

CUATRO SENTENCIAS HITO PARA LAS ELECCIONES DEL AÑO 2022: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA DEL AÑO 2021 EN MATERIA ELECTORAL

Four Judicial landmarks for the 2022 elections:
Colombian constitutional jurisprudence
on electoral matters in 2021

PAULA ROBLEDO SILVA¹
Universidad Externado de Colombia
paula.robledo@uexternado.edu.co

Cómo citar/Citation

Robledo Silva, P. (2022).

Cuatro sentencias hito para las elecciones del año 2022:
jurisprudencia constitucional colombiana del año 2021 en materia electoral.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 26(2), 643-658.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.21>

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA OPOSICIÓN TIENE VOZ... Y VOTO: LA SENTENCIA SU-316 DE 2021 Y LA PERSONERÍA JURÍDICA DE COLOMBIA HUMANA. III. UN COLETAZO PARA LA OPOSICIÓN: LA SENTENCIA SU-209 DE 2021 Y EL CASO DE ÁNGELA MARÍA ROBLEDO. IV. EL «RENACER» DE UN PARTIDO: LA SENTENCIA SU-257 DE 2021 Y EL NUEVO LIBERALISMO. V. ¡POR FIN! LAS VÍCTIMAS AL CONGRESO: LA SENTENCIA SU-150 DE 2021 Y LAS CURULES DE PAZ. VI. BREVES REFLEXIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA*.

¹ Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Valladolid (España). Docente investigadora de los Departamentos de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: paula.robledo@uexternado.edu.co ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7950-5233>

I. INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado social de derecho y en él, los principios fundamentales de democracia, participación ciudadana y pluralismo juegan un papel fundamental. Y en el ordenamiento constitucional se materializan de diferentes formas, dentro de las que se encuentra la combinación de elementos de las democracias representativas con los de las democracias participativas. Así, entonces, en el ordenamiento colombiano conviven mecanismos democráticos tradicionales, como lo son el voto y la elección popular de cargos públicos (Padrón Pardo, 2019), con mecanismos que resultaron novedosos en la Constitución de 1991, como la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito y el control social, entre otros (Criado de Diego y Delgado Gaitán, 2018).

En el marco de la democracia representativa, el ordenamiento colombiano prevé la elección popular directa de cargos públicos de nivel nacional, del nivel intermedio y del nivel local (Constitución Política, 1991, art. 260) para periodos institucionales de cuatro años (arts. 132, 190, 319 y 323; Ley 2200, 2022, art. 108). En el caso de los primeros, se eligen democráticamente presidente y vicepresidente, senadores y representantes a la Cámara (Congreso); del nivel intermedio, gobernadores (de departamentos) y diputados (de las asambleas departamentales); y del nivel local alcaldes (de municipios y distritos), concejales (de los concejos municipales y distritales) y miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Asimismo, la Constitución establece que las bajo ninguna circunstancia pueden coincidir temporalmente las elecciones de presidente y vicepresidente, los miembros del Congreso y las autoridades territoriales (art. 262). En esa medida, durante estos más de 30 años de vigencia de la Constitución de 1991, las elecciones han sido distribuidas en el tiempo, con distintos periodos electorales. Así, las primeras elecciones de Congreso tras la promulgación de la Carta tuvieron lugar en 1991 y posteriormente, desde el año 1994, cada cuatro años, en el mes de marzo. Las de presidente y vicepresidente se celebran en el mes de mayo desde el año 1994. Y finalmente, las departamentales, distritales y municipales se hacen en octubre, desde el año 2002, cada cuatro años².

Como se puede ver, las elecciones de presidente y vicepresidente y las de Congreso, es decir, las del nivel nacional, ocurren en diferentes momentos

² Es importante precisar que el articulado original de la Constitución de 1991 establecía para alcaldes y gobernadores un periodo institucional de tres años, sin embargo, con la reforma constitucional del Acto Legislativo 02 del 2002, dicho periodo fue extendido a cuatro años.

de un mismo año. Esto supone que cada cuatrienio haya en Colombia un «año electoral». Un periodo especialmente importante en la medida en la que se elige a la cabeza del ejecutivo y al poder legislativo, y con ello, un sinnúmero de posibilidades sobre cómo puede variar el poder público en Colombia. Después de todo, debido al sistema de pesos y contrapesos colombiano, estas dos ramas del poder tienen importantes controles políticos recíprocos (Lozano Villegas, 2019) que pueden resultar afectados en caso de que un sector político logre imponerse electoralmente en ambos escenarios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que 2022 es uno de esos años en donde ocurren en Colombia las elecciones del nivel nacional, cobran especial importancia las decisiones que la Corte Constitucional adoptó en el año 2021 en materia electoral. En concreto, resultan particularmente valiosas aquellas que tienen la capacidad de incidir directamente en los comicios, pero también en la forma en la que a partir del año 2022 operarán los órganos representativos como el Congreso de la República. Por ello, este año la crónica se concentra en el análisis de cuatro decisiones del juez constitucional colombiano que sirvieron como antesala para el interesante devenir de la temporada electoral.

II. LA OPOSICIÓN TIENE VOZ... Y VOTO: LA SENTENCIA SU-316 DE 2021 Y LA PERSONERÍA JURÍDICA DE COLOMBIA HUMANA

En primer lugar, vale resaltar la sentencia SU-316 del 2021; una decisión a través de la cual, el movimiento político Colombia Humana obtuvo su personería jurídica³ por medio de una acción de tutela. En concreto, se trata del amparo solicitado por Gustavo Petro (actual presidente de Colombia) para la protección de derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político de Colombia Humana, de los electores que votaron por este movimiento a la presidencia y de los participantes de la asamblea fundacional del partido; toda vez que el Consejo Nacional Electoral (el organismo nacional que se encarga de vigilar y controlar la actividad electoral) había negado en 2018, en dos oportunidades (la primera de oficio,

³ Normalmente, la personería jurídica de los partidos es reconocida por el Consejo Nacional Electoral, cuando cumplan con los requisitos establecidos por el art. 3 de la Ley 130 de 1994 y el art. 3 de la Ley 1475 del 2011. En términos generales, las consecuencias de dicho reconocimiento dan lugar a que los partidos puedan postular candidatos a cualquier cargo de elección popular, sin necesidad de cumplir con requerimientos adicionales. Asimismo, tiene incidencia en el régimen de financiación pública de partidos.

en agosto, y la segunda en diciembre, tras una solicitud formal), el reconocimiento de la personería jurídica de dicho partido.

Al respecto es importante precisar que, para ese entonces, Gustavo Petro había conseguido una curul como senador por haber obtenido la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre mayo y junio de 2018 y en las que junto con Ángela María Robledo perdieron frente a Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, representantes de los principales partidos políticos de derecha. Conviene recordar que dicha curul, con la de Robledo en la cámara de Representantes son producto de la reforma constitucional que se realizó con el Acto Legislativo 02 de 2015 y el Estatuto de la Oposición Política (Ley Estatutaria 1909 de 2018). Y es importante aclarar que la naturaleza de ambas es especial, en la medida en la que no se derivan de las elecciones legislativas ni en representación de un partido político propiamente dicho, sino como una garantía fundamental que se otorga a la oposición política en Colombia a raíz de las votaciones en las presidenciales. Tanto es así que por ello les resulta aplicable la figura de la silla vacía, al ser elegidos de manera «directa» (Giraldo Gómez y Hernández Lozano, 2020, 36).

Ahora bien, la negativa por parte del Consejo Nacional Electoral se fundamentó, a partir de la lógica que las elecciones presidenciales y sus resultados no podían ser transformados o extensibles a las elecciones legislativas. En esa misma medida, sostuvo que el derecho de oposición política no podía ser entendido como base para el reconocimiento de personería jurídica de un partido, porque ello contrariaría los fines constitucionales de un Estado democrático con un sistema partidista. Por su parte, Petro y los demás accionantes consideraron que estas decisiones constituían un perjuicio irremediable a sus derechos, sacrificaban el núcleo esencial del derecho a la participación, habían violado el debido proceso al ser, en el caso de una de ellas, de oficio; e ignoraban los desarrollos normativos que había en la materia.

En el proceso de tutela, el juez de primera instancia declaró la improcedencia del amparo en la medida en la que no se configuraba un perjuicio irremediable y, por tanto, existían recursos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para controvertir las resoluciones del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, igual se pronunció sobre el fondo del caso, descartando una posible vulneración a los derechos por parte de la autoridad electoral. Ante la impugnación de dicha decisión, el juez de segunda instancia revocó la sentencia de primera, declarando procedente la acción de tutela (al estimar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el contencioso electoral no era idóneo ni eficaz de cara a las elecciones del 2019), pero negó el amparo de los derechos al estimar que la resolución del Consejo Nacional Electoral se encontraba fundada en un «presupuesto normativo *fundamental e insoslayable*».

En sede de revisión, la Corte Constitucional revocó la sentencia de segunda instancia y (i) declaró la carencia actual de objeto con respecto a la pretensión de participación en las elecciones locales de 2019 —pues ya habían pasado y Colombia Humana había tenido participación a través del partido de la Unión Patriótica [UP]—, (ii) tuteló los derechos políticos de la oposición de Petro y el movimiento Colombia Humana, (iii) ordenó al Consejo Nacional Electoral reconocer personería jurídica a dicho movimiento político, y (iv) exhortó al Congreso a avanzar en la implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz en materia de participación política.

En esencia, esta decisión fue motivada en el reconocimiento de un vacío normativo en lo que respecta al acceso a la personería jurídica por parte de grupos significativos de ciudadanos (como en el caso de Colombia Humana), movimientos sociales o agrupaciones políticas. Una omisión que si bien «reconoce un escenario de representación en el Congreso pero no el conjunto de garantías y derechos consagrados en el art. 112 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 1909 de 2018». En atención a ello, la Corte, haciendo una interpretación expansiva del principio democrático, otorga las mismas garantías, propias del escenario legislativo, siempre y cuando al menos uno de los dos titulares de las curules de la oposición acepten el cargo, se organicen como partido o movimiento político y decidan ejercer oposición en los términos de la Constitución y la Ley 1475 de 2011.

Se trata, por supuesto, de una decisión que marca un hito en materia electoral, puesto que permite el reconocimiento de la personería jurídica de un partido político a partir de los resultados electorales de las elecciones presidenciales. De hecho, en la práctica este fue el fundamento para que surgiera Colombia Humana como partido y, con ello, se abriera la puerta para la presentación de múltiples candidaturas al Congreso; y por supuesto, la inscripción de Petro como candidato presidencial —quien efectivamente sería elegido como presidente con una votación histórica—. Si bien es cierto que en ambos casos se hizo bajo la conformación de coaliciones con otros partidos ya constituidos y con personería jurídica, el reconocimiento de Colombia Humana fue el punto de partida para la plataforma política del ahora presidente y la mayor bancada en el actual Congreso.

Pero sumado a ello, hay otra consecuencia de la mayor importancia. Al tratarse de una sentencia de unificación —al igual que como sucede con las que se verán más adelante—, la Corte Constitucional ha sentado un precedente unificado de su posición en la materia. Esto quiere decir que, en el futuro, en casos análogos en los que la oposición decida continuar y avanzar en la consolidación de un partido o movimiento político, podría hacerlo. De hecho, en buena medida fue gracias a esta decisión que este año el Consejo

Nacional Electoral le concedió personería jurídica al movimiento LIGA, liderado por el ex candidato presidencial Rodolfo Hernández, quien perdió las elecciones del 2022 contra Petro (Consejo Nacional Electoral, 2022a). Así, la sentencia SU-316 del 2021 se erige como una garantía material (más) para el ejercicio y la participación activa de la oposición en los diferentes espacios del poder público en Colombia.

III. UN COLETAZO PARA LA OPOSICIÓN: LA SENTENCIA SU-209 DE 2021 Y EL CASO DE ÁNGELA MARÍA ROBLEDO

La segunda sentencia que resulta de interés comentar es la SU-209 del 2021. En ella, la Corte Constitucional resolvió definitivamente una acción de tutela que había sido interpuesta originalmente por la representante a la Cámara, Ángela María Robledo. En esencia, los hechos del caso se resumen en que Robledo había sido senadora por el partido político Alianza Verde entre 2014 y 2018. Sin embargo, renunció a su curul en marzo del último año del periodo para presentarse como fórmula vicepresidencial del entonces candidato a la presidencia Gustavo Petro para las elecciones que tendrían lugar en mayo de ese mismo año. En dichas elecciones, Petro y Robledo se inscribieron como fórmula, por la coalición política *Petro Presidente*, representando principalmente a la izquierda colombiana.

Ante su derrota, Petro fue designado como senador y Robledo como representante a la Cámara, en virtud del Estatuto de la la Oposición. Poco tiempo después de la posesión de Robledo como representante a la Cámara, se presentaron varias demandas de nulidad electoral en contra de la Resolución 1595 de 2018 del Consejo Nacional Electora, la cual ordenaba la expedición de su credencial como congresista. En esencia, el alegato se basaba en que Robledo había incurrido en doble militancia al no haber renunciado oportunamente al partido Alianza Verde, antes de presentarse como fórmula vicepresidencial por otro partido. Y aquí vale recordar que la Ley 1475 de 2011 establece que dicha renuncia debe realizarse al menos doce meses antes del primer día de inscripción de candidaturas (art. 2). Por su parte, el Consejo de Estado (el tribunal de cierre en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, y quien funge en Colombia, a través de la Sección Quinta como corte electoral [Robledo Silva, 2022a]) declaró la nulidad electoral al considerar que, en efecto, se había configurado el supuesto de la doble militancia. En consecuencia, ordenó la renuncia de Robledo a su curul (Consejo de Estado, 2019).

Una vez ejecutoriado el fallo del Consejo de Estado, Robledo interpuso acción de tutela al considerar que la decisión del juez electoral era contraria a

las disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos políticos que harían parte del Estatuto de la Oposición (art. 112) y el régimen general de inhabilidades (art. 107) en la medida en la que la doble militancia solo era predicable de quienes *aspiraran* a una curul en el Congreso; cosa que ella no había hecho para el año 2018. En ese sentido, argumentó la violación directa de la Constitución, el defecto sustantivo de la decisión y el desconocimiento del precedente constitucional.

En primera instancia, la tutela fue admitida, pero el amparo solicitado fue negado al considerar que «las curules de la oposición» no constituían una excepción a la prohibición de la doble militancia. En segunda instancia, el juez de tutela revocó la sentencia y dejó sin efectos la decisión que decretaba la nulidad, ordenando que se emitiera una nueva decisión que valorara el ejercicio de ponderación que era necesario entre el derecho personal y autónomo de ocupar dicha curul, con la prohibición de la doble militancia. A raíz de ello, el 2 de abril de 2020, el Consejo de Estado profirió una nueva decisión en donde, pese a mantener los fundamentos originales de su primera decisión, estableció una excepción para que Robledo mantuviera la curul.

Debido a su relevancia constitucional, el caso fue seleccionado para revisión por la Corte Constitucional. Así, en sentencia SU-209 de 2021, el juez constitucional resolvió los problemas jurídicos planteados originalmente por Robledo en su acción de tutela; determinando que, en realidad, no procedía el amparo solicitado; y por tanto, revocó la sentencia de segunda instancia. En otras palabras, validó la decisión original del juez electoral y ordenó la renuncia de la representante a la Cámara. En esencia los argumentos de la Corte fueron tres: (i) la decisión del Consejo de Estado no fue arbitraria en la medida en la que es constitucionalmente inadmisibles que los miembros elegidos de corporaciones públicas opten por partidos o movimientos diferentes que tienen objetivos programáticos y principios ideológicos diferentes a los que ellos representan; (ii) no era cierto que la prohibición de la doble militancia no aplicara al caso de presidente y vicepresidente, toda vez que en el pasado ya había sido analizado (en el caso del expresidente Juan Manuel Santos, quien había sido acusado de doble militancia al inscribirse en nombre de tres partidos políticos [Consejo de Estado, 2015]), (iii) no existía un precedente constitucional aplicable para el caso concreto de Robledo.

Ahora bien, la relevancia de esta sentencia reposa en el «coletazo» que supone para la oposición, toda vez que, en efecto, desconoce las diferencias que existen entre las dinámicas políticas de las elecciones presidenciales con las de las legislativas. En las primeras existen permanentemente cambios y variaciones que son difíciles de anticipar; mientras que en las segundas rige una dinámica eminentemente partidista. Prueba de ello es la forma en la que los candidatos presidenciales se van depurando a lo largo del año, hasta faltando

solo un par de meses para las elecciones. Por ejemplo, para el año 2022, solo hasta después de las elecciones legislativas fue posible cerrar la verdadera lista de candidatos a la presidencia, toda vez que en dichos comicios se realizaron las consultas internas de los partidos y coaliciones que buscaban la presidencia; y en esa misma medida, solo hasta ese momento se definieron definitivamente las fórmulas vicepresidenciales.

Esto supone que, la prohibición de la doble militancia para los ex-candidatos presidenciales y vicepresidenciales que obtengan sus curules en el Congreso por tener la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales, sugiere una afectación a sus derechos políticos. De manera indirecta, la aplicación irrestricta de esta figura conduce a que, en el futuro, las alianzas y sinergias entre diferentes partidos y movimientos políticos en la carrera presidencial tiendan a disminuir o a desaparecer; afectando particularmente a la oposición.

IV. EL «RENACER» DE UN PARTIDO: LA SENTENCIA SU-257 DE 2021 Y EL NUEVO LIBERALISMO

La tercera sentencia que interesa reseñar es la SU-257 de 2021, con la que el Partido Nuevo Liberalismo (el partido político fundado por Luis Carlos Galán, quien siendo candidato presidencial fue asesinado en 1989) recuperó su personería jurídica. Lo cierto es que la historia del partido político es compleja. Fundado en 1979, obtuvo su personería jurídica en 1986 y la perdió en 1988 (Duque Daza, 2022). En 2000 el Consejo Nacional Electoral otorgó personería jurídica al Movimiento Nuevo Liberalismo (que había sido fundado en 1999), confundiéndolo implícitamente con el Partido Nuevo Liberalismo. Sin embargo, la perdería en 2006, por lo que se adheriría al Partido Cambio Radical el año siguiente. Esto llevó a que cuando la viuda de Galán y otros miembros del Partido Nuevo Liberalismo solicitaran en 2018 el reconocimiento de personería jurídica en virtud del Acuerdo Final de Paz y el Acto Legislativo 02 de 2017, el Consejo Nacional Electoral se la negara.

En esencia, la decisión del Consejo Nacional Electoral se fundó en tres razones: (i) la autoridad electoral no consideró que el Acuerdo Final pudiese ser aplicado como fuente directa para el reconocimiento de la personería jurídica; (ii) así mismo, estimó que los solicitantes no tenían legitimación en la causa, pues el representante legal del partido era otra persona —el fundador del Movimiento Nuevo Liberalismo—; y finalmente (iii) por encontrar que el partido ya había recuperado su personería jurídica en 2000, y la había perdido nuevamente en 2006.

Por su parte, los solicitantes instauraron en abril de 2018 una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la resolución del Consejo Nacional Electoral, con la que solicitaban, además de la nulidad, la suspensión provisional de la resolución, así como también el reconocimiento de la personería jurídica del partido. Por su parte, el Consejo de Estado resolvió ordenar dicha suspensión y al final, también la nulidad de la decisión del Consejo Nacional Electoral; obligándolo a que volviera a analizar el caso y corrigiese el yerro que había cometido.

En cumplimiento del fallo, el Consejo Nacional Electoral volvió a analizar la solicitud y pese a que reconoció que había confundido al Partido Nuevo Liberalismo con el Movimiento Nuevo Liberalismo, mantuvo la negativa de reconocer la personería jurídica al primero. Tras agotar los recursos ordinarios, los representantes del Partido Nuevo Liberalismo instauraron una nueva demanda de nulidad, en la que el Consejo de Estado negó las pretensiones al hallarle la razón a los argumentos del Consejo Nacional Electoral respecto a que el Acuerdo Final no daba lugar a un reconocimiento automático de personería jurídica y que, de todas maneras, el caso de la UP (partido que ya había recuperado la personería) era materialmente diferente; en esencia, porque el Partido Nuevo Liberalismo había perdido su personería de manera voluntaria al adherirse al Partido Liberal en 1990 y, por tanto, su pérdida no podía ser atribuida a la violencia.

En atención a esta decisión, los representantes del Partido Nuevo Liberalismo instauraron una acción de tutela en contra de la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado al considerar que con ella se habían vulnerado su derecho a fundar partidos políticos y a la igualdad en aplicación del precedente (haciendo referencia al caso de la UP). La Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la demanda, pero descartó el amparo al considerar que no se presentaban los defectos alegados, toda vez que, a los ojos del juez de tutela, la decisión no era irracional ni arbitraria.

Por su parte, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo solicitaron a la Corte Constitucional seleccionar el caso en sede de revisión; y así ocurrió. En esencia, la decisión de la Corte estuvo orientada a analizar si el Consejo de Estado había incurrido en los defectos que los accionantes alegaban; análisis que llevó a identificar un solo defecto: la violación directa de la Constitución al interpretar de manera exegética y aislada el art. 108 del texto constitucional.

En concreto, en criterio del juez constitucional, las normas constitucionales que fijan el umbral para el reconocimiento de la personería jurídica debían ser estudiadas junto con el resto de la Constitución, por lo que era necesario identificar y resolver la antinomia jurídica existente entre el art. 108 y los arts. 40.3 y 107 que reconocen el derecho a fundar partidos y movimientos políticos. En tal sentido, el Consejo de Estado tendría que haber hecho una

interpretación sistemática para que la regla del umbral no desconociera otros valores o principios (como el democrático) que gozan de protección constitucional. En particular, en casos como el del Partido Nuevo Liberalismo, que fueron gravemente afectados por la violencia y, con ello, la pérdida de una oportunidad política para el resurgimiento del partido. En consecuencia, la Corte amparó los derechos y ordenó el reconocimiento de la personería jurídica de manera provisional, para las elecciones de 2022 y hasta 2026.

Ahora bien, más allá del amparo de los derechos fundamentales de los accionantes y el reconocimiento de personería jurídica del Partido Nuevo Liberalismo, la sentencia SU-257 de 2021 fue especialmente importante por la forma en la que ordenó dicha tutela. Esto por tres razones:

(i) Dispuso instrucciones puntuales sobre la forma en la que se tendrían que articular las consecuencias de dicho reconocimiento de cara a las elecciones legislativas y presidenciales del año 2022. En tal sentido, estableció para los miembros del Partido Nuevo Liberalismo una excepción a la prohibición de la doble militancia; definió implícitamente la integración de la junta directiva del Partido al dar cuenta del fallecimiento de varios de quienes figuraban como tal en la década de los ochenta, ordenó la actualización de los símbolos y logos así como también de los estatutos y códigos de ética —no sin antes autorizar el uso de contingencia de los antiguos para las elecciones de 2022—; y dispuso pautas en materia de financiación y conformación de coaliciones con otros partidos y movimientos. Sumado a ello.

(ii) Declaró explícitamente que esta decisión tendría efectos *inter comunis*, por lo que el Consejo Nacional Electoral tendría que reconocer personería jurídica a todos los demás partidos que se encontrara en condiciones análogas a las del Partido Nuevo Liberalismo.

(iii) Exhortó al Congreso de la República a remover los obstáculos para implementar los ajustes normativos, en aras de que los partidos políticos obtengan la personería jurídica, conforme a lo previsto en el Acuerdo Final.

Sobre esta decisión hemos de reconocer que, desde la perspectiva estrictamente jurídica, se trata de una decisión que puede ser objeto de críticas. En tal sentido, compartimos algunas (más no todas las) censuras de las que González Medina y Sierra Porto hacen frente a la estructura y el desarrollo argumental de la decisión. Según ellos, la sentencia desconoce el *estándar* del control judicial de tutela frente a decisiones proferidas por altas cortes, así como también el alcance de dicho control; malinterpreta el análisis que el juez natural del caso realizó sobre el art. 108 de la Constitución, entre otras cosas, al encontrar una antinomia constitucional en donde no la hay; se salta la necesaria acreditación de «la pérdida de oportunidad política» que habría sufrido el Partido Nuevo Liberalismo y establece un nexo de causalidad

inexistente entre el magnicidio de Galán Sarmiento y la pérdida de la personería jurídica (2022, 238).

No obstante, y pese a los problemas que pueda traer internamente la decisión, hemos de reconocer que se trata de una providencia de suma importancia por dos razones fundamentales. La primera por cuanto genera efectos directos en las elecciones del año 2022, al reconocer personería jurídica al Partido Nuevo Liberalismo y abrir la puerta para que otros tantos partidos y movimientos, que se vieron afectados por la violencia durante la década de los ochenta puedan recuperarla. Respecto a lo primero, debemos advertir que para las elecciones de este año, el Partido Nuevo Liberalismo presentó listas para Senado y Cámara de Representantes, en donde solo logró obtener una curul; e inicialmente inscribió como precandidato a la Presidencia a Juan Manuel Galán, uno de los hijos del fundador del partido —quien posteriormente se retiraría de la contienda al perder la consulta interna de la Coalición Centro Esperanza—. Mientras que, respecto a lo segundo, es decir, sobre el alcance *inter comunis*, hemos de revelar que el efecto no ha sido el esperado, toda vez que el Consejo Nacional Electoral sigue siendo reacio a la aplicación de este precedente, descartando la configuración de la situación análoga (Consejo Nacional Electoral, 2022b; 2022c).

Pero a su vez, esta decisión tiene una segunda razón por la cual es especialmente importante. Se trata del impacto sustancial y simbólico que tiene más allá de la sentencia en sí misma. Se trata de una providencia que funge, materialmente como un mecanismo de reparación para el Partido Nuevo Liberalismo cuyos miembros fueron asesinados o violentados, y para la democracia colombiana en general. Tanto es así, que, por ello, los mismos miembros del Partido Nuevo Liberalismo insistieron a lo largo del recorrido judicial en utilizar el Acuerdo Final como fundamento normativo para la recuperación de la personería jurídica del partido.

V. ¡POR FIN! LAS VÍCTIMAS AL CONGRESO: LA SENTENCIA SU-150 DE 2021 Y LAS CURULES DE PAZ

Por último, está la sentencia SU-150 del 2021. A los ojos de muchos, una de las más importantes en el año, pues revivió la figura de las curules de paz que traía el Acuerdo Final para garantizar la participación política de las víctimas y su representación directa en el Congreso⁴. Como parte de los

⁴ El Acuerdo Final, en el punto 2.3.6. estableció mecanismos para la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, entre ellas, la creación de 16 circunscripciones especiales.

compromisos derivados de dicho Acuerdo, el Congreso dio trámite a un proyecto de Acto Legislativo (05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara) a través del cual se creaban 16 circunscripciones electorales transitorias (para los periodos 2018-2022 y 2022-2026) especiales de paz para la Cámara de Representantes, en las que las víctimas del conflicto armado elegirían directamente a sus representantes al Congreso.

Sin embargo, en el marco del procedimiento legislativo especial, el proyecto no alcanzó las mayorías necesarias para ser aprobado y, por tanto, el presidente del Senado ordenó su archivo. No obstante, dicha decisión desconoció el precedente constitucional establecido en la Sentencia C-080 del 2018, en donde se señalaba cómo debía interpretarse el art. 134 de la Constitución en cuanto a cómo determinar el número de miembros del Congreso cuando existiesen vacancias irremplazables.

En atención a esto, diferentes ciudadanos, entre ellos el senador Roy Barreras, instauraron en 2019 varias acciones de tutela en contra del Senado de la República, al considerar que se habían vulnerado los derechos a la igualdad, al debido proceso en el trámite legislativo y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. En concreto, sostenían que el proyecto si había alcanzado las mayorías absolutas exigidas por la Constitución y la Ley 5 de 1992. Esto, debido a que para el momento de la votación en el Senado, había cinco senadores suspendidos por razones judiciales y, por tanto, no podían ser reemplazados; por lo que el quórum debía reajustarse con el número total de senadores que había en ese momento y, en consecuencia, el quórum decisorio era menor al que se había exigido para la aprobación del Acto Legislativo.

Por su parte, los jueces de primera y segunda instancia declararon la improcedencia de la acción de tutela, al considerar, entre otras cosas, que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. Sin embargo, la Corte Constitucional, en sede de revisión, consideró lo contrario, al estimar que en efecto se cumplían con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y que las decisiones de las mesas directivas del Congreso no gozan inmunidad absoluta, por lo que de afectar derechos fundamentales pueden ser analizadas vía acción de tutela. De allí que, el juez constitucional procediera a hacer un análisis de fondo sobre el caso.

Fue así como entró a determinar que si bien los conceptos de *quórum* y mayorías son diferentes y están reglados por dos disposiciones constitucionales distintas, tienen una relación de causalidad. En tal sentido, es evidentemente necesario hacer una interpretación sistemática, fundada en los principios de unidad constitucional y del efecto útil para entender que si las figuras de la silla vacía y de impedimentos y recusaciones aplican para el *quórum*, efectivamente incidirán también en las mayorías. «Una lectura contraria generaría que existieran dos formas de entender la integración de una corporación

pública, una para el quórum, y otra para la mayoría, lo cual desconoce el esquema concurrente y sincrónico de actuación ideado por el Constituyente [...]» (Corte Constitucional, 2022, Sentencia SU-150).

En consecuencia, la Corte Constitucional le dio la razón a los accionantes, determinando que en efecto, el Acto Legislativo había sido aprobado con las mayorías constitucionales exigidas para las reformas vía *fast track*. Por tanto, el juez constitucional determinó que la actuación de la mesa directiva del Senado no solo había vulnerado el debido proceso en el trámite legislativo, sino que también había afectado los principios mayoritario y democrático.

Así las cosas, la Corte ordenó dar por aprobado el Acto Legislativo y que fuera firmado por los presidentes de ambas cámaras y enviado para sanción presidencial. No obstante, dado que el Acto Legislativo establecía las circunscripciones transitorias para los periodos 2018-2022 y 2022 y 2026; de los cuales ya había sucedido uno; el juez constitucional, garantizando los derechos de las víctimas a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política, adoptó una orden extraordinaria y estructural, disponiendo que la vigencia de las circunscripciones sería en los periodos constitucionales de 2022-2026 y 2026-2030. Asimismo, ordenó a la organización electoral adoptar las medidas necesarias para materializar la inscripción y elección de los candidatos de estas nuevas circunscripciones.

De esta manera, esta decisión incide en múltiples niveles y, con ello, prueba su especial importancia. En primer lugar, es de destacar que, a partir de la protección del debido proceso en el trámite legislativo, la Corte garantiza no solo la materialización de la voluntad popular representada en el Congreso, sino también en el papel central que las víctimas deben ocupar en dicho escenario. En palabras de Padrón Pardo y Paz Glen, «cuando se protegen los derechos fundamentales se está salvaguardando la supremacía e integridad de la Constitución» (2022).

No obstante, hemos de reconocer que la «orden extraordinaria y estructural» a través de la cual se modificaron los periodos de las circunscripciones especiales, si bien es garantista, también es desafiante. Entre otras, porque si bien el juez constitucional es el máximo intérprete y guardián de la Constitución, ella revela la posibilidad de abrogarse competencias excepcionales para interpretar y complementar la voluntad legislativa más allá de los estrictos procedimientos de reforma constitucional previstos en la Constitución misma.

Por otra parte, si bien la decisión revela «nuevos» alcances del poder de la Corte, también reivindica los límites constitucionales al poder interno en el Congreso. De esa manera, reafirma que las decisiones internas y operacionales no son inmunes al control constitucional, ni tampoco ajenas al respeto de los derechos fundamentales.

Finalmente, está el impacto que tiene en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Se trata de una decisión que de manera implícita reivindica, por una parte, la importancia del cumplimiento del Acuerdo Final, pero, en particular, de lo prioritario que es proteger, respetar y remediar los derechos de las víctimas como parte del pueblo colombiano. En esa medida, es destacable que la Corte no solo haya modificado la vigencia de las circunscripciones transitorias especiales, sino que también haya ordenado a la organización electoral adoptar todas las medidas para lograr la inscripción y elección de candidatos en dichos lugares.

Y esto se aprecia materialmente en el desarrollo de las elecciones legislativas de 2022. En efecto, por primera vez se llevaron a cabo los comicios para las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, en donde participaron 396 candidatos y más de 533.664 electores. No obstante, estos resultados deben ser analizados críticamente puesto que en realidad, lo que logró la Corte fue garantizar un espacio de participación y en esa medida, materializar la reparación y participación de las víctimas.

Sin embargo, es menester preguntarse por la efectividad de ese espacio. Para ello —y debido al objeto limitado de esta crónica— nos limitaremos a mencionar cuatro cuestiones: la Misión de Observación Electoral de Colombia ha destacado dos problemas fundamentales para la materialización de estas circunscripciones (i) el déficit de cedulação de ciudadanos en dichas zonas y (ii) las dificultades y falta de acceso a los puestos de votación en municipios dentro de dichas circunscripciones (MOE, s.f.). De otro lado, está que dentro de los resultados de esta primera experiencia (iii) buena parte de los candidatos tenían cuestionamientos por tener relaciones con las maquinarias políticas tradicionales o con grupos armados al margen de la ley, responsables de las victimizaciones dentro del conflicto armado y (iv) la participación electoral en las circunscripciones especiales fue del 42,8%, cerca de un 5% menos que en el total nacional.

VI. BREVES REFLEXIONES FINALES

En abstracto, los años en los que concurren las elecciones presidenciales con las elecciones legislativas suelen ser importantes y determinantes en el porvenir de cualquier país. No obstante, en esta oportunidad, 2021, un año preelectoral, fue igual o más importante en la medida en la que la justicia constitucional se ocupó de preparar el terreno para las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas del año siguiente. En ese sentido, a través de múltiples acciones de tutela en sede de revisión, la Corte seleccionó casos que por sus características resultarían esenciales para garantizar el adecuado

devenir de las elecciones de 2022; en particular en lo relativo a la participación y representación de la oposición y de las víctimas del conflicto armado.

Como hemos visto, las decisiones de la Corte en 2021 tuvieron importantes impactos en el escenario electoral. Por un lado, abrieron la puerta para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos de los candidatos presidenciales que hayan perdido en las elecciones y en consecuencia hayan adquirido curules en el Congreso (Sentencia SU-316 de 2021).

Una decisión que, por un lado, fortaleció las garantías para la oposición; pero que, por otro, materialmente sirvió de plataforma para que por primera vez en la historia de Colombia llegara a la presidencia un político de izquierda. No obstante, esta decisión requiere ser leída junto con otra, en la que de manera implícita limitó el margen de actuación de dicha oposición, al reconocer que la doble militancia aplica también para esos casos (Sentencia SU-209 de 2021). Sumado a ellas, está aquella en la que abrió la puerta para revivir los partidos que nuestra violenta historia redujo y erradicó (Sentencia SU-297 de 2021); y una más, con la que también revivió ya no un partido, sino un espacio electoral transitorio y especial para las víctimas del conflicto armado (Sentencia SU-150 de 2021), materializando mecanismos de reparación y participación política derivados del Acuerdo Final.

En otras palabras, la Corte Constitucional de Colombia tuvo un año especialmente sensible en materia electoral. Con sus sentencias, en las que en todas utilizó el Acuerdo Final como elemento de análisis, promovió una transformación del escenario político para 2022, en donde, con decisiones, para muchos cuestionables, impulsó cambios para saldar deudas históricas con la oposición y con las víctimas de la violencia y el conflicto armado en el país. Así, logró reivindicar espacios de participación, a través de la despolitización y la repolitización de dichos escenarios; procurando mejorar la calidad democrática en Colombia (Robledo Silva, 2022b).

Bibliografía

- Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta (2015). Sentencia del 12 de noviembre del 2015. Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00.
- (2019). Sentencia 074 del 25 de abril del 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00.
- Consejo Nacional Electoral (2022a). Resolución 3750 del 4 de agosto del 2022.
- (2022b). Resolución 2500 del 4 de mayo del 2022.
- (2022c). Resolución 2139 del 26 de abril del 2022.

- Constitución Política de Colombia (1991).
- Criado de Diego, M. y Delgado Gaitán, J. (2018). La democracia participativa. En M. Correa Henao, N. Osuna Patiño y G. Ramírez Cleves (eds.). *Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo II* (pp. 189-230). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Duque Daza, J. (2022). Luis Carlos Galán y el Nuevo Liberalismo en Colombia 1979-1989: la frustración de una alternativa política. *Desafíos*, 34(1), 1-34. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11037>.
- Giraldo Gómez, J. y Hernández Lozano, E. (2020). La silla vacía: aplicación jurídica y su consecuencia. *Inciso*, 22(1), 27-56. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18634/incj.22v.1i.1029>.
- González Medina, D. y Sierra Porto, H. A. (2022). SU-257 de 2021 (Nuevo Liberalismo). En H. Sierra Porto, P. Robledo Silva y D. González Medina (eds.). *Justicia constitucional a debate. Vol. I. Crónicas jurisprudenciales del 2021*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lozano Villegas, G. (2019). ¿Es el control político sobre la actividad de la Administración un control verdaderamente político? En J. I. Rincón Córdoba (ed.). *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo. Tomo III. Las dimensiones del control sobre la actividad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Misión de Observación Electoral (s.f). *Circunscripciones transitorias especiales de paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030*. Bogotá: Open Society Foundations.
- Padrón Pardo, F. (2019). E-voting en Colombia: avances y desafíos en la implementación. *Revista Derecho del Estado*, 42, 211-248. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n42.08>.
- (2022). SU-150 del 2021 (Curules de Paz). En H. Sierra Porto, P. Robledo Silva y D. González Medina (eds.). *Justicia constitucional a debate. Vol. I. Crónicas jurisprudenciales del 2021*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2022a). La justicia electoral en Colombia. Particularidades del contencioso electoral y algunas consideraciones en torno a una jurisdicción electoral especializada. En A. Ospina Garzón (ed.). *Horizontes del contencioso administrativo. Tomo II. El contencioso administrativo no jurisdiccional, Vol. 2. El contencioso administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2022b). La calidad democrática en Colombia: Un análisis «post» pandemia desde las afectaciones a la autonomía territorial. En M. Koelling y J. Tudela Aranda (eds.). *COVID-19, calidad democrática y parlamentos. Una versión comparada*. Madrid: Marcial Pons.