual cobró firmeza, al no haberse presentado medio de impugnación. En consecuencia, no se abordará de nuevo un tema que ya fue decidido.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

7.4. Del senador Pedro Hernando Flórez Porras, trajo a colación los argumentos de la contestación. Agregó la información sobre los pronunciamientos de la Sección Quinta en asunto similar¹⁸, para indicar que la norma que se acusa fue violada contiene en su texto la expresión “en la respectiva circunscripción”, por lo cual carecería de sentido que para dar cumplimiento al mandato 262 numeral 5 se tome en consideración resultados de una elección diferente a la cual se presenta la lista de la coalición y menos si aspirando a una corporación de elección popular se busca emplear la votación para un cargo uninominal. Indicó que si bien la circunscripción nacional se da para las presidenciales y las legislativas de senado, por ser la cobertura geográfica que abarcan, cualitativamente se trata de elecciones diferentes.

7.5. Del senador Wilson Neber Arias Castillo, indicó que la parte demandante hace una errada interpretación de la sentencia SU-316 de 2021. Esto por cuanto, el pronunciamiento de la Corte Constitucional se refiere a un tema exclusivo de reconocimiento de personería jurídica, el cual carece de conexidad con el referente a la integración de las coaliciones o a la inscripción de candidaturas por estas para la elección de senadores de la República.

Dentro de ese contexto aseveró que el planteamiento de la parte actora en los términos referidos no alcanza a vulnerar la presunción de legalidad del acto demandado y defendió la legalidad de la integración de la coalición Pacto Histórico, comoquiera que se hicieron las consultas necesarias al CNE, quien dio viabilidad a la misma, conforme consta en el concepto CNE-E-2021-022788 y 2021-0023514, precisamente dando una interpretación autorizada al artículo 262 inciso 5°.

7.6. Del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, reiteró los argumentos de la contestación y aseveró que con las pruebas recaudadas se demostró que en efecto, Colombia Humana no se presentó a las elecciones legislativas para Senado de la República en los comicios 2018-2022. Señaló que sobre el tema similar que se discute, la Sección Quinta denegó las pretensiones de nulidad electoral en los fallos de 2 de febrero de 2023, radicados 11001-03-28-000-2022-00148-00 y 2022-00149-00 (cámara Valle del Cauca), con ponencia del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil y en la sentencia de 17 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00088-00, consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio.

A título conclusivo expuso: (i) la sentencia SU-316 de 2021 solo prueba el reconocimiento de la personería al movimiento político Colombia Humana, por

¹⁸ Hizo referencia a los fallos de 17 de noviembre de 2023, radicados 11001-03-28-000-2022-00091-00 (cámara Bogotá) y 11001-03-28-000-2022-00084-00 (cámara Boyacá).



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

lo que no resulta un precedente válido para el asunto debatido; (ii) dicha colectividad no contó con votación en las elecciones legislativas de 2018, al no haber participado en esa contienda electoral. De ahí que la coalición Pacto Histórico no superó el límite porcentual del 15% señalado en el mandato 262 superior; (iii) el acto de inscripción de la lista respectiva no contiene datos falsos ni contrarios a la realidad¹⁹; (iv) no se puede tener en cuenta la votación obtenida por Colombia Humana para las elecciones de segunda vuelta presidencial del 2018, porque corresponde a una circunscripción nacional del orden del ejecutivo central y no del legislativo y (v) no se puede determinar que los sufragios depositados a favor del señor Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial 2022 son los mismos que obtuvo para las legislativas 2018-2022, pues Colombia Humana no hizo parte de dicho movimiento y la curul a él otorgada con ocasión del Estatuto de la Oposición no fue con ocasión de los resultados obtenidos en las elecciones legislativas 2018-2022.

7.7. Del demandante José Manuel Abuchaibe Escolar

La parte actora mencionó las posturas jurídicas asumidas por la Sección Quinta –referenciadas en el párrafo posterior-. Dio cuenta de la existencia del fallo de la Corte Constitucional sobre el otorgamiento de personería jurídica del Colombia Humana. Destacó que como las circunscripciones para presidente de la República y Senado de la República coinciden, a fin de que haya una interpretación diferente frente a la verificación de los votos de dicha colectividad como miembro integrante la coalición Pacto Histórico.

Manifestó que la Sala Electoral del Consejo de Estado ha generado “*un desconcierto jurídico*” frente a la interpretación del artículo 262 de la Constitución Política, para lo cual transcribió apartes de algunas sentencias que han decidido estos casos al interior de la Sección, tales como las proferidas dentro de los radicados 11001-03-28-000-2022-00094-00²⁰ y 11001-03-28-000-2022-00093-00²¹. Prosiguió reiterando su argumento, según el cual la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional estableció una nueva regla de adquisición de personería jurídica para los partidos políticos, respecto del artículo 108 ibidem.

Por consiguiente, insiste en que al movimiento político Colombia Humana debió computársele la votación que le permitió obtener dicho atributo, para efectos de participar en la coalición Pacto Histórico para las elecciones de Congreso de

¹⁹ En referencia a la votación que se registró al momento de conformar la coalición Pacto Histórico.

²⁰ Cámara de Cundinamarca. Con salvamento de voto parcial de la magistrada Rocío Araújo Oñate.

²¹ Cámara de Nariño. Con salvamento de voto del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

2022, en particular, al Senado de la República. Al respecto, considera que esta Sección ha omitido analizar que las curules obtenidas en virtud del derecho a ejercer la oposición son elecciones indirectas al Congreso de la República.

En tal sentido, destaca que «COLOMBIA HUMANA nace con una personería jurídica producto de un fallo de la Corte Constitucional que coloca a esa agrupación política con una votación nacional CONTABILIZABLE y en forma absurda se pretende que hoy para efectos de una coalición para el congreso, esa agrupación aparezca con CERO votos».

Insistió en los argumentos planteados en la demanda.

7.8. Del demandante Richanet Méndez Guzmán

Recabó en los planteamientos del libelo introductorio, con énfasis en que la información registrada en el E-6 SEN de la coalición Pacto Histórico no correspondió a la votación que la Corte Constitucional tuvo en cuenta para ordenar el reconocimiento de la personería jurídica al movimiento Colombia Humana, en la sentencia SU-316. Concluyó en que es esta sumatoria de sufragios la que debió regir las legislativas senatoriales.

8. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto en el que solicitó negar la nulidad del acto acusado. Esta postura se perfiló desde la óptica de los antecedentes y la finalidad del Acto Legislativo 2 de 2015, en lo que toca con la inscripción de listas a corporaciones públicas en coalición, introducida en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política.

Trazado este norte argumentativo, señaló que la norma constitucional tuvo como propósito promover la participación política de los partidos pequeños, atendiendo a la votación de Senado y Cámara, pues es esta la que permite obtener personería jurídica. Por lo mismo, anotó que los resultados en las elecciones para presidente de la República pueden determinar la adquisición de ese atributo, pero no en los términos del artículo 108 de la Constitución Política, sino sobre consideraciones diferentes, como el ejercicio de la oposición, según lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021.

Aseveró que en este caso, el total de votos válidos sobre los que se debe considerar el tope del 15% dispuesto en el artículo 262 inciso 5° de la Constitución Política debe obtenerse del total de los votos válidos obtenidos para la circunscripción nacional de Senado en 2018, a saber: 15.267.316.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Dentro de estas operaciones matemáticas, ese porcentaje sería el equivalente a 2.290.097 sufragios. Y conforme, está probado en el proceso, la votación obtenida por las colectividades integrantes del Pacto Histórico para el senado 2018, ascendió a 1.069.161. En consecuencia, resulta menor al límite máximo.

Concluyó que los artículos 262 numeral 5° y 108 Superiores hacen referencia exclusiva a los votos válidos obtenidos en la elección legislativa (cámara y senado), no a los resultados de la elección presidencial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir la demanda del caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, por el cual se expide el reglamento interno de la corporación.

2. Problema jurídico

Mediante auto del 28 de marzo de 2023, entre otras decisiones, se fijó el litio en los siguientes términos:

...considera el despacho que el litigio se contrae a determinar si debe anularse la elección de los senadores de la República Gustavo Bolívar Moreno, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Aida Yolanda Avella Esquivel, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Martha Isabel Peralta Epieyu, Iván Cepeda Castro, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Pedro Hernando Flórez Porras, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Wilson Neber Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Cesar Augusto Pachón Achury, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Paulino Riascos Riascos y Jael Quiroga Carrillo, declarada por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución E3332 de 2022, de fecha 19 de julio de 2022, incluyendo el formulario E-26 SEN de la misma fecha, el cual hace parte integral del acto administrativo declaratorio de la elección, por haber incurrido en expedición irregular del artículo 137 del CPACA y violación de la normativa en que debió fundarse, en concreto por la transgresión al artículo 262 de la Constitución Política y los artículos 1 y 2 del Código Electoral contentivos de los principios de imparcialidad y el deber de las autoridades de proteger los derechos políticos y evitar ventajas de una colectividad sobre las demás.

Lo anterior, implica absolver los siguientes cuestionamientos:



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

¿La inscripción de la lista de candidatos efectuada por la coalición *Pacto Histórico* se llevó a cabo en estricto acatamiento al requisito constitucional establecido en el inciso quinto del artículo 262 Superior en lo atinente a que los partidos una vez coaligados no pueden superar el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción?

En aras de verificar ese requisito ¿resultaba admisible tener en cuenta los votos obtenidos por el partido político *Colombia Humana* en las elecciones presidenciales del año 2018?

¿Podían las organizaciones políticas integrantes de la coalición Pacto Histórico, a saber: (i) el movimiento Alianza Democrática Amplia –ADA-; (ii) el movimiento político Colombia Humana y (iii) el partido Comunista Colombiano inscribir candidatos al congreso, siendo que no participaron en las elecciones del senado de la República de 11 de marzo de 2018, “de modo que no obtuvieron votación para acreditar “de al menos de hasta el quince por ciento (15%) de los sufragios válidos de la respectiva circunscripción (nacional de senado)”?

De conformidad con los anteriores cuestionamientos, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: **i)** marco jurídico de la inscripción de listas de candidatos en coalición; **ii)** el movimiento político Colombia Humana; **iii)** el movimiento Alianza Democrática Amplia ASA; **iv)** el partido Comunista Colombiano, para finalmente analizar **v)** el caso concreto²².

3. Marco jurídico de la inscripción de listas de candidatos en coalición

La autonomía que la Constitución reconoce a los partidos políticos admite la asociación entre ellos por afinidades ideológicas o intereses comunes y para alcanzar diversos propósitos legítimos²³, principalmente en el ámbito electoral.

²² De interés resulta tener en cuenta los planteamientos argumentativos de los fallos proferidos por esta Sección al decidir demandas de similar sustento instauradas contra congresistas elegidos por la coalición Pacto Histórico para las diferentes circunscripciones para la Cámara de Representantes. Con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate: sentencias de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00084-00; 24 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00089-00; 24 de noviembre de 2022, 11001-03-28-000-2022-00090-00; 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00. Con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio: sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00. Con ponencia del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil: sentencias de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00; 15 de diciembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00093-00; 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00098-00; 2 de febrero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00148-00 y 2 de febrero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00149-00.

²³ Además del contexto electoral, los partidos políticos también conforman coaliciones, por ejemplo, para elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral, como lo autoriza el artículo 264 de la Constitución Política, y para participar en los gobiernos nacional y subnacionales, o en determinados proyectos políticos, según lo ha advertido la Sección, entre otras, en sentencias de 4 de agosto de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00033-00, MP. Susana Buitrago Valencia; 21 de julio de 2016, Rad. 05001-23-33-000-2015-02451-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 3 de diciembre de 2020, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Según el grado de compromiso que adquieran, estas alianzas pueden tomar la forma de coaliciones, adhesiones o apoyos públicos a determinada campaña. Tratándose de las coaliciones, el derecho de postulación que la Carta atribuye a dichas organizaciones refuerza la posibilidad de conformarlas, con el fin obtener el triunfo en las urnas.

De acuerdo con la Sala Plena de esta Corporación, de las coaliciones surge «una forma asociativa de segundo nivel», que refleja los intereses de las agrupaciones que la integran y materializa una candidatura transversal a todas ellas²⁴. En línea con esta lectura, esta Sección las define como «alianzas propias del proceso democrático»²⁵, que concretan «la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político, especialmente con fines electorales»²⁶.

Así concebida, esta figura representa una valiosa alternativa de participación para quienes compiten por la elección popular, sobre todo para los partidos minoritarios en la escena política. Como lo ha dicho esta Sala, en el contexto de las campañas, una coalición permite que las colectividades «se presenten como una asociación que busca convencer al electorado para ocupar los respectivos cargos de elección popular»²⁷ y de esta manera, contribuye a «obtener mayores ventajas electorales»²⁸.

El ordenamiento jurídico colombiano regula las coaliciones para inscribir candidatos desde diferentes ámbitos y con variados alcances. En tal sentido, el artículo 107 de la Carta, con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 1 de 2009, hace mención a los candidatos por coalición para establecer la posibilidad de que estos sean escogidos por los partidos y movimientos políticos a través de consultas populares, internas o interpartidistas.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de abril de 2018, Rad. 11001-03-13-000-2017-00328-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, citada en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00046-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2019-01223-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Concepto reiterado en sentencia de 12 de noviembre de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02, MP. Rocío Araújo Oñate.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de septiembre de 2000, Rad. 2406, MP. Reinaldo Chavarro Buriticá.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, en el contexto de la financiación de campañas, dispone en su inciso final que «[l]os partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña», so pena de perder el derecho a la reposición estatal de gastos²⁹.

A su turno, el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 se ocupa de la inscripción de candidatos a cargos uninominales en coalición, por parte de «los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos». Así mismo, la norma provee reglas instrumentales para realizar dicha actuación, referidas a la identificación de la filiación política del candidato en el formulario de inscripción, el contenido mínimo del acuerdo de coalición, al que, de paso, otorga carácter vinculante, la forma de remplazar al elegido en caso de falas absolutas, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el artículo 262 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015, regula la inscripción de listas de candidatos para corporaciones públicas en coalición, con arreglo a lo dispuesto en su inciso quinto:

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

Con base en estos parámetros normativos, la Sala ha tenido amplia ocasión de identificar los requisitos y perfilar las reglas para inscribir candidatos en coalición, tanto a cargos uninominales, como a curules en corporaciones públicas. Para estas últimas, se ha advertido que la norma constitucional fue concebida con el fin de promover la participación de organizaciones políticas minoritarias, que no tienen en ellas una representación significativa³⁰.

²⁹ Adicionalmente, esta Sección ha inferido del artículo 9º de la Ley 130 de 1994 un fundamento normativo para conformar coaliciones, cuando la norma reconoce a “*Las asociaciones de todo orden*” el derecho a postular candidatos. Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00, MP. Rocío Araújo Oñate. Ver, además, sentencia de 21 de julio de 2016, Rad. 05001-23-33-000-2015-02451-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. También se recoge esta idea en la sentencia de 4 de septiembre de 2000, Rad. 2406, MP. Reinaldo Chavarro Buriticá.

³⁰ Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Además, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Así mismo, se ha destacado que el derecho que consagra el artículo 262 de la Constitución Política es de aplicación directa, pues «[d]e manera autónoma e independiente consagra y regula el derecho a presentar lista de candidatos en coalición en corporaciones públicas bajo condiciones específicas»³¹. Cabe anotar que esta precisión se suscitó debido a que las coaliciones para inscribir candidatos a cargos uninominales sí cuentan con desarrollo legal, según se observó previamente.

En armonía con lo anterior, a propósito de la demanda contra la elección de un representante a la Cámara por el departamento de Santander, inscrito y elegido por una coalición para el periodo 2018-2022, se calificó la disposición superior como una «norma completa» que no requiere de la promulgación de una ley para su aplicación³². De modo que «el derecho a coaligarse emana de la voluntad libre de las agrupaciones políticas reconociendo su existencia sin necesidad de desarrollo legislativo específico»³³.

Desde luego, deben cumplirse las condiciones específicas que ha compendiado la Sala, con base en las provisiones expresas de la norma constitucional para llevar a cabo estas inscripciones:

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 circunscripción³⁴.

En relación con el requisito referido a la circunscripción en la que se debieron obtener los votos para calcular el referido porcentaje, esta Sección ha advertido que el precepto superior omite precisar a qué resultados electorales debe acudirse, pese a que en una misma circunscripción se eligen diferentes tipos de cargos y curules³⁵.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de diciembre de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00, MP. Rocío Araújo Oñate. Además, sentencia de 2 de mayo de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00129-00 (Acum.), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 22 de abril de 2021, Rad. 15001-23-33-000-2019-00596-01 (Acum.), MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02, MP. Rocío Araújo Oñate. Además, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate y sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

³⁵ Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Por ello, considerando que la finalidad de la norma es auspiciar la participación de partidos políticos minoritarios en las corporaciones públicas, la Sala Electoral mayoritaria ha interpretado que se trata de la votación alcanzada por los partidos coaligados en las elecciones anteriores que equivalgan a aquellas para las que se inscribe la lista y que, en todo caso, no procede computar los votos de cargos uninominales, **aunque se trate de la misma circunscripción**³⁶.

De otra parte, en el ámbito de la administración electoral las autoridades competentes han establecido algunas pautas para facilitar en la práctica la inscripción por estas coaliciones. Así, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 2151 de 2019, «Por medio de la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas»³⁷. A través de este acto, proveyó sobre el contenido mínimo del acuerdo de coalición que debe registrarse al momento de la inscripción de la lista, al tiempo que afirmó el carácter vinculante de dicho acuerdo y el cumplimiento de la cuota de género del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

La misma entidad, en el preámbulo de las elecciones de Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, emitió el concepto de 9 de diciembre de 2021, Rad. CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514, en cuanto al tope del 15% de votación en la respectiva circunscripción para los partidos coaligados. En tal sentido, el CNE señaló que a los partidos que obtuvieron personería jurídica después de las elecciones del Congreso de 2018 y que, por lo tanto, no participaron en estas, no se les computaría ningún voto al momento de la inscripción de la lista en coalición³⁸.

A las medidas anteriores se suma el diseño del formulario E-6 que implementó la Registraduría Nacional del Estado Civil para dar trámite a la «[s]olicitud para la inscripción de lista de candidatos y constancia de aceptación de candidaturas

³⁶ Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil; 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00084-00, MP. Rocío Araújo Oñate; 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Se advierte que la magistrada Araújo Oñate ha señalado en salvamentos parciales de voto que el artículo 262 de la Constitución Política utiliza el concepto de circunscripción para evocar la representatividad de los partidos en un territorio determinado, razón por la cual no puede limitarse la interpretación de la norma a la votación obtenida en la misma corporación pública en elecciones anteriores, sino que admite acudir a los resultados de otras corporaciones que pertenezcan a la circunscripción.

³⁷ Aportada con la contestación de la demanda del partido MAIS.

³⁸ Aportado por el demandado en la contestación de la demanda.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

presentada por coaliciones de partidos y movimientos políticos con personería jurídica»³⁹.

Este formulario, en la versión utilizada para el año 2022, contiene, entre otras secciones, una destinada a relacionar a los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición, con los respectivos datos sobre la votación individual y total que obtuvieron en las elecciones de 11 de marzo de 2018, es decir, las del periodo anterior de Senado o Cámara de Representantes. El formato también transcribe el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política e incluye una casilla para calcular «Hasta el 15% de los Votos Válidos» y verificar si se cumple o no este requisito.

Se concluye de lo expuesto que la inscripción de listas a corporaciones públicas por coaliciones es un derecho constitucional de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Su ejercicio está condicionado por factores objetivos referidos a un tope de votación, un acuerdo previo entre los coaligados, la participación mínima de mujeres en la lista y la suscripción del formulario oficial para adelantar esta actuación de la etapa preelectoral. Este esquema aspira a contribuir al fortalecimiento de la participación de las colectividades minoritarias, en especial desde las corporaciones públicas de elección popular a nivel nacional y territorial.

4. El movimiento político Colombia Humana

Atendiendo a la realidad política reciente del país, es legítimo asegurar que el partido “*Colombia Humana*” tiene su antecedente en el grupo significativo de ciudadanos “*Progresistas*”, que logró, entre otros, el triunfo en las elecciones del 30 de octubre de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá para el actual presidente de la República, señor Gustavo Petro Urrego. Durante esta administración del periodo 2012-2015, el plan distrital de desarrollo fue titulado “*Bogotá Humana*”⁴⁰. A partir de este concepto, se perfila un proyecto político de alcance nacional y con apuestas electorales por fuera de la capital de la República.

Para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República de 27 de mayo y 17 de junio de 2018, se constituyó el grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana⁴¹, para inscribir al señor Petro Urrego como candidato

³⁹ Se tomó como referente el documento aportado en este proceso.

⁴⁰ Recuperado de: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local/bogot%C3%A1-humana#:~:text=El%20Plan%20de%20Desarrollo%20Bogot%C3%A1,diferencial%20en%20todas%20sus%20pol%C3%ADticas.>

⁴¹ Ver: Consejo Nacional Electoral, Resolución 2170 de 29 de agosto de 2017, “*Por la cual se registra el Logosímbolo del Grupo Significativo de Ciudadanos “COLOMBIA HUMANA”*”, para la



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

presidencial. Esta inscripción se concretó a través de la coalición “*Petro Presidente*”, conformada con el Movimiento Alternativo, Indígena y Social, MAIS y con la adhesión en segunda vuelta del entonces grupo significativo de ciudadanos Fuerza Ciudadana⁴².

Al haber obtenido la segunda votación en dichos comicios y considerando la aceptación de las curules de la oposición en el Senado y la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022 por parte de los señores Petro Urrego y Ángela María Robledo, el partido Unión Patriótica y el grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana resolvieron hacer una alianza política que permitiera a este último aprovechar la personería jurídica del primero.

Fue así como, mediante Resolución 3287 de 2019⁴³, el Consejo Nacional Electoral, a solicitud de las mencionadas organizaciones, registró el nombre del partido político Colombia Humana – Unión Patriótica, sobre el siguiente razonamiento:

[L]a agrupación política Colombia Humana y el Partido Unión Patriótica, como aliados naturales en el espectro político nacional, llegaron al acuerdo de garantizar la participación política de Colombia Humana, a través de la Personería Jurídica del Partido Unión Patriótica, con lo cual se puede concluir que con el cambio de nombre y logo símbolo en el caso concreto, se materializa un espacio para garantizar que los ciudadanos que se identifican como parte de la Colombia Humana, puedan participar políticamente y ejercer sus derechos.

Posteriormente, la Corte Constitucional, en sede de tutela, ordenó a través de la sentencia SU-316 de 2021 al Consejo Nacional Electoral reconocer personería jurídica al movimiento político Colombia Humana. En esta decisión, la Corte ponderó la necesidad de contar con dicho atributo para el ejercicio pleno del derecho a la oposición al Gobierno Nacional, connatural a la labor de los congresistas de dicha colectividad que ocuparon las respectivas curules en el Congreso de la República, en virtud de lo reglado en el artículo 112 de la Constitución Política y la Ley 1909 de 2018.

Así mismo, la sentencia en comento armonizó estos preceptos con el principio democrático y el porcentaje de votación previsto en el artículo 108 *ibidem* para

inscripción de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, para las elecciones que se llevarán a cabo el día 27 de mayo de 2018”. Recuperado de: <https://relatoria.cne.gov.co/relatoria/>

⁴² Así puede constatarse en las tarjetas electorales de esos comicios, publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en: <https://www.registraduria.gov.co/Elecciones-de-Presidente-y-Vicepresidente-de-la-Republica.html>

⁴³ Ponente: Luis Guillermo Pérez Casas. Recuperado de: <https://relatoria.cne.gov.co/relatoria/>



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

adquirir por regla general la personería jurídica como partido o movimiento político. Sobre el punto, valoró el “*respaldo ciudadano significativo que superó los 8 millones de votos*”, que corroboraban para Colombia Humana el umbral del 3% de la votación válida que contempla la citada norma constitucional, solo que respecto de los depositados para elegir presidente de la República, en lugar de los resultados de Senado o Cámara de Representantes, que utiliza como referente el precepto superior en cita.

Estas consideraciones derivaron en las siguientes reglas para el reconocimiento de la personería jurídica, en estas especiales condiciones:

[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 la República; (ii) al menos uno de los candidatos de la formula deberá aceptar su curul en el Congreso; y declararse en oposición⁴⁴.

Finalmente, en cumplimiento de la orden judicial, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 7471 de 15 de octubre de 2021, por la cual reconoció personería jurídica movimiento político Colombia Humana. Merced a este atributo, esta organización integró la coalición Pacto Histórico para las elecciones legislativas y presidenciales que se llevaron a cabo en marzo, mayo y junio de 2022, en las que obtuvo curules en Senado y logró el triunfo del primer mandatario de la Nación.

5. El movimiento Alianza Democrática Ampla –ADA-

En atención al recaudo probatorio realizado por el despacho instructor, el CNE dando respuesta a la prueba decretada de oficio certificó que al Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana, hoy Movimiento Alianza Democrática Ampla - ADA, se le reconoció personería jurídica mediante **Resolución 1748 del 15 de mayo de 2019** y que esta se encuentra vigente.

Conforme lo refiere la autoridad administrativa electoral, la personería jurídica tuvo origen en el año 2018, pero motivado por la solicitud del entonces representante a la cámara por la circunscripción especial afrodescendiente en relación con el “partido La Mamuncia”, del que se presentó como presidente fundador y máximo líder orientador.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-316 de 2021, MP. Alejandro Linares Cantillo.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

En efecto, mediante Resolución E-1513 de 15 de julio de 2018, se declaró la elección del referido representante a la Cámara Hernán Banguero Andrade, a través del Consejo Comunitario de Comunidades Negras La Mamuncia⁴⁵.

En febrero de 2019, el entonces presidente y representante legal del referido consejo comunitario, señor Paulino Riascos Riascos quien fungía con las mismas calidades frente al Movimiento Político Alianza Democrática Afrocolombiana A.D.A. hizo la misma solicitud.

A lo cual el CNE, indicó que la legitimación de dicha petición recaía en el Consejo Comunitario La Mamuncia y sus directivos e invocando antecedente de la Sección Quinta de 17 de julio de 2014⁴⁶ señaló que las curules que las colectividades logran en las justas electorales son de ellas y no corresponden al liderazgo individual de los representantes elegidos. Esto con el fin de fortalecer la titularidad de la presentación de la solicitud.

Verificada que la solicitud sí provino del consejo comunitario, a través de su representante y, acreditados los presupuestos para el reconocimiento respectivo así se declaró por el CNE.

6. El partido Comunista Colombiano

El CNE en respuesta al requerimiento probatorio decretado de oficio por el despacho instructor certificó con fecha 30 de marzo de 2023, que a dicha colectividad se le reconoció personería jurídica mediante **Resolución 8842 de 7 de diciembre de 2021**, la cual se encuentra vigente.

Se trata de una de las colectividades con gran historia en el país, como dan cuenta la narrativa política que da cuenta de su existencia desde el año de 1930. Sin embargo, aparejado a ella ha tenido que padecer circunstancias que le han implicado hacer frente a desigualdades y a tratamientos desfavorables comprobados.

Contó con personería jurídica en 1986 otorgada por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución CNE 8 de enero de esa anualidad, pero que perdió conforme consta en la Resolución CNE 791 de 1998.

⁴⁵ Resolución 2242 de 10 de agosto de 2018 que declaró los consejos comunitarios con posibilidad de lograr el otorgamiento de la personería jurídica con ocasión de las elecciones para congreso del 11 de marzo de 2018.

⁴⁶ Radicados 11001032800020130004000 y 110001032800020130004100 (acumulados). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

La organización electoral, conforme fueron pasando los años, documentó paso a paso el desenvolvimiento de lo acontecido con esta colectividad y analizando el acervo probatorio recaudado por tanto años, arrojó la siguiente conclusión:

3.56. Que los graves hechos de violencia perpetrados en contra del partido y sus militantes, especialmente durante el periodo que su personería jurídica fue reconocida, impidió el libre ejercicio de los derechos políticos políticos y electorales del **PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO**, lo que impidió que pudiera esta colectividad cumplir los requisitos del artículo 108 constitucional en igualdad de condiciones con los demás partidos y movimientos políticos.

3.57. Que por lo expuesto, debe aplicarse al caso concreto, el precedente sentado en las sentencias de 4 de julio de 2013 del Consejo de Estado, en el concepto N° 2202 de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la sentencia de unificación SU-257 de 2021, expedida por la Corte Constitucional, reconociéndosele personería jurídica al **PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO** e inaplicado de forma excepcional el artículo 108 Superior, en razón a que vivió circunstancias ajenas a su voluntad, ultrajantes y desconocedoras de los derechos fundamentales, que le impidieron desarrollar libremente el ejercicio político y cohibió a los ciudadanos de optar por una corriente política cuyos miembros estuvieron en constante amenaza y fueron objeto de homicidios, detenciones, allanamientos, torturas, entre otros vejámenes.

Con fundamento en las situaciones fácticas comprobadas cuya relación es extensamente relacionada por el CNE, atendiendo a una cronología y a las descripciones fácticas que encontró demostradas, procedió a reconocer la personería de la dicha colectividad.

7. Caso concreto

Valga recordar que la nulidad pretendida recae sobre los senadores de la República por la coalición Pacto Histórico, para el periodo 2022-2026, declarada por la comisión escrutadora departamental mediante la Resolución E-3332 de 2022 de 19 de julio de 2022, expedido por el Consejo Nacional Electoral, incluyendo el formulario E-26 SEN de la misma fecha, que hace parte integrante del acto administrativo declaratorio de la elección.

Las censuras de la parte actora en las demandas acumuladas contra del acto acusado se concretan en la etapa de inscripción de la lista de candidatos de la cual hicieron parte los demandados, en razón a la participación, por una parte, del movimiento político Colombia Humana en la coalición Pacto Histórico, con el cual superaba el tope del 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción, que establece el artículo 262 de la Constitución Política para efectos de ejercer este derecho y, por otra, que otros dos integrantes de la colación citada, concretamente el movimiento Alianza Democrática Ampla –



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

ADA- y el partido Comunista Colombiano tampoco podían integrarla al carecer de personería jurídica.

En este sentido, frente al primer aspecto, se aduce que al movimiento Colombia Humana, le fueron registrados de manera errada cero (0) votos en las elecciones de Congreso de la República del 11 de marzo de 2018, para efectos de calcular el aludido porcentaje. En lugar de este dato, la parte actora considera que se le debieron computar los más de ocho millones de votos que obtuvo en las elecciones presidenciales de 2018 en el territorio nacional⁴⁷, pues fueron estos comicios nacionales los que le permitieron obtener personería jurídica e integrar la coalición.

Planteada en estos términos la controversia, la Sala destaca que en la fijación del litigio se anunció su estudio desde la perspectiva de la infracción de norma superior –para el caso, el artículo 262 constitucional– y expedición irregular, que corresponden a causales genéricas de nulidad de los actos administrativos, aplicables a los que declaran elecciones populares por la remisión expresa que hace el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

También sea esta la ocasión para precisar que las causales de nulidad corresponden a los vicios que comprometen la legalidad de los actos administrativos. Sin embargo, no son un requisito formal autónomo de la demanda, sino que hacen parte del concepto de la violación y, como tales, contribuyen a la ubicación conceptual de las pretensiones⁴⁸.

Consecuente con este carácter, los diferentes motivos de anulación que admite el proceso electoral (objetivas, subjetivas y genéricas) pueden encauzar el debate en cuanto a la circunstancia concreta que afecta la elección –v.g. falsedades en documentos electorales, inhabilidad del elegido, infracción de la norma en que debió fundarse, expedición irregular–, pero lo que define las temáticas de fondo es el marco jurídico que ofrece el propio demandante.

Tratándose de los procesos promovidos por la integración de la coalición Pacto Histórico frente a las elecciones legislativas, la Sección ha estudiado la causal de nulidad por infracción de norma superior, específicamente el artículo 262 de

⁴⁷ Esta cifra se puede verificar en el formulario E-26 PRE de las elecciones de 17 de junio de 2018.

⁴⁸ Sobre el requisito de la demanda relativo a los fundamentos de derecho de las pretensiones, ver: Santofimio, J. (2004). Tratado de derecho administrativo, tomo III, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pág. 471.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

la Constitución Política. Así lo consignan las providencias que se enlistan en nota al pie⁴⁹.

Seguidamente, se abordará el estudio de fondo, a través de la revisión de cada uno de los requisitos que establece la aludida norma constitucional para la inscripción de listas de candidatos a corporaciones públicas en coalición, como se predica del caso de aquella que integraron en su momento los hoy senadores de la República accionados.

a) Partidos o movimientos políticos con personería jurídica

Una de las pocas diferencias que existe entre las coaliciones para inscribir candidatos a cargos uninominales y listas a corporaciones públicas es que en las primeras pueden participar grupos significativos de ciudadanos, mientras que las segundas están reservadas a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Esta restricción puede explicarse en la necesidad de promover un esfuerzo electoral individual a los grupos significativos para obtener este atributo a través de las votaciones al Congreso de la República, que son las que lo otorgan, en condiciones normales, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política.

La coalición Pacto Histórico se conformó, en lo que atañe al caso concreto, para inscribir lista de candidatos al Senado de la República. Se extrae del formulario E-6 que estuvo integrada por las siguientes agrupaciones políticas:

009	Partido Polo Democrático Alternativo
016	Movimiento Alianza Democrática Amplia
301	Movimiento Político Colombia Humana
010	Partido Colombia Humana – Unión Patriótica “UP”
012	Movimiento Alternativo, Indígena y Social “MAIS”
303	Partido Comunista Colombiano

Al respecto, como se indicó capítulos atrás, al movimiento político Colombia Humana, le fue reconocida la personería jurídica por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 7417 de 15 de octubre de 2021, en cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional en sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de (admisorio), Rad. 11001032800020220008400, MP. Rocío Araújo Oñate. Auto de 23 de mayo de 2022, Rad. 110010320220008800, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Frente al Movimiento Alianza Democrática Amplia – A.D.A. le fue otorgada mediante Resolución 1748 de 15 de mayo de 2019 expedida por el Consejo Nacional Electoral, en principio como Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana A.D.A.

Por su parte, lo propio aconteció con el Partido Comunista Colombiano, comoquiera que a dicha colectividad le fue reconocida personería jurídica mediante Resolución 8842 de 7 de diciembre de 2021 expedida por el CNE.

Ahora bien, valga recordar que la inscripción de los candidatos al senado por parte del Pacto Histórico aconteció conforme al E-6 SEN el 13 de diciembre de 2021, razón por la cual se advierte que la carencia glosada por la parte actora frente a la personería jurídica de las referidas organizaciones políticas, no fue acreditada comoquiera que ambas colectividades sí contaban con dicho atributo.

Valga recordar que la parte actora al explicar la censura hace el siguiente planteamiento:

El espíritu o fin teleológico del artículo 262 Constitucional que prevé la posibilidad para que 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, puedan presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas, es una garantía democrática orientada para que la minorías políticas aúnen esfuerzos electorales para la conservación de la personería jurídica desde la perspectiva de que cada organización política que tiene interés en coaligarse participó en un debate electoral y la suma de la votación de varias de ellas no superé el 15% de la votación total incorporada en los documentos electorales. Es la esencia plasmada por el Constituyente en la norma constitucional.

Ahora bien, para que las minorías políticas puedan conformar listas en coalición al amparo del artículo 262 C.P. se debe acreditar los siguientes atributos que emergen de la misma norma constitucional: i) Solo son titulares del derecho los partidos y movimientos políticos, ii) exige la verificación de la personería jurídica, iii) impone la verificación del atributo relativo a que las organizaciones coaligadas, sumadas hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos, y iv) en la respectiva circunscripción.

En el presente Cargo está demostrado que no se cumplieron 2 de los 4 requisitos que prevé el Art. 262 C.P. En efecto, respecto de las organizaciones políticas Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Político Colombia Humana y Partido Comunista Colombiano, no participaron en el debate electoral de las elecciones de Senado de la República de 2018, de ahí que no estaban legitimadas en la causa para conformar listas en coalición.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

De otra parte, en el Formulario E-6 de inscripción de la lista de PACTO HISTÓRICO las organizaciones políticas Movimiento Alianza Democrática Amplia, el Movimiento Político Colombia Humana y el Partido Comunista Colombiano registraban cero “0” votación, información y afirmación que en lo que respecta al Movimiento Político Colombia Humana no corresponde con la realidad fáctica y cuantitativa que se tuvo en cuenta para el reconocimiento de la personería jurídica para las elecciones de 2018.

El Movimiento Político Colombia Humana obtuvo su personería jurídica mediante la sentencia SU-316 de 2021 proferida por la Corte Constitucional en el marco del derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución por haber obtenido la segunda votación más alta en la segunda vuelta de la elección de la Presidencia de la República con un total de 8.040.449 votos.

Con lo cual, cae de su propio peso el argumento de nulidad planteado por la parte actora, en cuanto a cualquier duda sobre la existencia de personerías jurídicas. Sin olvidar, el periplo cómo le fue otorgado dicho atributo a Colombia Humana, por orden de la SU-316 de 2021, como lo menciona la parte actora.

Ahora bien, el segundo aspecto de debate, se enfoca de manera concreta y específica en la colectividad de Colombia Humana, bajo el entendido argumentativo de violación a la norma superior, concretamente al artículo 262 numeral 5 de la Constitución Política, porque la parte actora, en las demandas acumuladas, interpreta que la forma y sustento como adquirió el atributo de la personería jurídica pone en evidencia que no es un partido pequeño que pueda hacer parte de una “*coalición de minorías*”, sino una fuerza política que obtuvo más de 8 millones de votos en las elecciones presidenciales 2018-2022 que antecedieron a las del Congreso del año 2022.

Además, la parte actora alude al dicho de la Corte en fallo de amparo unificado precitado, en cuanto a que «las curules obtenidas en virtud del artículo 112 superior y el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 son elecciones indirectas, ontológicamente de mandato representativo» (subrayado adicional).

De ahí el enlace temático que hace la parte actora entre los artículos 262 y 108 de la Carta y que regenta el planteamiento discursivo de la nulidad electoral, de manera que se correlacionan directamente y casi de forma inescindible.

La Sala no comparte este planteamiento de los libelistas para aplicar el artículo 262 de la Constitución Política, en razón a que, cuando este precepto superior exige la personería jurídica para participar en estas coaliciones, no introduce ningún elemento adicional ni necesariamente remite a las reglas de adquisición



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

de esa cualidad, las cuales, ciertamente, exceden lo dispuesto en el artículo 108 superior.

En efecto, esta Sección ha hecho un recuento de las diferentes formas en las que es posible adquirir personería jurídica como organización política:

De esta forma, se mantienen vigentes hasta el momento dos mecanismos definitorios de la personería jurídica, uno ordinario, representado en un mínimo de respaldo popular en las urnas (umbral) y otro excepcional, determinado por el triunfo de algún candidato (curul) en las circunscripciones especiales, sobre el cual se ocupará esta providencia en el acápite siguiente. Además, conforme a los recientes desarrollos constitucionales y legales, se ha abierto el camino para el reconocimiento de la personería jurídica a través de otros mecanismos institucionales, como el Acuerdo de Paz de 2016, la posibilidad de escisión y otras situaciones especiales que de conformidad con la jurisprudencia han ameritado una interpretación de las reglas generales de cara a los derechos fundamentales y principios constitucionales⁵⁰.

La situación del movimiento político Colombia Humana encuadra en la última de las hipótesis descritas, en la medida en que su personería jurídica resultó de una orden judicial que, en palabras de la Corte, fue dictada «en aplicación de una interpretación expansiva del principio democrático»⁵¹.

Ahora bien, en cuanto al argumento relacionado con las “elecciones indirectas” al Congreso de la República, si bien la Corte Constitucional hace este símil en la aludida sentencia de unificación, lo cierto es que los votos que otorgan el derecho a ocupar las curules de la oposición en Senado y Cámara se reciben en las elecciones para presidente de la República, en circunscripción nacional. Sobre este punto, explicó esta Sala:

(...) Si bien es claro que la referida corporación judicial [se alude a la Corte Constitucional] 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 públicas⁵².

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2011-00221-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia SU-316 de 2021. Alejandro Linares Cantillo.

⁵² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Adicionalmente, se ha reparado en que la Corte Constitucional no estableció en dicha providencia parámetro alguno para la aplicación del artículo 262 constitucional:

(...) [N]o 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 diferentes⁵³.

De esta forma, se concluye sobre el primer requisito que, para efectos de inscribir listas en coalición a corporaciones públicas, no es admisible la relación que plantea el demandante entre los artículos 262 y 108 de la Constitución Política para adelantar la inscripción de candidatos en coalición, habida cuenta que lo relevante para efectos de la conformación de la coalición Pacto Histórico y la inscripción de su lista al senado de la República es que Colombia Humana postulante de candidatos sí contaba con personería jurídica en ese momento. Cumplido este requisito, no atañe al juez de la legalidad de la elección examinar la manera en que fue adquirido.

b) Tope del quince por ciento (15%) de los votos válidos obtenidos por los partidos que integran la coalición en la respectiva circunscripción

Pasando al segundo punto debatido referente a la votación obtenida por los partidos que integran la coalición y una vez verificada la personería jurídica, las colectividades que se coaliguen para inscribir listas de candidatos a corporaciones públicas deben acreditar un requisito cuantitativo y objetivo, referido a que «sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción».

Acerca de este presupuesto, no ha pasado inadvertido por la Sala que la norma constitucional omite señalar expresamente a qué elecciones debe acudir para determinar la votación que ha de sumarse con el fin de calcular el porcentaje máximo que exige la norma constitucional. Este ingrediente es de la mayor importancia, habida cuenta que en una misma circunscripción se eligen diferentes tipos de cargos, tanto uninominales, como para corporaciones públicas.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Además, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Ante tal vacío normativo, y atendiendo a la finalidad del precepto, la posición mayoritaria de la Sala sostiene que se trata de los votos obtenidos en elecciones de idéntica naturaleza que se hayan realizado para el periodo inmediatamente anterior en la misma circunscripción electoral, excluyendo en todo caso la posibilidad de que se acuda a votaciones para elegir cargos uninominales. Sobre el punto, se ha dicho:

(...) 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 las colectividades con baja o ninguna representación de conservar o alcanzar dichos escenarios democráticos.

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 circunscripción⁵⁴.

También se ha abordado el concepto desde esta arista:

[S]i 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.

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.

⁵⁴ Id.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

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 (negrillas del original)⁵⁵.

Con ello se descarta el argumento de la parte actora que incluso recaba en las alegaciones finales, consistente en que como las circunscripciones para presidente de la República y senado de la República coinciden, ya que se predicen de estirpe nacional, debe haber por parte de la Sección Quinta una interpretación diferente frente a la verificación de los votos de dicha colectividad como miembro integrante la coalición Pacto Histórico al senado de la República.

Esto por cuanto, la hermenéutica de la Sala en estos asuntos, es claro ha superado la exclusividad del factor del ámbito de la circunscripción electoral, para armonizarlo y predicarlo, de manera conexas, con la elección de que se trate. Ello, por cuanto no es igual el caudal electoral obtenido en una segunda vuelta presidencial, en donde se enfrentan dos candidatos, a aquella que se exige y se logra en las justas electorales legislativas, en las que se disputan las curules en un abanico más nutrido y amplio de aspirantes. Además, que la teleología imperante en la hermenéutica de la posición de la Sala Electoral antes de cualquier otra disertación es destacar la garantía de representatividad de las minorías políticas en las corporaciones públicas.

A título ilustrativo, la Sala en antecedente de 17 de noviembre de 2022⁵⁶, al referirse a lo considerado por la Corte Constitucional sobre el aumento de los espacios de representación democrática, que permitió concluir «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».

En esa misma oportunidad, se indicó frente a la supuesta violación del mandato superior citado:

(...) 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 Bogotá (periodo 2022-2026), **fueron aquellos**

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate.

⁵⁶ 11001-03-28-000-2022-00091-00. Cámara Bogotá. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

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 la misma circunscripción y, más aún, aquellas que tienen lugar en la nacional, como ocurre con la de presidente y vicepresidente de la República, no deben ser tomadas en cuenta para calcular el 15% señalado en el artículo 262 superior⁵⁷
(Resaltados fuera del original)

Contrario a la postura de la parte demandante y profundamente ligado con su interpretación sobre el requisito de la personería jurídica, que se estudió previamente, el actor resalta que Colombia Humana llegó al Pacto Histórico con unos votos que, si bien no fueron en estricto sentido depositados para elegir al Congreso de la República en el año 2018, representaron la segunda votación para presidente y vicepresidente de la República y se tradujeron en una “elección indirecta” al Senado y la Cámara, según lo señaló la Corte Constitucional.

Además, repara en que estos comicios aportaban unos resultados constatables para dicho movimiento político, que debieron computarse a la mencionada coalición y que podían determinarse sin dificultades para la circunscripción nacional del senado de la República, a efectos de inscribir la lista que interesa a este asunto, en lugar de registrársele cero (0) votos, como ocurrió.

La Sala no puede admitir esta lectura de la parte actora, mucho menos con la contribución de la aplicación del principio del efecto útil respecto del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política y sobre la base de que esta norma consagra un derecho fundamental de las organizaciones políticas, íntimamente relacionado con el principio democrático que defiende la Carta, que impone la interpretación que maximice su realización. Esta Sección expuso las siguientes reflexiones al respecto, cuyas generalidades adecuadas al caso que se analiza resultan válidamente aplicables:

(...) [E]s claro que los resultados obtenidos por el movimiento político Colombia Humana en los comicios del 2018 para la elección del presidente y vicepresidente de Colombia no pueden ni deben tenerse en cuenta para efectos de determinar el 15% que prevé el artículo 262 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto carecería de sentido pretender que se tomen en consideración los votos obtenidos por un determinado partido o movimiento en una elección diferente a aquella para la cual se busca presentar una lista en coalición, en tanto que la norma prevé dicha posibilidad, precisamente para alcanzar la representación política y

⁵⁷ Ibídem nota al pie anterior (56).



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

democrática en aquellas corporaciones públicas en las que los partidos políticos minoritarios no tienen una participación significativa⁵⁸.

Aunado a lo anterior, se ha observado la imposibilidad de establecer la votación que habría sido depositada a favor de Colombia Humana en esos comicios nacionales, es decir, cuántos votos le pertenecen dentro de la coalición “Petro Presidente”, que conformó con el partido MAIS, para inscribir al actual mandatario nacional y quien en esa oportunidad obtuvo la segunda votación y la curul de la oposición en el Senado.

Sobre el punto, se ha señalado que, «[e]n 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»⁵⁹.

Así las cosas, eran los resultados de la elección al senado de la República, que se llevó a cabo el 11 de marzo de 2018, los que debían registrarse al momento de la inscripción de la lista de candidatos que integró el demandado, como se exigió desde el mismo formulario E-6 SN:

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

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 SENADO CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL		
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL		ELECCIONES 13 DE MARZO 2022 PERIODO 2022 - 2026
E66SN000000029202		Consecutivo: 02
DEPARTAMENTO DONDE REALIZA LA INSCRIPCIÓN		E - 6 SN
CUNDINAMARCA		Código
NOMBRE DE LA COALICIÓN:		15
PACTO HISTÓRICO - SENADO NACIONAL		
INFORMACIÓN DE LA COALICIÓN		
DIRECCIÓN DE LA COALICIÓN:	NOMBRE DEL SUSCRIPTOR:	TELÉFONO DE CONTACTO:
CALLE 36 21-10	ALVARO ECHEVERRY LONDOÑO	3213354453
DEPARTAMENTO O PAÍS:	CIUDAD:	CORREO ELECTRÓNICO:
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	ECHEVERRYLONDONOALVARO@GMAIL.COM
PARTIDO RESPONSABLE DE LA COALICIÓN	PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	
OPCIÓN DE VOTO	VOTO PREFERENTE <input type="checkbox"/>	VOTO NO PREFERENTE <input checked="" 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	722987
016	MOVIMIENTO ALIANZA DEMOCRÁTICA AMPLIA	0
301	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA	0
010	PARTIDO COLOMBIA HUMANA - UNIÓN PATRIÓTICA "UP"	173087
012	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL "MAIS"	173087
303	PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO	0
SUMA VOTOS COALICIÓN (11 DE MARZO DE 2018)		1069161
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).		

Para el caso de Colombia Humana, se destaca que este dato figuró en ceros (0), habida cuenta que no participó en las elecciones del Congreso de la República del año 2018.

Sobre esta actuación, debe igualmente destacarse que para la época preelectoral en la que se enmarca este litigio, el Consejo Nacional Electoral emitió el concepto al que se hizo referencia en esta providencia, en el que esa autoridad electoral analizó los efectos prácticos del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política y sentó un parámetro de conducta a la hora de llevar a cabo el acto de inscripción de listas en coalición a corporaciones públicas. En tal sentido, a los partidos que no hubiesen participado en las elecciones del Congreso de la República del 11 de marzo de 2018, no se les sumaría ningún voto al momento de la inscripción para la misma corporación en el año 2022 y así se hizo para el caso del acto previo a la elección cuya legalidad se impugna.

Con este derrotero, se reitera la conclusión, en cuanto a que la votación consignada en el formulario E-6 CT, por el cual se realizó la inscripción de la lista de candidatos de la coalición Pacto Histórico al senado de la República para el periodo 2022-2026, integrada por los demandados, es la de los comicios



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

equivalentes para el periodo 2018-2022. En esa medida, cumple con el requisito del artículo 262 de la Constitución Política.

Ahora bien, para el caso de Colombia Humana, se destaca que este dato figuró en ceros (0), habida cuenta que no participó en las elecciones del Congreso de la República del año 2018. Por otra parte, las colectividades del Partido Comunista Colombiano y el Movimiento Alianza Democrática Amplia – ADA, tampoco concurrieron a esos comicios legislativos, razón por la cual conforme a la previsión constitucional que ocupa la atención de la Sala, en los términos del Constituyente, en el entendido de que « sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción», la votación registrada por ambas colectividades como miembros integrantes del Pacto Histórico con resultado cero (0) sufragios no podía ser otra, tal y como quedó plasmado en el registro del formulario E-6 SEN, cuando la coalición inscribió a sus aspirantes senatoriales a las justas legislativas 2022-2026.

Lo cierto es que conforme lo visto en precedencia, los votos de elecciones uninominales no pueden tomarse en cuenta para el cálculo del 15% previsto en la parte última del inciso 5° del artículo 262 Superior, aunado a que este tope, debe valorarse a partir de los sufragios obtenidos en una elección de la misma naturaleza, es decir, en este caso, los depositados a favor de las colectividades Colombia Humana, Partido Comunista Colombiano y Movimiento Alianza Democrática Amplia – A.D.A. en la elección anterior de Senado de la República, que fueron cero (0) votos, porque no participaron.

Las consideraciones anteriores también conducen a desestimar, los cargos de (i) violación de los artículos 1 y 2 del Código Electoral que se acusó con fundamento en que la organización electoral omitió verificar la información sobre la votación, con lo cual transgredió los principios de imparcialidad y el deber de las autoridades de proteger los derechos políticos y evitar ventajas de una colectividad sobre las demás y (ii) de expedición irregular del acto de elección acusado, que la parte actora ubica en la fase de inscripción de la lista de candidatos, debido a la cifra de la votación reconocida al partido Colombia Humana dentro de la coalición Pacto Histórico.

No sobra recordar que esta causal se verifica cuandoquiera que se desconocen etapas o exigencias de orden procedimental para que el acto pueda surgir válidamente a la vida jurídica, que apuntan a garantizar los derechos de audiencia y defensa, la igualdad entre los interesados, la publicidad y el debido



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

proceso⁶⁰. Así mismo, se ha precisado que no se trata de cualquier inconsistencia en el trámite, sino de aquellas de tal entidad que afecten el sentido de la decisión⁶¹.

Siendo así, en materia electoral es posible estructurar este vicio en los eventos en que «se omiten formalidades que afectan de manera determinante la transparencia de un proceso electoral y su correspondiente resultado»⁶².

Contrario a estas hipótesis, en el caso concreto se ha verificado que el formulario de inscripción E-6 CT contiene la votación que obtuvieron los partidos que conformaron la coalición Pacto Histórico en las elecciones del 11 de marzo de 2018 para el senado de la República, que coincide con la “respectiva circunscripción” de los comicios del 13 de marzo de 2022, según se expuso previamente. Por lo tanto, no se advierte que en esta actuación de la etapa preelectoral se pretermitiera algún requisito constitucional o legal para adelantarla.

En suma, el acto de elección de los senadores de la República Gustavo Bolívar Moreno, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Aida Yolanda Avella Esquivel, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Martha Isabel Peralta Epieyu, Iván Cepeda Castro, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Pedro Hernando Flórez Porras, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Wilson Neber Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Cesar Augusto Pachón Achury, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Paulino Riascos Riascos y Jael Quiroga Carrillo, no infringió el artículo 262 de la Constitución Política ni fue expedido de forma irregular, por cuenta de la aplicación del porcentaje de votación que se tuvo en cuenta para el partido Colombia Humana dentro de la coalición Pacto Histórico que inscribió la lista de candidatos en la etapa preelectoral.

Tampoco se encontró que las colectividades Partido Comunista Colombiano o Movimiento Alianza Democrática Amplia carecieran de personería jurídica y, por ende que adolecieran de posibilidad de integrar la coalición o postular candidatos para el senado 2022-2026.

⁶⁰ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02, MP. Rocío Araújo Oñate y sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 20 de mayo de 2021, Rad. 73001-23-33-000-2020-00327-02, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

Por consiguiente, se negará la pretensión de nulidad formulada en las demandas.

Finalmente, se deja claridad que el acto que declaró la nulidad de la elección del señor Roy Leonardo Barreras Montealegre ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala por hechos atinentes a doble militancia, conforme puede consultarse en sentencia de 4 de mayo de 2023⁶³ proferida por esta sección, en la cual se accedieron a las pretensiones esbozadas en dicho medio de control. Por lo cual resulta inane declarar nulo lo que ya fue anulado por pronunciamiento anterior, razón por la cual no se mencionará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la nulidad del acto que declaró la elección de los senadores de la República Gustavo Bolívar Moreno, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Aida Yolanda Avella Esquivel, Martha Isabel Peralta Epieyu, Iván Cepeda Castro, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Pedro Hernando Flórez Porras, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Wilson Neber Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Cesar Augusto Pachón Achury, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Paulino Riascos Riascos y Jael Quiroga Carrillo, para el periodo 2022-2026, contenido en la Resolución E-3332 de 2022, de fecha 19 de julio de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral y en la que expresamente hace parte integrante el formulario E-26 SEN.

SEGUNDO: En firme este proveído, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

⁶³ Radicado 11001-03-28-000-2022-00193-00, 2022-00160-00, 2022-00161-00, 2022-170-00, 2022-00202 y 2022-00170-00 Acumulados. Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otros. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: José Manuel Abuchaibe Escolar
Richanet Méndez Guzmán
Demandados: Senadores de la República por el Pacto Histórico (2022-2026)
Radicados Acum: 11001032800020220018300
11001032800020220027900

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Aclara voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/>”