



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

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

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00091-00
Demandante: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR
Demandados: REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR BOGOTÁ,
PERIODO 2022-2026
Tema: Infracción de norma superior – inciso quinto, artículo 262 de la Constitución. Falsedad en documento electoral – formulario E-6CT.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral presentada por José Manuel Abuchaibe Escolar contra el acto de declaratoria de elección de la Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá, contenido en el documento E-26 CAM, expedido el 11 de abril de 2022.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. José Manuel Abuchaibe Escolar presenta demanda en ejercicio del medio de control establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011¹, a fin de obtener la nulidad del acto de declaratoria de elección de «CÁMARA DE REPRESENTANTES CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C. contenido en el documento E-26 CAM, expedido el 11 de abril de 2022», así como con el objeto de que se ordene realizar un nuevo escrutinio de los votos depositados para dicha elección, excluyendo de este la lista presentada por la coalición del Pacto Histórico.

1.1. Fundamentos fácticos

2. En síntesis, el demandante señala que el 11 de abril de 2022, la Comisión Escrutadora de Bogotá, D.C., declaró la elección como representantes a la Cámara por dicha circunscripción territorial, entre otros, de los señores David Ricardo Racero Mayorca, María Fernanda Carrascal Rojas, Gabriel Becerra Yáñez, Etna Támara Argote Calderón, Alirio Uribe Muñoz,

¹ En adelante CPACA



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

María Del Mar Pizarro García y Heráclito Landinez Suárez, inscritos por el Pacto Histórico, coalición formada por los partidos y movimientos «Polo Democrático Alternativo -PDA-, Alianza Democrática Amplia-ADA-, Movimiento Político Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, la Unión Patriótica -UP- y el Partido Comunista Colombiano -PCC-».

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

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

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

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

6. Así, considera que los votos que debieron ser registrados en el formato E-6CT y tomados en cuenta a efectos de dar cumplimiento al inciso quinto del artículo 262 de la Constitución², son los obtenidos en Bogotá en la referida elección presidencial, votación que no le permitía ser parte de la coalición del Pacto Histórico, toda vez que Colombia Humana tuvo «1.889.050 (votos) de un total de 3.338.142 en las (elecciones) presidenciales del 2018. Lo que supera ampliamente el 15%».

2. Trámite

7. Mediante auto del 1 de junio de 2022³, la demanda fue admitida y se ordenaron las respectivas notificaciones⁴. Dentro del término de traslado, se presentaron los siguientes escritos de contestación:

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

³ Índice SAMAI nro. 20.

⁴ Inicialmente, la demanda fue inadmitida mediante auto del 16 de mayo de 2022 (índice SAMAI nro. 8). Mediante escrito del 18 de mayo de 2022 (índice SAMAI nro. 18), la parte demandante



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

8. El **Consejo Nacional Electoral**⁵ se opone a las pretensiones de la demanda, al considerar que los movimientos y partidos que conforman la coalición del Pacto Histórico contaban con el derecho que les brinda el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución a suscribir un acuerdo para la presentación conjunta de listas de candidatos a las diferentes circunscripciones en que se eligen los integrantes del Congreso de la República, aun cuando exista una omisión legislativa frente al desarrollo de lo establecido en dicha norma superior.

9. De igual forma, afirma que sólo se recibió una solicitud de revocatoria de la candidatura de Gabriel Becerra Yáñez, candidato a la Cámara de Representantes por Bogotá inscrito por la coalición del Pacto Histórico, la cual fue rechazada por medio de la Resolución nro. 15575 de 23 de febrero de 2022.

10. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**⁶, solicita que se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que afirma, entre otras cosas, que la entidad únicamente cuenta con una función «logística en tratándose de comicios», así como que «no verifica inhabilidades ni incompatibilidades pues es estrictamente técnica y organizativa, no analiza posturas políticas ni tiene injerencia en la ética electoral». En el mismo sentido, sostiene que la RNEC se encarga exclusivamente de «verificar cuestiones de forma, tal como lo comenta el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, y cumplidos los requisitos meramente formales para realizar la inscripción correspondiente debe hacerla, so pena de llegar a incurrir en el ilícito conocido como denegación de inscripción».

11. Por otra parte, hace referencia al concepto CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514 del 9 de diciembre de 2021, emitido por el Consejo Nacional Electoral, en el cual se indicó que a los partidos y movimientos que han obtenido personería jurídica a partir de lo señalado en la sentencia SU-257 de 2021 también puede aplicarse lo señalado en el inciso quinto del artículo 262 superior y que, en tales eventos, «mal puede tenerse en cuenta dicha votación, y por tanto, no se contabilizará voto alguno» para efectos de calcular el 15% a que refiere la mencionada disposición constitucional.

12. El **Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS**⁷ se opone a las pretensiones de la demanda, puesto que, en su criterio, la personería jurídica reconocida al movimiento Colombia Humana «no fue otorgada por la cantidad de votos obtenidos, sino como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley

subsanó el yerro advertido en el auto admisorio, consistente en una indebida acumulación de pretensiones.

⁵ Escrito del 6 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 32.

⁶ Escrito del 6 de julio de 2022. Índice SAMAI nros. 33, 34 y 35.

⁷ Escrito radicado el 29 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 55.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

1909 del 9 de julio de 2018». Así, sostiene que «no se puede equiparar que los votos obtenidos a un cargo Uninominal (sic) vayan a ser computados con los de la corporación [Cámara de Representantes], toda vez que son procesos electorales completamente diferentes».

13. Por otra parte, señala que la parte accionante sustenta sus afirmaciones en un valor correspondiente al 15% de los votos obtenidos por Colombia Humana en una elección de circunscripción nacional, cuando lo que correspondería sería realizar dicho cálculo frente a los resultados de una elección en la misma circunscripción respecto de la que fue expedido el acto demandado. Igualmente, indica que esta Sección «en sentencia de la sección quinta (sic) con radicado 76001-23-33-000-2020-00002-02 de 27 de octubre de 2021 determinó las condiciones para poder llevar a cabo una coalición, en este pronunciamiento señala que se debe verificar que los entes coaligados sumados hayan obtenido una votación de máximo el 15 % de los votos válidos de la respectiva circunscripción».

14. Finalmente, afirma que la personería jurídica del movimiento Colombia Humana se obtuvo con posterioridad a las elecciones de Congreso de la República del año 2018 (por medio de la sentencia SU-316 de 2021), por lo que el número de votos que aportaría dicha organización a la coalición del Pacto Histórico para efectos de calcular el 15% mencionado en el artículo 262 de la Constitución sería de 0, puesto que, «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 voto⁸».

15. El accionado **Alirio Uribe Muñoz**⁹ solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda, toda vez que afirma que la jurisprudencia de esta corporación distingue entre dos tipos de falsedad que configuran la causal del artículo 275, ordinal 3, del CPACA: «la ideológica y la material: la primera, referida a diferencias en la información consignada en diferentes actas de escrutinio que guardan una relación de conexidad entre sí, cuando las autoridades electorales omiten dejar constancia de las razones que justifican tales inconsistencias; y la segunda, referida a las alteraciones deliberadas en los resultados del escrutinio, mediante la manipulación de los documentos electorales, con el ánimo de modificar los resultados de la elección».

16. Así, considera que lo pretendido por el accionante carece de todo sustento, por cuanto «solo menciona que la lista presentada por la coalición “PACTO HISTÓRICO” contiene datos falsos o contrarios a la verdad sin realizar un silogismo jurídico y sin mencionar a qué tipo de falsedad se está refiriendo». De igual forma, indicó que la lista a la Cámara de Representantes por Bogotá

⁸ En el escrito de contestación se cita lo expresado por el Consejo Nacional Electoral en el concepto nro. CNE-E-2021- 022788 y CNE-E-2021-0023514 de 9 de diciembre de 2021.

⁹ Presentado el 7 de julio de 2022. Índice SAMAI nro.36.

de dicha coalición fue elaborada e inscrita de manera adecuada y que existen decisiones de las autoridades de la organización electoral que dan cuenta de ello.

17. Por último, asegura que «no es posible realizar la interpretación que hace el demandante sobre el artículo 262 constitucional, dado que el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana no se basó en el número de votos obtenidos en las elecciones a Congreso de la República, ya que este movimiento político no participó en dicha contienda, sino en el reconocimiento de los derechos a la participación política y a la oposición vulnerados». Por lo señalado, descarta que lo afirmado en la demanda pueda desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado.

18. La demandada **Catherine Juvinao Clavijo**¹⁰ se opone a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto advierte que lo señalado en la demanda corresponde a una errada interpretación del alcance de la sentencia SU-316 de 2021, pues, en su criterio, el presente caso no tiene similitud con el analizado en esa providencia, dado que dicho pronunciamiento se refiere al otorgamiento de personería jurídica a una organización política que participó de una elección presidencial y que obtuvo una curul en el Senado de la República por mandato del estatuto de la oposición, motivo por el cual no puede ser considerado un precedente para decidir en este proceso.

19. Por otra parte, señala que «del tenor literal del artículo constitucional referido (artículo 262) no es viable interpretar lo que el demandante pretende, a saber, que se aplique el limitante de la modalidad de coalición, no sobre los votos válidos que haya tenido Colombia Humana en la circunscripción de Bogotá de las elecciones para el periodo 2018-2022, sino tomando la votación de una circunscripción nacional y de unas elecciones distintas a las de la corporación pública». Así mismo, indica que «el criterio de medición del 15% de los votos válidos para efectos de limitar la modalidad de coalición en elecciones de corporaciones públicas con circunscripciones territoriales, se desnaturaliza si se extiende a los votos válidos en elecciones presidenciales en segunda vuelta con circunscripción nacional».

20. Lo anterior, pues, en su criterio, la limitación a la participación electoral en comento tiene por objeto permitir la posibilidad de suscribir este tipo de acuerdos de coalición únicamente «a los movimientos o partidos que no tuvieron la mayor representatividad en la corporación». Así, aduce que una interpretación como la que pretende dar el accionante al artículo 262 superior, no respondería a dicha finalidad, sino que se constituiría en una prohibición para celebrar coaliciones en listas para corporaciones públicas a aquellas fuerzas políticas que hubiesen participado en una segunda vuelta presidencial, puesto que afirma que, en todos los casos, los candidatos que han disputado una elección de tal naturaleza han obtenido más del 15% de los votos emitidos.

¹⁰ Escrito presentado el 7 de julio de 2022. Índice SAMAI nro.37.

21. De igual forma, sostiene que lo pretendido por el demandante implica un desconocimiento de las diferencias que existen entre las elecciones para corporaciones públicas en circunscripciones territoriales y las elecciones presidenciales en segunda vuelta, que se realizan en circunscripción nacional.

22. Por su parte, la accionada **María del Mar Pizarro García**¹¹ manifiesta su oposición a las pretensiones de la demanda, toda vez que, en su opinión, los argumentos del accionante tienden a realizar una «interpretación extensiva y sobre temas no tratados y no estudiados en la sentencia SU 316 de 2021», toda vez que en ella se tomó como base la votación obtenida por Colombia Humana en las elecciones a la Presidencia de la República y no al Congreso de la República, dado que dicha organización política no presentó candidatos para esta última corporación.

23. Así mismo, afirma que la providencia en mención no analizó los requisitos contemplados en el artículo 262 de la Constitución para la conformación de coaliciones y que dicha disposición solo permite limitarlas con fundamento en las votaciones obtenidas en una misma circunscripción.

24. Por otra parte, indica que el formulario E6-CT suscrito por la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en Bogotá señala «de manera clara y precisa la participación de cada uno de sus integrantes y los votos obtenidos en la contienda electoral inmediatamente anterior por cada uno de ellos en la circunscripción de la ciudad de Bogotá D.C., siendo esta sumatoria inmensamente menor al 15% del total de votos válidos de la respectiva circunscripción departamental (sic) estando por lo tanto acorde con lo ordenado en el artículo 262 Constitucional».

25. **Etna Támara Argote Calderón**¹² afirma que la interpretación brindada por el accionante al artículo 262 de la Constitución Política es aislada y no toma en cuenta otras disposiciones del texto superior relacionadas con el funcionamiento del sistema democrático. Así, sostiene que el demandante incurre en un error al pretender aplicar la limitación contemplada en dicha norma,

... observando los datos para la votación de la Circunscripción Nacional, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el año 2018, y no a la circunscripción Territorial o Departamental; por lo cual, no le es aplicable dicho resultado electoral a la exigencia del quince por ciento (15%) de los votos válidos en la respectiva circunscripción para los entes colegiados, contenida en el artículo 262 Ibid., máxime cuando la jurisprudencia contenciosa administrativa descartó que el artículo 29 de la ley 1475 de 2011, pueda ser aplicado de forma analógica al caso de las corporaciones públicas, en tanto los parámetros de la Ley en comento, se refiere y se aplica (sic) de manera específica y exclusiva a los cargos de elección popular uninominales.

¹¹ Escrito presentado el 11 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 39.

¹² Escrito radicado el 11 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 40.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

26. También se refiere a lo indicado en el concepto del Consejo Nacional Electoral, previamente tratado, y a que la Corte Constitucional en sentencia SU-257 de 2021 «contempló como garantía de los derechos políticos que, “tanto el Partido Nuevo Liberalismo como los demás terceros beneficiarios a los que se le aplique la Sentencia, pueden hacer coaliciones en los términos del artículo 262 Constitucional con otros partidos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción”».

27. En relación con la causal de nulidad electoral señalada en el artículo 275, ordinal 3, del CPACA, indica que la misma puede configurarse como consecuencia de la existencia de falsedades ideológicas o materiales en los documentos electorales a los que refiere dicha disposición. En relación con el caso concreto, asegura que «el demandante solo menciona que la lista presentada por la coalición “PACTO HISTÓRICO” contiene datos falsos o contrarios a la verdad sin realizar un silogismo jurídico y sin mencionar a qué tipo de falsedad se está refiriendo, por lo que, las pretensiones solicitadas por el demandante carecen de fundamento técnico, fáctico, jurídico y probatorio, que permitan demostrar una falsedad en la lista presentada por la coalición “PACTO HISTÓRICO” por la circunscripción de Bogotá».

28. El accionado **Gabriel Becerra Yáñez**¹³ se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto, en su criterio, lo pretendido por la norma constitucional en mención era «crear un medio tanto de defensa como de subsistencia de los distintos partidos políticos minoritarios y/o de oposición, permitiéndoseles coaligarse con el fin de presentar candidatos comunes y de esta forma poder obtener su representación política en el Congreso de la República».

29. Igualmente, señala que el Consejo Nacional Electoral, por medio del concepto nro. CNE-E-2021-022788 y CNE-E2021-0023514 del 9 de diciembre de 2021 señaló que «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».

30. Por lo indicado, asegura que el artículo 262 superior no puede ser objeto de «una interpretación diferente o adicional a lo que se encuentra consignado en la constitución, que resulta de claridad meridiana para el suscrito en cuanto a la verificación del 15% de los Votos (sic) en la respectiva circunscripción».

¹³ Escrito del 11 de julio de 2022. Índice SAMAI nros. 41, 42 y 43.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

31. El demandado **David Ricardo Racero Mayorca**¹⁴ se opone a las pretensiones con fundamento en los mismos argumentos presentados por la defensa de la representante María del Mar Pizarro García.

32. En similar sentido, la accionada **María Fernanda Carrascal**¹⁵ acoge «la contestación presentada por MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA en el proceso».

33. El accionado **Heráclito Landínez Suárez**¹⁶ se opone a las pretensiones, toda vez que afirma que la lista del Pacto Histórico dio cabal «cumplimiento a los requisitos de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas: i) Conformada por partidos y movimientos políticos; ii) con personería jurídica iii) que estos sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos iv) de la respectiva circunscripción».

34. Adicionalmente, en relación con la manera adecuada de interpretar lo señalado en el artículo 262 de la Constitución Política, trae a colación lo señalado en el concepto del Consejo Nacional Electoral que se citó con antelación, para concluir que, en el caso concreto, «no se vulneró el artículo 262 de la Constitución Política, con la inscripción, ni con el acto de declaratoria de elección de la Cámara de Representantes Circunscripción Territorial de Bogotá (...) pues se cumplió con los requisitos exigidos por las disposiciones constitucionales que protegen los derechos y garantías de los partidos y movimientos políticos para presentar lista de candidatos en coalición para las corporaciones públicas».

35. Finalmente, respecto de la causal de nulidad contemplada en el ordinal 3 del artículo 275 del CPACA, afirma que «[c]ontrario a lo manifestado por el demandante, en ningún momento se excluyó el cómputo de votos que, como se indicó, para el Movimiento Político Colombia Humana en las elecciones territoriales a Cámara 2018-2022, no contó con participación o ningún inscrito (...), razón por la cual, el valor de 0 le correspondía».

36. La demandada **Irma Luz Herrera Rodríguez y el Partido Político MIRA**¹⁷ se oponen a las pretensiones de la demanda «en lo que respecta a la votación y la declaración de la elección de la candidata 105 avalada por el Partido Político MIRA, dentro de la coalición MIRA COLOMBIA JUSTA LIBRES, IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ, en consideración a que los supuestos fácticos y las pretensiones no cuestionan la votación que dio lugar a su declaración de la elección».

¹⁴ Escrito presentado el 12 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 44.

¹⁵ Escrito radicado el 12 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 45.

¹⁶ Escrito del 13 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 49.

¹⁷ Escrito conjunto presentado el 15 de julio de 2022. Índice SAMAI nro. 53.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

37. Mediante auto del 26 de septiembre de 2022¹⁸, el despacho sustanciador encontró que el proceso cumplía con los presupuestos establecidos en el artículo 182A del CPACA para dictar sentencia anticipada. En la misma providencia se pronunció sobre el decreto de las pruebas solicitadas y aportadas por las partes e intervinientes¹⁹, fijó el litigio²⁰ y ordenó el traslado del proceso para que presentaran sus alegatos de conclusión²¹.

3. Alegatos de conclusión²²

38. La **parte demandante** presenta escrito de alegatos de conclusión²³ en el que ratifica la postura inicialmente sostenida en la demanda. En relación con lo señalado en la sentencia SU-316 de 2021, afirma que «[n]o 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 (sic) 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» y que, por tal motivo «no entendemos de donde (sic) se puede interpretar que no se contabilizará voto alguno a COLOMBIA HUMANA para los efectos consagrados en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución».

39. Igualmente, reitera que «[l]a Personería que obtuvo Colombia Humana fue sobre el 3% de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República sin haber participado en las elecciones del Congreso, por lo que los votos a tener en cuenta son los obtenidos en esas elecciones en la que participó y de la cual se deriva su personería jurídica, que le permite ser parte de esa coalición denominada PACTO HISTORICO (sic)». Afirma, que mediante la Resolución nro. 7417 de 2021 el Consejo Nacional Electoral acató la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-316 de 2021.

40. Finalmente, el accionante incorpora a su escrito una solicitud para que el proceso sea conocido y decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta corporación, con fundamento en los criterios de importancia jurídica y necesidad de sentar jurisprudencia, la cual fue desistida posteriormente, mediante escrito radicado el 31 de octubre de 2022²⁴.

¹⁸ Índice SAMAI nro. 59.

¹⁹ Ordinales del primero al quinto de la parte resolutive.

²⁰ Ordinal sexto de la parte resolutive, de conformidad con lo señalado en los fundamentos jurídicos nros. 70 y 71 de la providencia.

²¹ Ordinal octavo *ibídem*.

²² No se hará referencia al escrito de alegatos de conclusión presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (índice SAMAI nro. 88), toda vez que fue presentado de manera extemporánea (ver índice SAMAI nro. 83).

²³ Índice SAMAI nro. 76.

²⁴ Índice SAMAI nro. 87.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

41. El **Consejo Nacional Electoral** presenta escrito de alegatos de conclusión en el que se ratifica en los mismos argumentos presentados en su escrito de contestación de la demanda²⁵.

42. La accionada **Irma Luz Herrera Rodríguez y el Partido Político MIRA** alegan de conclusión²⁶ y reiteran lo expuesto en la contestación de la demanda, por lo que solicitan «negar las pretensiones de la demanda, en lo que respecta al acto de elección de la representante a la Cámara, doctora Irma Luz Herrera Rodríguez, candidata número 105, avalada por el Partido Político MIRA, dentro de la coalición conformada por MIRA-Colombia Justa Libres, toda vez que dentro del litigio no se demuestró vicios (sic) que afecten la legalidad del acto de elección de la representante».

43. La defensa de la demandada **Catherine Juvinao Clavijo** presenta alegatos de conclusión²⁷ en los que reafirma lo indicado inicialmente en su contestación de la demanda, en relación con el alcance de la sentencia SU-316 de 2021 y con las diferencias existentes entre el caso analizado en dicha providencia y el que se estudia en este proceso. De igual forma, señala que la limitación prevista en el artículo 262, ordinal 5, de la Constitución no puede aplicarse a la conformación de listas para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá tomando como base los resultados obtenidos en una elección presidencial, pues se trata de elecciones que abarcan un ámbito territorial diferente.

44. El **Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS**, en su escrito de alegatos finales²⁸, solicita nuevamente que se desestimen las pretensiones de la demanda toda vez que, en su criterio, la limitación prevista en la norma constitucional mencionada debe ser interpretada de manera taxativa y, por lo tanto, no puede aplicarse a un caso como el presente. Así mismo, señala que la información brindada a la organización electoral en el proceso de inscripción de la lista del Pacto Histórico fue organizada y presentada de manera diligente, de buena fe y sin que se hubiese vulnerado mandato constitucional o legal alguno; y que las actuaciones desplegadas por las organizaciones integrantes del Pacto Histórico se encuentran revestidas del principio de confianza legítima.

45. La defensa de la accionada **María del Mar Pizarro García** presentó alegatos de conclusión²⁹ en los que reitera lo indicado en su escrito de contestación de la demanda y, además, señala que el movimiento «Colombia Humana, una vez reconocida su personería política, estaba habilitad(o) o autorizad(o) para ejercer tanto los derechos como deberes de cualquier organización política reconocida, es así que al no tener votos en las elecciones al congreso inmediatamente anterior, la sumatoria de sus votos es igual a cero

²⁵ Índice SAMAI nro. 66.

²⁶ Índice SAMAI nro. 68.

²⁷ Índice SAMAI nro. 71.

²⁸ Índice SAMAI nro. 73.

²⁹ Índice SAMAI nro. 77.

(0) para la respectiva circunscripción departamental o especial de Bogotá D.C., por lo que se insiste la coalición no supera en forma alguna el límite del 15% establecido en el artículo 262 superior».

46. El demandado **Gabriel Becerra Yáñez** alega de conclusión³⁰ y señala que deben negarse las pretensiones de la demanda, entre otras cosas, porque no resulta razonable «ningún tipo de interpretación jurídica diferente a la propiciada por la Constitución Política de Colombia en cuanto a tener en cuenta que el 15% de los votos válidos que deben ser tenidos en cuenta para poder conformar las listas a candidaturas de corporaciones públicas, son aquellos obtenidos en la respectiva circunscripción».

47. Los accionados **Alirio Uribe Muñoz y María Fernanda Carrascal** presentan, de manera conjunta, escrito de alegatos de conclusión³¹ en el que «se ratifica lo sostenido en la contestación al medio de control de nulidad electoral, reiterando, que no existe vicio de nulidad, teniendo en cuenta que el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, se refiere taxativamente al 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción territorial. No se puede interpretar el texto constitucional en el sentido de usar o asimilar una votación a una circunscripción nacional para que sirva al cómputo de una votación de circunscripciones territoriales».

48. El demandado **Heráclito Landínez Suárez** alega de conclusión³² e indica que «la personería jurídica del movimiento Colombia Humana se obtuvo con posterioridad a las elecciones del año 2018 (por medio de la sentencia SU-316 de 2021), por lo que el número de votos que aportaría dicha organización a la coalición del Pacto Histórico para efectos de calcular el 15% mencionado en el artículo 262 de la Constitución sería de 0, puesto que, “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”».

49. Así mismo, señala que en el proceso quedó «probado que no se excluyó el cómputo de votos, que como se indicó, para el Movimiento Político Colombia Humana en las elecciones territoriales a Cámara 2018-2022 no contó con participación, es decir, ningún inscrito y de suyo con votaciones validas (sic) que logran acumular porcentajes, razón por la cual, el valor de 0 le correspondía, pues cuenta con personería jurídica en ejercicio de sus derechos, garantías y por ser claramente la oposición».

50. **David Ricardo Racero Mayorca**, presenta escrito de alegatos de conclusión³³ en el que se reiteran «en su integridad, los argumentos esgrimidos

³⁰ Índice SAMAI nro. 79. Actúa en nombre propio en atención a la renuncia presentada por su apoderado (índice SAMAI nro. 78).

³¹ Índice SAMAI nro. 81.

³² Índice SAMAI nro. 82.

³³ Índice SAMAI nro. 84.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

en la oportunidad de contestación, dado que consideramos que su validez no ha sido en ninguna manera afectada en la demanda».

51. La accionada **Etna Támara Argote Calderón**, en su escrito de alegatos finales³⁴, señala que la interpretación que pretende dar el accionante al inciso quinto del artículo 262 superior no obedece a ningún criterio de reigambre constitucional o legal, «dado que el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana no se basó en el número de votos obtenidos en las elecciones a Congreso de la República, en concreto a la Cámara de Representantes por Bogotá, ya que este movimiento político no participó en dicha contienda, sino en el reconocimiento de los derechos a la participación política y a la oposición».

52. Por otra parte, se refiere a lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 2021, en la cual dicha corporación indicó que aquellos partidos beneficiarios de los efectos *inter comunis* que le fueron atribuidos a la decisión, podrían «hacer coaliciones en los términos del artículo 262 Constitucional con otros partidos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción; lo que contradice claramente la interpretación subjetiva del accionante».

4. Concepto del Ministerio Público

53. La Procuraduría General de la Nación presenta concepto³⁵, en el que solicita negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

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

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

³⁴ Índice SAMAI nro. 85.

³⁵ Índice SAMAI nro. 80.

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

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

v) Para el caso de la circunscripción territorial de Bogotá, el total de votos válidos emitidos en la elección de Cámara de Representantes efectuada en el año 2018 fue de 2.356.859, por lo que el 15% al que refiere la norma en mención corresponde a 353.529 votos. De las fuerzas integrantes de la coalición del Pacto Histórico, solo el Polo Democrático Alternativo se presentó para dicha elección y obtuvo «149.137 (votos), lo que resulta ser inferior a los 353.529 votos que comprendían el 15% de los votos válidos para esa región del país».

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

54. Esta Corporación es competente para conocer en única instancia de este proceso, en el que se demanda la elección de los representantes a la Cámara por Bogotá, de conformidad con el ordinal 3³⁶ del artículo 149 del CPACA. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, corresponde a la Sección Quinta el conocimiento y decisión del presente asunto.

2. Cuestión previa – desistimiento de solicitud de conocimiento del proceso por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

55. Como fue advertido, el accionante incluyó en su escrito de alegatos finales una solicitud dirigida a que la sentencia fuese emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en los criterios de importancia jurídica y necesidad de sentar jurisprudencia.

56. Sin embargo, la solicitud fue posteriormente desistida por el demandante, mediante escrito presentado el 31 de octubre de 2022, en el que, entre otras

³⁶ «De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, (...) de los representantes a la Cámara (...)».

cosas, manifestó que «[e]n un caso similar, mediante Auto de fecha dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022) la Sala Plena decidió NO AVOCAR CONOCIMIENTO DEL ASUNTO resolviendo la solicitud que presentamos para que asumiera, por importancia jurídica y necesidad de sentar jurisprudencia, el conocimiento del proceso con Radicación: 11001-03-28-000-2022-00038-00 acumulado 11001-03- 28-000-2022-00065-00».

57. Así mismo, manifestó acogerse en este proceso a «los argumentos expuestos por la Sala Plena, por lo que esperamos que la Sección Quinta siga con el curso del proceso».

58. Por lo señalado, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 316 del Código General del Proceso³⁷ y en cumplimiento del principio de celeridad procesal³⁸, se aceptará el desistimiento presentado por la parte demandante respecto de la solicitud referida y se procederá a dictar sentencia dentro del presente asunto.

3. Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil

59. La Registraduría Nacional del Estado Civil señala que, en atención a la naturaleza meramente logística de su ejercicio funcional en el marco del desarrollo de la elección cuya declaratoria de nulidad se pretende, carece de legitimación en la causa por pasiva en relación con el asunto que será decidido en esta providencia.

60. Sobre el particular, esta sala ha señalado que «en el marco de los juicios de nulidad electoral la ubicación procesal de la RNEC resulta ser especial, al tenor de lo dispuesto en el artículo 277.2 del CPACA, motivo por el que en cada caso concreto debe establecerse si su vinculación se hace necesaria, habida cuenta de la relevancia de sus actuaciones en el procedimiento de adopción del acto enjuiciado y de si los cuestionamientos de ilegalidad formulados con la demanda censuran su conducta oficial³⁹».

61. En el presente caso, se estudia el posible desconocimiento de lo establecido en el artículo 262, inciso quinto, de la Constitución, como consecuencia de la participación del movimiento Colombia Humana en la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá, así como la presunta existencia de una falsedad en el formulario E-6 presentado para la inscripción de la lista de dicha

³⁷ «**ARTÍCULO 316. DESISTIMIENTO DE CIERTOS ACTOS PROCESALES.** Las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido (...)».

³⁸ «Artículo 4 de Ley 270 de 1996: La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento (...)».

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de julio de 2021. Rad. 05001-23-33-000-2020-00006-01.

coalición, dado que, en criterio del accionante, Colombia Humana debió indicar en él el número de votos obtenidos en Bogotá por su candidato en la elección presidencial en segunda vuelta que tuvo lugar en el año 2018.

62. Así, se advierte que lo que se debate no guarda relación con la conducta desplegada por dicha entidad, en la medida en que la controversia se centra en la manera en que ha de interpretarse la disposición constitucional mencionada y la cifra que, de acuerdo con ella, debió indicarse por los suscriptores del acuerdo de coalición del Pacto Histórico al momento de indicar que el movimiento Colombia Humana formaría parte de esta.

63. Ahora bien, aun cuando el formulario E-6 en comento es uno de los documentos utilizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el desarrollo del proceso electoral la manera en que habría de interpretarse la norma superior mencionada para efectos de diligenciarlo escapa a la verificación formal que el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 encomienda a dicho organismo.

64. Por lo expuesto, la sala declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

4. Objeto de la decisión

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

¿El formulario E-26 CAM del 11 de abril de 2022, mediante el cual se declaró la elección de la Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá, está viciado de nulidad por el desconocimiento de lo señalado en el artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política de Colombia?

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

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

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



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

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

a) Si se presentó una infracción de lo dispuesto en el artículo 262 de la Constitución, como consecuencia de haberse excedido el tope del 15% al que hace referencia.

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

5. La sentencia SU-316 de 2021

67. Los ciudadanos Gustavo Petro Urrego y Álvaro Moisés Ninco Daza presentaron una solicitud de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral, en la que alegaron que dicha entidad habría vulnerado el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público de quienes votaron por la fórmula presentada por el movimiento Colombia Humana para la elección de los cargos de presidente y vicepresidenta de la República, que tuvo lugar en el año 2018, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento de personería jurídica a dicho movimiento.

68. Lo anterior, toda vez que el referido movimiento formó parte de la coalición «Petro presidente⁴⁰», que recibió la segunda votación en dicho certamen electoral, cuyos candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República adquirieron el derecho a ocupar una curul en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, respectivamente, de conformidad con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1909 de 2018.

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

70. La Corte Constitucional, en sede de revisión, reconoció la existencia de «una situación de indefinición para los candidatos que hagan parte de una agrupación política, quienes de haber participado en las elecciones a la

⁴⁰ Integrada también por el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS.

Presidencia de la República bajo la modalidad de un grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica, puedan acceder no sólo a la garantía prevista en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, sino al conjunto de las garantías y derechos consagrados en el artículo 112 superior y en dicha Ley Estatutaria», por lo que «en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como criterio de interpretación aquel que realice de mejor manera el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito».

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

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

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

(...)

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

72. Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional decidió «TUTELAR el derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución del movimiento político Colombia Humana, así

como del senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de titular de la curul a la que se refiere esta disposición»; dejar sin efectos la decisión del Consejo Nacional Electoral mediante la cual negó el reconocimiento de personería jurídica a ese movimiento⁴¹ «y en su lugar ORDENAR a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana...».

6. El artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política

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

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

74. En relación con la disposición transcrita, esta sección ha indicado que, a diferencia de lo ocurrido con el primer enunciado del inciso citado, que requiere de un desarrollo legislativo para su concreción y aplicación, el aparte resaltado «consagra y regula de manera directa un derecho, esto es, el relativo a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado⁴²». De igual forma, en el mismo pronunciamiento se hizo referencia a los elementos que de allí derivan, en los siguientes términos:

1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos
2. Exige la verificación de la personería jurídica
3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos
4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción⁴³.

75. Conforme lo señalado, solo los partidos y movimientos que cuenten con personería jurídica podrán formar coaliciones para presentar listas para la

⁴¹ Resolución nro. 3231 de 2018.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00. Reiterada en: Sentencia del 23 de octubre de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2019-00013-00 y en sentencia del 27 de octubre de 2021. Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02.

⁴³ *Ibidem*.

elección de corporaciones públicas, siempre que la sumatoria de los votos que estos hayan obtenido no exceda el 15% del total de votos válidos emitidos en la circunscripción para la que se presentará la lista en cuestión.

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

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

78. Si bien la regla a la que se viene haciendo referencia no se encontraba prevista en el texto original del Proyecto de Acto Legislativo que concluyó con la expedición de dicho texto reformativo⁴⁴, esta fue incorporada a la iniciativa en la ponencia para su segundo debate, en primera vuelta, en el Senado de la República, en los siguientes términos:

Artículo 262. Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos y los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar, listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. **Este derecho también lo podrán ejercer en coalición los partidos o movimientos políticos con personería jurídica que, entre sí, hayan obtenido una votación no superior al 15% en las últimas elecciones al Senado o a la Cámara de Representantes...**⁴⁵

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

80. No obstante, el texto aprobado por la plenaria del Senado en primera vuelta fue modificado para indicar que «[l]os Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido **una votación de no menos del quince por ciento (15%)** de los votos válidos de la respectiva

⁴⁴ Proyecto de Acto Legislativo nro. 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo nros. 02 de 2014, 04 de 2014, 05 de 2014, 06 de 2014 y 12 de 2014.

⁴⁵ Gaceta del Congreso nro. 602 del 8 de octubre de 2014. Pág. 48.

circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas⁴⁶».

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

82. En la primera ponencia efectuada respecto de la iniciativa en la Cámara de Representantes, se advirtió que el texto aprobado por el pleno del Senado de la República podría afectar la participación de las minorías políticas en las corporaciones públicas de elección popular, por lo que se sugirió la eliminación del aparte antes mencionado⁴⁷.

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

Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en las elecciones anteriores, **una votación que no supere el quince por ciento (15%)** de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas⁴⁸.

84. Dicho aparte fue acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes en el texto final aprobado en primera vuelta para la iniciativa en mención, modificando únicamente la expresión «una votación que no supere el quince por ciento (15%) de los votos válidos» por «una votación de menos del quince por ciento (15%) de los votos válidos», como se observa a continuación⁴⁹:

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

85. Una vez aprobado el texto por ambas plenarias en primera vuelta, las dos versiones de la norma fueron conciliadas y prevaleció la adoptada por la Cámara de Representantes⁵⁰.

⁴⁶ Gaceta del Congreso nro. 649 del 24 de octubre de 2014. Pág. 17.

⁴⁷ Gaceta del Congreso nro. 694 del 10 de noviembre de 2014. Págs. 7 y 18.

⁴⁸ Gaceta del Congreso nro. 778 del 1 de diciembre de 2014. Pág. 18.

⁴⁹ Gaceta del Congreso nro. 845 del 11 de diciembre de 2014. Pág. 17.

⁵⁰ *Ibidem*. Pág. 32. En dicha oportunidad se decidió eliminar la palabra «no», incorporada al texto aprobado por el Senado de la República, que constituía la única diferencia entre los dos textos aprobados del inciso en mención «pues en todo momento de la discusión ha sido reiterativo que el propósito es beneficiar a los partidos pequeños». Págs. 17 y 19.

86. Durante la discusión del proyecto, en segunda vuelta en el Senado de la República, los textos aprobados tanto en la Comisión Primera como en la plenaria mantuvieron una redacción similar a la aprobada por la Cámara de Representantes y acogida en la conciliación entre ambas células del legislativo, teniendo como único cambio que a continuación se resalta⁵¹:

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.

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

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados **no hayan obtenido una votación superior al quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva corporación**, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas⁵².

88. Dicho inciso fue aprobado en esa oportunidad y, posteriormente, fue objeto de algunas modificaciones⁵³ para, finalmente, ser acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes en los siguientes términos:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados ambos no hayan obtenido una votación superior al quince por ciento (15%) **de los votos válidos depositados** por la respectiva corporación, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas, de acuerdo con la ley que lo reglamente⁵⁴.

89. Dado que las redacciones adoptadas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República presentaban diferencias, la norma fue objeto de conciliación en la cual los congresistas designados para integrar la correspondiente comisión decidieron optar por el texto aprobado por este último⁵⁵.

90. 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

⁵¹ Gacetas del Congreso nros. 213 del 21 de abril de 2015, pág. 30; y 267 del 7 de mayo de 2015, pág. 7.

⁵² Gaceta del Congreso nro. 289 del 13 de mayo de 2015. Pág. 27.

⁵³ Véase el texto propuesto en la Gaceta nro. 341 del 28 de mayo de 2015. Pág.27.

⁵⁴ Gaceta del Congreso nro. 396 del 10 de junio de 2015. Pág. 6.

⁵⁵ Gaceta del Congreso nro. 397 del 10 de junio de 2015. Pág. 4.

fortalecer las probabilidades que tienen las colectividades con baja o ninguna representación de conservar o alcanzar curules en dichos escenarios democráticos.

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

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

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

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

95. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha afirmado que uno de los propósitos de dicho diseño institucional radica en «el aumento de los espacios de representación de las entidades territoriales en las instancias nacionales de decisión política, objetivo que se logra a través de la elección de los Representantes a la Cámara a través de circunscripciones territoriales⁵⁶». En similar sentido, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

Un análisis histórico de las razones que llevaron a mantener el bicameralismo en la Constitución Política de 1991, y particularmente a consagrar la forma de elección de la Cámara de Representantes según lo prescrito en el artículo 176 superior, revela que el constituyente estuvo animado del propósito de ampliar los espacios de representación con fundamento en factores territoriales. En efecto, uno de los objetivos que persiguió la Asamblea Nacional Constituyente

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2008.

fue el de mejorar de manera general la representatividad del Congreso de la República, para lo cual se consideró necesario revisar su sistema de elección⁵⁷.

96. 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.

7. Caso concreto

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

97. En atención a lo señalado, la sala advierte que los únicos resultados relevantes para establecer si el movimiento Colombia Humana podía o no formar parte de la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá (periodo 2022-2026), fueron aquellos obtenidos por dicho movimiento en el mismo certamen electoral celebrado en el año 2018, puesto que, como se indicó, todas las demás elecciones desarrolladas en 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 superior.

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

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

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

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-759 de 2004.

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

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

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

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

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

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

7.2. Falsedad en documento electoral – formato E-6CT

105. En relación con la presunta configuración de la causal de nulidad electoral señalada en el artículo 275, ordinal 3, del CPACA, cabe indicar que,

conforme esta disposición, el acto que declara una elección será susceptible de anulación cuando «[l]os documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales».

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

La causal de nulidad invocada en este caso corresponde a la falsedad o alteración de los registros electorales, que se verifica cuando en las etapas electoral y poselectoral se presentan situaciones que afectan objetivamente los resultados electorales, y con ello la voluntad de los electores. La verdad electoral resulta falseada cuando en los distintos documentos electorales se registran votos que física o jurídicamente no existen, como cuando en tales documentos se inventan o se fabulan votos o cuando se computan éstos - los votos -, no obstante que se hallan relacionados en registros no válidos⁵⁸.

107. De igual forma, se ha indicado que la causal en mención se configura también en «aquellas situaciones en las que se evidencia una intención deliberada de alteración del documento contentivo de los resultados, con lo que se busca la alteración de la voluntad popular⁵⁹».

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

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

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Radicado 11001-03-28-000-2010-00050-00. Reiterada en: Sentencia del 23 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-41-000-2019-01101-02.

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de septiembre de 2021. Rad. 11001-03-28-000-2021-00026-00.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

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

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

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

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: ACEPTAR el desistimiento de la parte demandante respecto de la solicitud presentada para que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo avocara conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

TERCERO: NEGAR la pretensión de nulidad promovida por José Manuel Abuchaibe Escolar contra el acto de declaratoria de elección de la Cámara de Representantes en la circunscripción territorial de Bogotá, contenido en el documento E-26 CAM, expedido el 11 de abril de 2022.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escobar
Demandados: Representantes a la
Cámara por Bogotá – Periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00091-00

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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

