



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Nueve (09) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 70001-23-33-000-2023-00157-02¹
Demandantes: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros²
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como diputado del departamento de Sucre para el periodo 2024-2027

Tema: Aplicación del inciso 5.º del artículo 262 de la Constitución política.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con los artículos 150 y 152 numeral 7.º, literal a)³ del CPACA, así como con el 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer del asunto, en segunda instancia, dado que se trata de la apelación interpuesta contra la sentencia del 11 de junio de 2025 del Tribunal Administrativo de Sucre, mediante la cual se negaron las pretensiones de nulidad del acto de elección de un diputado de la Asamblea Departamental.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. A través del medio de control de nulidad electoral⁴, Luis Hernando Ortiz Rosero⁵, Yesid Alfredo Chamorro Barboza⁶, Jaime Ernesto Morales Álvarez⁷ y José Arroyo

¹ Se observa que mediante auto del 22 de octubre de 2024 en el tribunal de primer grado se dispuso la acumulación de los procesos radicados 70001-23-33-000-2023-00157-00 (principal); 70001-23-33-000-2024-00009-00(acumulado); 70001-23-33-000-2024-00011-00(acumulado); y 70001-23-33-000-2024-00014-00(acumulado). Índice 76 Samai del tribunal.

² Como parte accionante en los procesos acumulados se tienen a Yesid Alfredo Chamorro Barboza; Jaime Ernesto Morales Álvarez y José Arroyo Arrieta.

³ «Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección [...] de los diputados de las asambleas departamentales [...]».

⁴ Previsto en el artículo 139 del CPACA.

⁵ Demandante en el proceso radicados 70001-23-33-000-2023-00157-00 (índice 1 Samai del tribunal). La demanda se presentó el 21 de noviembre de 2023, y se admitió por Auto del 30 de enero de 2024, en el que además se negó la medida de suspensión provisional del acto demandado, confirmado por el Consejo de Estado mediante Auto de 11 de julio de 2024.

⁶ Demandante en el proceso radicados 70001-23-33-000-2024-00009-00 (índice 1 Samai del tribunal). La demanda se presentó el 11 de enero de 2024, y se inadmitió por auto del 07 de febrero de 2024; posteriormente se subsanó y se admitió por auto del 31 de julio de 2024, en el que además se negó la medida de suspensión provisional del acto demandado.

⁷ Demandante en el proceso radicados 70001-23-33-000-2024-00014-00 (índice 1 Samai del tribunal). La demanda se presentó el 11 de enero de 2024, y se inadmitió por Auto del 07 de febrero



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

Arrieta⁸ demandaron el acto que declaró la elección de los diputados del departamento de Sucre para el periodo constitucional 2024-2027, en relación con la votación obtenida por la coalición de los partidos Centro Democrático-Colombia Justa Libres.

2. La parte demandante solicitó declarar la nulidad del acto de elección demandado y, como consecuencia de lo anterior, se ordenara la exclusión de los votos obtenidos por esa coalición contenidos en el E-26 ASA, aplicar los sistemas de umbral y cifra repartidora y declarar la elección de quien corresponda⁹, en consonancia con el artículo 288.2 de la Ley 1437 de 2011.

3. Según lo manifestaron, se infringió lo dispuesto en los artículos 107 y 262 incisos 2.º y 5.º de la Constitución Política; la «Ley 130 de 1994; artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y los estatutos del Partido Colombia Justa Libres».

4. En resumen, los accionantes¹⁰ señalaron que la coalición Centro Democrático - Colombia Justa Libres no podía ser inscrita para aspirar a las curules de la Asamblea Departamental de Sucre en las elecciones territoriales del 2023, toda vez que, en la elección inmediatamente anterior (2019), la votación obtenida en conjunto¹¹ por dichas agrupaciones políticas superó el tope del 15% los votos establecidos en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política.

5. Asimismo, los demandantes¹² alegaron que los avales entregados a los candidatos del partido Colombia Justa Libres se aprobaron y expidieron de manera irregular porque: i) fueron emitidos por la secretaria general de la señalada agrupación política; y ii) la celebración de la coalición no fue estudiada ni autorizada por el consejo directivo nacional de dicha agrupación política, por lo tanto, en su criterio, existió una violación flagrante de los estatutos de la colectividad.

6. En la etapa de alegatos, el accionante Luis Ortiz Rosero¹³ insistió en los argumentos expuestos en su demanda, los cuales fueron reiterados por el

de 2024; posteriormente se rechazó la demanda por auto del 21 de febrero de 2024, decisión que fue revocada el 13 de junio de 2024 por el Consejo de Estado y admitida el 11 de septiembre de 2024, mediante auto en el que además se negó la medida de suspensión provisional del acto demandado.

⁸ Demandante en el proceso radicado 70001-23-33-000-2024-00011-00 (índice 1 Samai del tribunal). La demanda se presentó el 11 de enero de 2024, y se admitió por Auto del 22 de febrero de 2024, en el que además se negó la medida de suspensión provisional del acto demandado.

⁹ En el proceso radicado 70001-23-33-000-2024-00009-00(acumulado), adicionalmente, se solicitó que, en caso de no accederse a la declaratoria de nulidad con respecto a la coalición, se declararan nulos todos los votos obtenidos por el partido Colombia Justa Libres dentro de la coalición conformada por el Centro Democrático y Colombia Justa Libres para aspirar a la asamblea del departamento de Sucre.

¹⁰ En los procesos radcados 70001-23-33-000-2023-00157-00 (índice 1 Samai del tribunal) y 70001-23-33-000-2024-00011-00 (índices 1 y 7 Samai del tribunal).

¹¹ Se precisa que, en las elecciones territoriales del 2019, el partido Colombia Justa Libres inscribió lista propia de candidatos a la Asamblea Departamental de Sucre y, por su parte, el Centro Democrático lo hizo en coalición con el MIRA.

¹² En los procesos radcados 70001-23-33-000-2024-00009-00 (índices 1 y 7 Samai del tribunal) y 70001-23-33-000-2024-00014-00 (índice 1 Samai del tribunal).

¹³ Índice 129 Samai Tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00157-00 [Principal].



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

coadyuvante José Arroyo Arrieta¹⁴, quienes concluyeron que la coalición Centro Democrático-Colombia Justa Libres superó el 15% permitido, razón por la que se alteró la realidad electoral de 2019 a efectos de permitir una inscripción indebida.

7. Por su parte, el demandante Jaime Morales Álvarez¹⁵ reiteró lo expuesto en su demanda y argumentó que existen errores en el formulario E-6, toda vez que se dejó en blanco la sección donde debía indicarse el número de votos obtenidos en 2019 y se certificó el cumplimiento del requisito por parte de la Registraduría sin verificar los datos reales, por lo que, a su juicio, se tiene que el demandado fue negligente y actuó con mala fe al inscribir la coalición.

B. Posición de la parte demandada e intervenciones en primera instancia

8. El demandado, a través de apoderado judicial, solicitó negar las pretensiones de las demandas¹⁶, en tanto, a su juicio, no se transgredió la disposición contenida en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política de Colombia, relacionada con la permisión para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que sumados hayan obtenido una votación de hasta del 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción, para presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

9. Preciso que no resultaba procedente ordenar la exclusión de los sufragios de la coalición de los partidos Centro Democrático y Colombia Justa Libres del cómputo general de votos contenidos en el E-26 ASA, mucho menos aplicar nuevamente los sistemas de umbral y cifra repartidora, ni declarar la elección de ningún otro candidato distinto.

10. Asimismo, señaló que los accionantes incurren en un error de interpretación, toda vez que la cláusula séptima del acuerdo de coalición celebrado, por ese entonces, entre los partidos Centro Democrático y MIRA, modificada por el otro del 2 de agosto de 2019, no establece reglas de distribución de los votos válidos.

¹⁴ Índice 130 Samai Tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00157-00 [Principal].

¹⁵ Índice 131 Samai Tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00157-00 [Principal].

¹⁶ Conforme los memoriales presentados en los procesos radicados 70001-23-33-000-2024-00009-00 (índice 31 Samai del tribunal), 70001-23-33-000-2024-00011-00 (índice 22 Samai del tribunal), y 70001-23-33-000-2024-00014-00 (índice 40 Samai del tribunal). Se advierte que en el expediente 70001-23-33-000-2023-00157-00 (índice 41 Samai del tribunal), el tribunal de primera instancia señaló que el escrito de contestación fue presentado de manera extemporánea. En las referidas contestaciones además propuso las siguientes excepciones: «i) Inexistencia de causales de nulidad al interior Acto Administrativo Electoral; ii) Interpretación errónea del “Acuerdo de Coalición entre el Partido Centro Democrático y el Partido Político Mira, para inscribir lista de candidatos a la Asamblea Departamental de Sucre, Elecciones Territoriales a realizarse el 27 de octubre de 2019, para el periodo constitucional 2020-2023; iii) Interpretación errónea del “Acuerdo de Coalición entre el Partido Centro Democrático y el Partido Político Mira, para inscribir lista de candidatos a la Asamblea Departamental de Sucre, Elecciones Territoriales a realizarse el 27 de octubre de 2019, para el periodo constitucional 2020-2023; iv) De la ineptitud sustancial de la demanda por deficiente argumentación y fundamentación jurídica; v) genérica o innominada».



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

11. Contrario a lo anterior, el accionado refirió que dicho documento (acuerdo) fija las reglas para la financiación de la campaña y la reposición de los votos, aspecto que en nada incide con el número de votos que recibió cada partido.

12. En efecto, consideró que no existe repercusión frente al número de sufragios que recibió cada colectividad, por cuanto la distribución del total de los votos obtenidos por una lista de la coalición con voto preferente se hace como lo indica el Consejo Nacional Electoral, es decir, la división en partes iguales (50/50).

13. En ese orden de ideas, argumentó que era evidente que la votación del partido Centro Democrático para la Asamblea del departamento de Sucre en el periodo 2020-2023 fue de 37.556 y adujo que a esa cifra debían sumarse 1.119 votos correspondientes al 50% del total de los obtenidos solo por la lista de la coalición (2.238).

14. De esa manera, como lo sostuvo el accionado, la votación obtenida por el partido Centro Democrático ascendería a 38.675 sufragios. Al sumarle los 22.480 votos alcanzados por el partido Colombia Justa Libres, el total conjunto sería de 61.155 votos, equivalentes al 14,85% del total de votos válidos (411.622), cifra que, en todo caso, es inferior al límite del 15% establecido constitucionalmente, es decir, 61.743 sufragios.

15. Lo anterior, fue reiterado por la parte demandada en la etapa de alegatos¹⁷, en la que, además, sobre las alegadas irregularidades en la expedición de avales, señaló que estos fueron otorgados por la representante legal del partido Colombia Justa Libres, conforme a los estatutos y la ley. Desde tal perspectiva, anotó que se cumplió el procedimiento interno del partido y con los requisitos legales y, en todo caso, esgrimió que no existe relación entre estos avales y la elección del demandado para que prospere el cargo propuesto.

16. Respecto de la celebración del acuerdo de coalición, resaltó que fue autorizado por el Consejo Directivo Nacional y suscrito por la representante legal competente, por lo que no se vulneran las normas constitucionales, legales ni estatutarias, pues la competencia de la representante legal fue confirmada por el CNE.

17. Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁸ (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral¹⁹ (CNE), con la contestación y en los alegatos, propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, pidieron ser desvinculadas del proceso de la referencia.

¹⁷ Índice 127 Samai Tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00157-00 [Principal].

¹⁸ Conforme los memoriales presentados en los procesos radicados 70001-23-33-000-2024-00009-00 (índice 40 Samai del tribunal), y 70001-23-33-000-2023-00157-00 (índice 37 Samai del tribunal).

¹⁹ Conforme los memoriales presentados en los procesos radicados 70001-23-33-000-2024-00014-00 (índices 42 y 43 Samai del tribunal) y en el expediente 70001-23-33-000-2023-00157-00 (índice 32 Samai del tribunal).



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

18. Finalmente, la Sala advierte que, aunque los partidos Centro Democrático y Colombia Justa Libres fueron debidamente notificados de los autos admisorios en los procesos identificados con radicados 2023-00157-00²⁰ y 2024-00009-00²¹, no contestaron las demandas ni participaron en el desarrollo del trámite acumulado.

C. Trámite en primera instancia y la sentencia recurrida

19. A través de auto del 12 de febrero de 2025²², el tribunal dispuso adelantar el trámite para proferir sentencia anticipada. Para el efecto, se pronunció sobre las excepciones²³, prescindió de la realización de la audiencia inicial y la de pruebas, fijó el litigio²⁴, decretó las probanzas solicitadas y dio traslado a las partes para alegar de conclusión²⁵ y al Ministerio Público para presentar concepto²⁶.

20. En sentencia del 11 de junio de 2025²⁷, el Tribunal Administrativo de Sucre negó las pretensiones de nulidad, por cuanto encontró que no se quebrantó el límite del 15% establecido en el inciso 5 del artículo 262 constitucional y no se desconocieron los estatutos del partido Colombia Justa Libres en el proceso de inscripción de las listas y en el otorgamiento de avales a los candidatos inscritos.

21. En primer lugar, explicó que la coalición Centro Democrático y Colombia Justa Libres no excedió el 15% del total de votos válidos emitidos en la circunscripción para la que presentó la lista en cuestión, en consideración a la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior²⁸, esto es, la del 27 de octubre de 2019.

22. En efecto, según lo decantado en la providencia apelada, dicha votación correspondió a 61.155 sufragios, esto es, 22.480 del partido Colombia Justa Libres año 2019 y 38.675 del partido Centro Democrático. En ese orden, el tribunal afirmó

²⁰ Índice 23 Samai del tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00157-00 [Principal].

²¹ Índice 28 Samai del tribunal. Radicado 70001-23-33-000-2023-00009-00 [Acumulado].

²² Índice 95 Samai del tribunal.

²³ Al respeto dispuso negar la excepción de falta de legitimación en la causa, propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

²⁴ El problema jurídico se planteó en los siguientes términos: «[...] Se deberá resolver si es nulo el acto de declaratoria de elección de ASAMBLEA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEPARTAMENTO DE SUCRE contenido en el documento E-26 ASA de la elección con de Fecha 7 de noviembre de 2023, con respecto a la COALICION PARTIDO POLITICO CENTRO DEMOCRATICO Y PARTIDO POLITICO COLOMBIA JUSTA Y LIBRE y los demás actos electorales, que dieron origen a la declaratoria de la elección. // Para tal efecto, deberá definirse si la coalición Centro Democrático y Colombia Justa Libres infringió el límite del 15% establecido en el inciso 5 del artículo 262 constitucional, en consideración a la votación obtenida en la elección, inmediatamente anterior, del 27 de octubre de 2019. Del mismo modo, si los candidatos inscritos por Colombia Justa y Libre y el mismo acuerdo de coalición violaron el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución Política, y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011».

²⁵ La parte demandante y demandada presentaron recurso de apelación como se indicó en acápite anterior.

²⁶ El Ministerio Público delegado ante el tribunal de primera instancia no rindió concepto.

²⁷ Índice 134 Samai del tribunal.

²⁸ Consignada en el formulario E-6 AS de las elecciones del 29 de octubre de 2023.

que no se superó el tope del 15% de los votos válidos de dicha elección, límite que ascendía a 61.743²⁹ votos.

23. Para calcular el 15% de los votos válidos al que se refiere el inciso 5 del artículo 262 constitucional, el tribunal introdujo el siguiente análisis que se permite la Sala transcribir literalmente:

Ahora bien, respecto a la forma como se debe calcular hasta el 15% de los votos válidos obtenida por una coalición entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, en los eventos en que dichas colectividades políticas pretendan coaligarse, para un nuevo certamen electoral, con otras agrupaciones políticas – distintas a las de la coalición primigenia- y presentar listas conjuntas en las siguientes elecciones a corporaciones públicas, el Consejo Nacional Electoral emitió el concepto de 4 de agosto de 2021, Rad. 834-2148, el cual fue traído al proceso por dicha autoridad administrativa, en la que fija una regla general de distribución de los votos válidos en caso de voto preferente y en caso de lista con voto no preferente, como lo es el caso que nos atañe en esta oportunidad.

[...]

Acorde con lo expuesto, la Sala haciendo una interpretación teleológica de la norma en armonía con los precedentes jurisprudenciales citados y los conceptos administrativos, que si bien estos últimos, no son vinculantes para esta autoridad judicial, no lo es menos, que son orientaciones y ayudan con la comprensión de la norma.

Entonces, con el objeto de establecer con claridad el porcentaje de votos que serán tenidos en cuenta para futuras elecciones, respecto de los colectivos que se coaligaron en un momento determinado para el acceso a una corporación pública, especialmente, cuando se trata de votos válidos marcados únicamente por la lista en el caso de aquellas con voto preferente, **esta Sala de decisión considera que, la distribución de los votos cuando se trata de coaliciones por voto preferente deberá determinarse conforme a la votación obtenida por la lista, está, dividida entre el número de partidos que integran la coalición, más los votos válidos de los candidatos que integran cada uno de los partidos coaligados**, ello, por cuanto la regla aquí planteada i) reconoce la existencia de elecciones que concurren en la misma circunscripción y permitiría establecer, de manera objetiva, la condición minoritaria o mayoritaria de un partido y movimiento político; y, ii) se fija un parámetro objetivo para establecer el 15% de los votos depositados en la respectiva circunscripción, cuando vienen coaligados desde una elección anterior a la misma corporación pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la finalidad de la norma es la ampliación y fortalecimiento de los espacios de representación democráticos, especialmente, de colectividades pequeñas que sumadas no superan el 15% del apoyo ciudadano. Con esta figura, la determinación del 15% de votos para la validez del acuerdo de coalición a corporaciones públicas se limita a lo buscado por el constituyente, esto es, la

²⁹ Esto, al considerar que al momento de la inscripción de la coalición Centro Democrático-Colombia Justa Libres para la asamblea del departamento de Sucre, se registró un número total de 411.622 votos válidos en la respectiva circunscripción para las elecciones inmediatamente anteriores (formulario E-26 ASA del 10 de noviembre de 2019), por tanto, el cálculo del 15% señalado en la disposición constitucional equivalía a 61.743,3.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

verificación del respaldo popular a una colectividad política en un espacio geográfico específico, con fundamento en su censo electoral.³⁰ [Énfasis fuera de texto]

24. En segundo lugar, el tribunal explicó que los actos de inscripción de la lista de candidatos a la Asamblea del Departamento de Sucre por la coalición Centro Democrático y Colombia Justa Libres no violaron los estatutos de esta última agrupación, toda vez que el acuerdo de coalición fue suscrito por la persona que figuraba como representante legal del partido Colombia Justa Libres para el momento en que dicho acto se celebró.

25. Asimismo, señaló que la revocatoria de los avales realizados por la directiva del partido Colombia Justa Libres, mediante Resolución 004-2023 del 25 de agosto de 2023, no estuvo acompañada de una modificación a la lista de candidatos inscrita por la coalición Centro Democrático y Colombia Justa Libres, razón por la que no surtió ningún efecto respecto de esta ni sobre los votos obtenidos por los candidatos avalados.

26. La decisión de primera instancia fue notificada a las partes mediante mensaje de datos remitido el día 27 de junio de 2025³¹, providencia contra la cual, el extremo accionante Luis Hernando Ortiz Rosero, presentó recurso de apelación el día 7 de julio del mismo año³².

D. Recurso de apelación

27. El demandante Luis Hernando Ortiz Rosero apeló la sentencia del 11 de junio de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el trámite de la referencia, con el objeto de que se revocara y se accediera a las pretensiones de nulidad.

28. Para el apelante, el fallo cuestionado resulta contradictorio e ilógico, toda vez que afirmó que la Resolución 2151 de 2019 del CNE carecía de preponderancia para resolver el presente asunto, en tanto, un concepto de la autoridad electoral señala la regla general para la distribución de votos válidos en listas con voto preferente y no preferente

³⁰ Se precisa que el concepto Rad. 834-2148 de 4 de agosto de 2021 del CNE, al que hace alusión la sentencia de primera instancia, fijó la siguiente regla general «aplicable para distribuir la votación válida obtenida por una coalición entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, en los eventos en que dichas colectividades políticas pretendan coaligarse para un nuevo certamen electoral, con otras agrupaciones políticas – distintas a las de la coalición primigenia- y presentar listas conjuntas en las siguientes elecciones a corporaciones públicas: [...] **En caso de voto preferente**. Teniendo claridad sobre la filiación política de cada candidato, se extraen los votos marcados en favor de un candidato determinado y se suman a cada partido político. Adicionalmente, la votación válida obtenida a favor, únicamente de la lista, **se divide en partes iguales entre los partidos políticos que conforman la coalición**». [Énfasis fuera de texto]

³¹ Índice 136 Samai del tribunal.

³² Índice 137 Samai del tribunal.

29. Para sustentar lo anterior, precisó que la jurisprudencia de la corporación³³ ha establecido que el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política es de aplicación directa por parte de las autoridades electorales y judiciales.

30. De igual forma, esgrimió que dicho inciso constitucional, al referirse a los votos válidos, debe interpretarse en armonía con el régimen de financiación estatal de los partidos políticos (artículo 21 de la Ley 1475 de 2011) y, en ese orden, es viable tener como referencia los votos válidos obtenidos en las elecciones inmediatamente anteriores. Así, es posible destacar que el voto válido tiene no solo un valor electoral, sino, también, una titularidad jurídica concreta.

31. Asimismo, indicó que en la coalición celebrada entre el Partido Centro Democrático y el Partido Mira para las elecciones de la Asamblea Departamental de Sucre en 2019, se estableció que el 90% de los votos marcados solo por la lista correspondían al Centro Democrático y el 10% al Partido Mira.

32. Además, para el impugnante resultó errada la interpretación del tribunal de primera instancia, cuando consideró que los acuerdos de coalición no tienen fuerza normativa frente a conceptos administrativos del CNE, y defiende que la jerarquía normativa debe respetar la Constitución, la ley y los acuerdos de coalición.

33. El recurrente advirtió que, al momento de la inscripción, el partido Centro Democrático no podía diligenciar la información real de los votos obtenidos en la misma circunscripción en las elecciones de asamblea del año 2019, ya que el formato del E6 transcribe el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política e incluye una casilla para calcular «Hasta el 15% de los Votos Válidos» y verificar si se cumple o no este requisito.

34. En ese orden, expuso que en las elecciones del año 2019 el total de votos válidos para la asamblea corresponden a 411.622, equivalente al 100%. Acorde a ello, esgrimió que el partido Centro Democrático en las elecciones de 2019 obtuvo 39.570³⁴ votos, equivalentes al 9,61% de los votos válidos. Mientras que el partido Colombia Justa Libres un total de 22.480, correspondientes al 5.46% de los votos válidos.

35. Sumados aquellos en conjunto comprenden el 15,07% de los votos válidos de las elecciones territoriales a la asamblea del departamento del 2019, porcentaje, a su juicio, superior al 15% de que trata el artículo 262 superior. A efectos de ilustrar lo expuesto, presentó las siguientes tablas:

³³ Así, refirió: «Consejo de Estado Sección Quinta 11001-03-28-000-2022-00084-00 M.P. Rocío Araújo Oñate».

³⁴ El apelante señaló que este guarismo corresponde «al total de los votos preferentes marcados por los candidatos inscritos por el partido, es decir **TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS (37.556) VOTOS**, más el 90% de los votos marcados SÓLO POR LA LISTA, es decir **DOS MIL CATORCE (2.014) VOTOS**». [Énfasis fuera de texto].



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES ASAMBLEA DE SUCRE 2019	
VOTOS VÁLIDOS:	411.622
15% DE LOS VOTOS VÁLIDOS:	61.743

RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES ASAMBLEA DE SUCRE 2019, PARTIDOS CENTRO DEMOCRÁTICO Y COLOMBIA JUSTA LIBRES		
PARTIDO	VOTOS VÁLIDOS	% FRENTE A LOS VOTOS VÁLIDOS
CENTRO DEMOCRÁTICO	39.570	9,61%
COLOMBIA JUSTA LIBRES	22.480	5.46%
TOTAL:	62.050	15,07%

36. Mediante auto del 16 de julio siguiente³⁵, el Tribunal Administrativo de Sucre concedió la impugnación presentada.

E. Trámite del recurso de apelación en segunda instancia

37. El 29 de julio de 2025³⁶, el despacho sustanciador admitió el recurso de apelación y ordenó adelantar el trámite conforme al artículo 293 del CPACA.

38. En este sentido, la Secretaría de la Sección Quinta puso a disposición el escrito de apelación³⁷ y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión³⁸ y al Ministerio Público, para que, si a bien lo tenía, presentara concepto³⁹. Dentro de dichos términos se allegaron las siguientes intervenciones:

a) El demandante Luis Hernando Ortiz Rosero⁴⁰ reiteró lo manifestado en primera instancia y solicitó revocar la sentencia cuestionada. Señaló que la decisión se basó en una «regla» que «calcó» de un concepto del Consejo Nacional Electoral (Rad. 834-2148 del 4 de agosto de 2021) que no tiene carácter vinculante y que contradice el artículo 262 constitucional que es de aplicación directa.

También alegó que si el tribunal hubiera aplicado al caso la Resolución 2151 de 2019⁴¹, se hubiera confirmado que la sumatoria de los votos de la coalición en la elección inmediatamente anterior superó el límite del 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción⁴².

³⁵ Índice 143 Samai del tribunal.
³⁶ Índice 4 Samai.
³⁷ Entre el 5 y el 8 de agosto de 2025 (índice 11 Samai).
³⁸ Entre el 11 y 13 de agosto de 2025 (índice 15 Samai).
³⁹ Entre el 14 y el 21 de agosto de 2025 (índice 17 Samai).
⁴⁰ Índice 12 Samai.
⁴¹ «Por medio de la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas».
⁴² Para el efecto el demandante señaló que: «En el plenario quedó demostrado que, los votos obtenidos en la elección inmediatamente anterior (27 de octubre de 2019, para el periodo 2020-2023) por el Partido Colombia Justa y Libres corresponden a VEINTIDOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA (22.480), y el Partido Centro Democrático obtuvo una votación de TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA (39.570) VOTOS, para un total de SESENTA Y DOS MIL CINCUENTA (62.050) VOTOS, cifra que es equivalente a un 15.07% de los votos válidos en la elección inmediatamente anterior, de la Asamblea del departamento de Sucre, que fueron CUATROCIENTOS ONCE MIL SEISCIENTOS VEINTIDÓS VOTOS (411.622) [...]».

b) El demandado⁴³, mediante apoderado, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y añadió que, contrario a lo expresado por el accionante, la metodología adecuada para determinar la distribución de los votos obtenidos por las coaliciones fue la que adoptó el tribunal con base en los lineamientos del Consejo Nacional Electoral (Rad. 21 del 04 de agosto de 2021) en los que estableció que los votos obtenidos por la lista deberán dividirse entre el número de partidos que integran la coalición, motivo por el cual, quedó probado que no se superó el límite establecido por el artículo 262 de la Constitución Política.

c) La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado⁴⁴ solicitó confirmar el fallo apelado, toda vez que «la regla de distribución de los votos obtenidos por una lista de coalición por voto preferente adoptada por el Tribunal Administrativo de Sucre en el presente asunto, dividiendo el número de votos obtenidos equitativamente entre los partidos que integran la coalición, constituye una interpretación teleológica adecuada que garantiza el principio y la participación democrática, el principio de la capacidad electoral (Código Electoral. Art. 1), la primacía del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Constitución Política. Art. 40), y los principios *pro homine* y *pro electoratem* [...]».

Además, precisó que los reproches del apelante buscaban dar un carácter vinculante al acuerdo de coalición suscrito por las referidas agrupaciones de manera equivocada, al entender que las reglas pactadas porcentualmente para la financiación de la campaña y la forma de distribución de la reposición estatal fijadas por la coalición son extensibles a la distribución de la votación final obtenida para los efectos analizados.

II. CONSIDERACIONES

39. La Sala anticipa que, en principio, correspondería revocar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Sucre mediante sentencia del 11 de julio de 2025, por medio de la cual se negaron las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Luis Alfonso Álvarez Padilla como diputado del departamento de Sucre para el periodo constitucional 2024–2027. No obstante, se considera procedente aplicar la figura de la jurisprudencia anunciada, de acuerdo con lo que se expondrá en el acápite siguiente.

40. Conforme los planteamientos del recurso de alzada se determinarán si los partidos Centro Democrático y Colombia Justa Libres podían presentar lista de candidatos en coalición para aspirar a la Asamblea Departamental de Sucre para las elecciones territoriales del año 2023, de conformidad con el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política.

⁴³ Índices 9, 10, 13, 14 y 16 Samai.

⁴⁴ Índice 18 Samai.

41. Dicho asunto se resolverá únicamente en relación con los reparos formulados por la parte recurrente, precisión que se sustenta en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP).

42. En ese orden, la cuestión jurídica trazada supone revisar la votación obtenida en conjunto⁴⁵ por dichas agrupaciones políticas en la elección inmediatamente anterior (2019) y, de manera seguida, verificar si la sumatoria de dichos sufragios superó el tope del 15% de los votos establecidos en la referida norma constitucional.

43. A efectos de responder al problema jurídico planteado, será necesario precisar el marco de interpretación del mencionado texto constitucional. En ese sentido, la propuesta comprende revisar i) La regla del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política y ii) La forma de aplicación de dicho artículo cuando en la elección anterior los partidos se presentaron conformando alianzas o coaliciones electorales.

2.1. La regla del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política

44. El artículo 262 constitucional, en su inciso quinto, establece una regla⁴⁶ 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. [Énfasis fuera de texto]

45. De acuerdo con el trámite legislativo de dicha reforma constitucional, el objetivo del constituyente fue dar preponderancia a los intereses de las fuerzas políticas minoritarias, toda vez que en dichas discusiones se señaló expresamente que «en todo momento de la discusión ha sido reiterativo que el propósito es beneficiar a los partidos pequeños»⁴⁷.

46. Así lo señaló la sentencia del 17 de noviembre de 2022 de esta Sala de lo Electoral⁴⁸, al referirse a los antecedentes del Acto Legislativo 02 de 2015, de la siguiente manera:

[...] [P]ara 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

⁴⁵ Se precisa que, en las elecciones territoriales del 2019, el partido Colombia Justa Libres inscribió lista propia de candidatos a la asamblea departamental de Sucre y, por su parte, lo mismo hizo el partido Centro Democrático en coalición con el partido MIRA.

⁴⁶ Incorporada con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015.

⁴⁷ Gaceta del Congreso nro. 845 del 11 de diciembre de 2014. Págs. 17 y 19.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 17 de noviembre de 2022. Rad. 11001-03-28-000-2022-00037-00. MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

fuerzas políticas que cuentan con amplia participación en una determinada corporación pública puedan unirse para la siguiente elección de la misma naturaleza, con el fin de aumentar su representación en ella, en desmedro de las organizaciones que cuentan con un menor número de integrantes o que carecen de representantes en tales cuerpos colegiados. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer las probabilidades que tienen estas últimas colectividades de conservar o alcanzar curules en dichos escenarios democráticos.

47. En dicha sentencia, también se indicó que el inciso quinto del artículo 262 «consagra y regula de manera directa el derecho [...] relativo a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado», a saber⁴⁹:

1. Prevé como titulares [del] derecho [a] los partidos y movimientos políticos.
2. Exige la verificación de la personería jurídica⁵⁰.
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 circunscripción.⁵¹ [Énfasis fuera de texto]

48. Como se desprende de la norma constitucional y del precedente de esta Sala, los partidos y movimientos políticos podrán formar coaliciones para presentar listas para la 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 misma circunscripción y corporación para la que se presentará la lista en cuestión.

49. 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 reúnan en conjunto una cantidad de votos que supere el porcentaje antes mencionado.

50. A su vez, si los partidos o movimientos políticos con personería jurídica cumplen con dichas condiciones, entonces, la consecuencia jurídica será que podrán coaligarse y, en ese sentido, presentar listas de candidatos a la corporación pública de su interés. De lo contrario, lo procedente será la inscripción de manera individual.

51. Ahora bien, la aplicación de la regla constitucional, a propósito del porcentaje de votos tantas veces mencionado, parte de un supuesto determinado: que la votación anterior, en la misma circunscripción y corporación, se calcula sobre los votos que de manera individual han obtenido los partidos en dicho certamen electoral. Sin embargo, después de expedida la reforma constitucional de 2015, en los subsiguientes procesos electorales, es perfectamente posible que las listas

⁴⁹ 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 2 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00129-00; 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.

⁵⁰ Al respecto, la Sala debe señalar que mediante sentencia SU 175 de 2025 la Corte Constitucional precisó que «[...] a falta de regulación, es posible para las agrupaciones políticas sin personería jurídica participar en coaliciones».

⁵¹ *Ibidem*.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

electorales fueran presentadas por alianzas o coaliciones electorales entre varios partidos.

52. Así las cosas, ante tal escenario, la cuestión que suscita el debate sería la forma como debería calcularse la votación de un partido, cuando en el proceso electoral anterior hizo parte de una alianza o coalición electoral, para efectos de establecer si se supera o no el límite señalado por el texto constitucional.

2.2. Forma de aplicación del artículo 262 superior cuando en la elección anterior los partidos se presentaron conformando alianzas o coaliciones electorales

53. Pues bien, tal como se señaló antes, la disposición constitucional parte de un supuesto que consiste en que los partidos que conformarán una coalición electoral participaron en el proceso anterior de forma individual. No obstante, la norma superior no previó que, en esa elección anterior, alguno de los partidos se presentó formando una coalición y, por ende, no señaló, en ese caso, cómo debería calcularse la proporción de votación que le correspondería a cada partido coligado, a fin de establecer si se supera o no el límite previsto en la norma superior.

54. Ahora, veamos el problema jurídico que se suscita con un ejemplo: los partidos A, B, C y D deciden presentarse formando una coalición en la elección de una corporación pública. Para determinar si se cumplen los presupuestos constitucionales, será preciso determinar, a más de que tengan personería jurídica, que la sumatoria de su votación en la elección anterior no supere el 15% de los votos.

55. Entonces, a efectos de verificar el enunciado presupuesto, se debe constatar la votación de cada una de las colectividades, pero surge una novedad: uno de los partidos se presentó en la elección anterior formando una coalición, lo cual implica preguntarnos ¿cómo se debe determinar la votación de esa agrupación política?

56. Pues bien, la Constitución no se ocupa de señalar la forma de resolver este interrogante, ni tampoco lo ha hecho el legislador, en la medida que esta disposición no ha tenido ningún tipo de desarrollo legal. Por ende, le corresponde al juez electoral buscar la solución a este problema, a partir de una respuesta que más se ajuste a la idea constitucional, es decir, que proteja las prerrogativas de las minorías políticas, sin desconocer la limitación cuantitativa prevista en la misma norma superior, a fin de evitar que las fuerzas mayoritarias se apropien del mecanismo.

57. Las soluciones o respuestas para resolver el problema podrían ser las más variadas, como a continuación pasa a explicarse; no sin antes precisar que no existe un mecanismo único y concreto que permita establecer, sin asomo de duda alguna, cuál sería la votación que le corresponde a cada partido coligado.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

58. En este sentido, por ejemplo, podría plantearse que la votación del partido, para estos efectos, será aquella que obtuvo la coalición de la que hacía parte sin tener en cuenta consideración alguna, es decir, sin ninguna distribución entre los partidos coligados. Sin embargo, esta solución tendría una dificultad en su aplicación, en la medida que el objetivo de las alianzas electorales es sumar esfuerzos de las distintas colectividades, es decir, conseguir el apoyo de los electores de los diferentes partidos coligados.

59. Por esa razón, no resultaría razonable que, para determinar el límite previsto en la disposición superior, se le atribuyan a uno solo de los partidos los obtenidos por la coalición.

60. Otra solución se construiría partir de la conformación de la lista electoral, teniendo en cuenta el partido de origen de los candidatos. En efecto, partiendo de que los candidatos inscritos por una coalición no pierden su pertenencia de origen, sería factible establecer una distribución proporcionada de los votos en atención a los candidatos inscritos por cada uno de los partidos coligados.

61. Pues bien, la dificultad de asignar los votos a un partido con base en el número de candidatos inscritos podría distorsionar la realidad electoral de las fuerzas políticas que conforman la coalición, que no necesariamente dependen de dicho factor, esto es, de la cantidad de aspirantes propios en la conformación de la lista inscrita.

62. Una fórmula distinta correspondería a tener en cuenta la manera en la que se presentó la lista, específicamente, si la coalición optó por el mecanismo del voto preferente. En este caso, la asignación de los votos que corresponden a cada partido sería el equivalente a los votos preferentes que obtuvieron sus candidatos «propios» en la mencionada lista.

63. No obstante, la aplicación de este método tendría varias dificultades, en primer lugar, que el voto preferente es opcional, es decir, que cada partido o coalición decide al momento de la inscripción si escoge o no esta forma de candidatura. Así las cosas, el problema subsistiría en los casos de las listas cerradas sin voto preferente.

64. Pero, además, en los casos de listas con voto preferente, este método de asignación tampoco estaría exento de dificultades, pues, qué pasaría, por ejemplo, con los votos que no fueron asignados en la preferencia. Adicionalmente, los inconvenientes subsistirían por los mismos efectos de esta forma de candidatura, que, de acuerdo con la Constitución, solo tiene como resultado la reordenación de la lista, mientras que es la votación del partido o coalición la que se tendrá en cuenta para determinar si superó el umbral y para la aplicación de la cifra repartidora, método para la asignación de las curules.

65. También, es posible explorar una solución a partir de los candidatos que resultaron elegidos y su pertinencia al partido que forma parte de la coalición. No obstante, esta opción podría no ser razonable, en tanto, si resulta un solo candidato elegido, cómo se determinaría que los votos son de un solo partido. Y entonces, cómo definir la votación de un partido que no obtuvo curul, o bien que la coalición no alcanzó ningún escaño o curul.

66. Otra posibilidad sería la que adoptó el tribunal de primera instancia con sustento, entre otros⁵², en el concepto emitido por el CNE el 4 de agosto de 2021 con Rad.: 8349-21⁵³, conforme al cual, la regla general de distribución aplicable para el caso de las listas con voto preferente es que «la votación válida obtenida a favor, únicamente de la lista, se divide en partes iguales entre los partidos políticos que conforman la coalición»⁵⁴.

67. Sin embargo, esta opción, aunque se funda en un concepto emitido por una autoridad electoral, que, de paso sea pertinente anotar, no resulta de aplicación obligatoria, no tiene sustento en norma alguna del régimen electoral vigente que haya señalado que los votos se dividan en partes iguales entre los partidos coligados.

68. A su vez, no responde al devenir de los resultados obtenidos por cada una de las fuerzas políticas que conforman la coalición en los respectivos comicios, lo cual tiene implicaciones frente a la verdadera voluntad del elector y es posible que

⁵² El tribunal hizo alusión en su análisis al artículo 262 constitucional y, entre otras, a las siguientes providencias judiciales: «Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00091-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Además, sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00088-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de enero de 2023, Rad. 11001-03-28-00 0-2022-00094-00, MP. Rocío Araújo Oñate». Asimismo, estudió otras decisiones del CNE; tales como la Resolución 2151 de 2019, «Por medio de la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas» y el concepto del 9 de diciembre de 2021, Rad. CNE-E-2021-022788 y CNE-E-2021-0023514.

⁵³ Consejo Nacional Electoral. Rad.: 8349-21 «CONSULTA APLICACIÓN ARTÍCULO 262 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA – COALICIONES PARA CORPORACIONES PÚBLICAS». Fecha: 04 de agosto de 2021. M.P.: Jorge Enrique Rozo Rodríguez. (Índice 41 Samai del tribunal Rad. 70001-23-33-000-2023-00157-00).

⁵⁴ Se debe precisar que en el referido concepto el CNE señaló lo siguiente: «[E]n aras de brindar mecanismos que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos para efectivizar la democracia participativa, esta Colegiatura Electoral, advirtiendo la necesidad previa de contar con los datos oficiales emanados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y precisando, eso sí, que **siempre prevalecerá lo pactado en los respectivos acuerdos de coalición**, encuentra ajustado a los postulados constitucionales en la materia lo siguiente: 1. En caso de voto preferente. Teniendo claridad sobre la filiación política de cada candidato, se extraen los votos marcados en favor de un candidato determinado y se suman a cada partido político. Adicionalmente, la votación válida obtenida a favor, únicamente de la lista, se divide en partes iguales entre los partidos políticos que conforman la coalición. [...] 2. En caso de listas con voto no preferente, se verificarán los documentos soporte de inscripción de candidaturas, como el acuerdo de coalición, para determinar con precisión la pertenencia de los candidatos a cada uno de los partidos coligados. Establecido lo anterior, el total de votos válidos obtenidos por la lista se dividirá por el número de candidatos que compone la misma, dando como resultado la votación por candidato. Consecuentemente, dicho resultado se multiplicará por el número de candidatos postulados por cada partido, y el resultado, dará el total de votos de cada agrupación política que compone la coalición». [Énfasis fuera de texto]

genere conflictos respecto del sistema de repartición de curules en una lista con voto preferente.

69. Tampoco plantea alguna alternativa para dirimir la situación frente a los casos de las listas cerradas sin voto preferente y, de alguna manera, supondría desconocer lo que pueden acordar los partidos políticos en los respectivos acuerdos de coalición.

70. Como se puede apreciar, las diferentes fórmulas exploradas no se aproximan lo mayor posible a la realidad electoral, con la insistencia de que no existe ninguna que llegue a la verdad absoluta para la asignación de los votos de cada uno de los partidos que conforman la coalición política.

71. No obstante, lo cierto es que los votos obtenidos por los partidos o movimientos, o bien de las coaliciones, tienen efectos jurídicos electorales en distintos ámbitos: (i) determinación en la superación del umbral de votación y, de esta forma, pasar a la siguiente fase del escrutinio, específicamente a la asignación de curules; (ii) para la aplicación de la formula electoral que corresponda, bien la cifra repartidora o excepcionalmente el cociente electoral; (iii) en los casos de las elecciones parlamentarias, para el establecimiento del cumplimiento de los requisitos para obtener la personería jurídica; pero también para (iv) efectos de la financiación de las campañas electorales.

72. Este último caso, que tiene que ver con el modelo de la financiación de las campañas electorales, puede servir de referente para resolver el problema jurídico que nos ocupa, a partir de la regulación jurídica al respecto.

73. En efecto, este diseño tendría en cuenta, por un lado, los votos obtenidos por la coalición y, por otro, una forma de distribución al interior de esta, a partir de la voluntad de los partidos al momento de inscribir la correspondiente lista, como se explica a continuación.

2.3. La financiación estatal de las campañas en los casos de coaliciones electorales: un aspecto regulado

74. El artículo 109 constitucional señala que «[l]a ley determinará **el porcentaje de votación** necesario para tener derecho a dicha financiación», es decir, ya pone de presente que el derecho a la financiación de las campañas dependerá de los votos obtenidos en el respetivo certamen electoral. Por su parte, la ley se encarga de señalar el mecanismo para la financiación de las campañas, teniendo en cuenta los votos obtenidos por los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas.

75. En efecto, el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011 dispone que «[l]os partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales,



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

mediante el sistema de reposición de gastos por **votos válidos obtenidos**». [Énfasis fuera de texto].

76. En este orden de ideas, los votos alcanzados por los partidos que presentaron o inscribieron candidatos, bien individualmente o formando coaliciones, no solo determinarán si dicha candidatura tiene derecho a la financiación estatal de su campaña, sino que, además, determinará el monto o la cuantía de esta.

77. Pues bien, para el legislador estatutario, esta circunstancia no fue extraña tratándose de candidaturas en coalición. En efecto, la única referencia que hizo el estatuto de los partidos de 1994 (último inciso del artículo 13 de la Ley 130 de 1994), a propósito de las candidaturas en coalición, fue precisamente en punto a la financiación de las campañas, a saber: «[l]os partidos y movimientos que concurran a las elecciones **formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales** a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos». [Énfasis fuera de texto].

78. En esta misma línea, la Ley 1475 de 2011 (artículo 29) señaló expresamente que los partidos y movimientos políticos coligados entre sí «podrán inscribir candidatos en coalición», en principio limitada a los cargos uninominales, pero luego ampliada por la Constitución (reforma del equilibrio de poderes de 2015) también a las corporaciones públicas.

79. En el caso de las coaliciones, el legislador estatutario de 2011 fue mucho más prolijo sobre esta forma de candidatura e introdujo entre nosotros el llamado «acuerdo de coalición» y dispuso los aspectos mínimos que debe contener, por ejemplo, el mecanismo para la designación del candidato, el programa y lo relativo a la financiación de la campaña, además de señalar que «la suscripción del acuerdo de coalición **tiene carácter vinculante**».

80. Como se puede apreciar del análisis anterior, ya el legislador tiene prevista una solución para determinar, en los casos de las coaliciones, la votación que le correspondería a cada partido, con el propósito de establecer el porcentaje que le correspondería para la financiación de la campaña. En este caso, y en virtud del principio de libertad y autonomía de estas agrupaciones políticas, señaló que serían estas las encargadas de fijar de manera definitiva «cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos».

81. Por ende, serán los partidos y movimientos políticos, quienes, en virtud de los principios constitucionales que los orientan, decidan libremente sobre la escogencia de sus candidatos propios o por coalición. Serán estas agrupaciones políticas las que juzguen la conveniencia de presentar candidatos de forma mancomunada, con cuáles partidos y en qué condiciones.

82. Pero, también, saben los partidos y movimientos coligados de los efectos de la votación, más, precisamente, de la necesidad de establecer reglas de asignación de esta cuando sea menester, por ejemplo, para la financiación de las campañas cuando el mecanismo utilizado es el de la reposición de los votos depositados.

83. ¿Cómo se distribuye entonces, para estos efectos, la votación entre los diferentes partidos coligados? Serán estas agrupaciones las que lo determinen, en el respectivo acuerdo de coalición, teniendo en cuenta distintos factores, como la fuerza política y electoral de cada uno de ellos.

2.4. Vacío normativo para la determinación del límite de votación a propósito de la aplicación del artículo 262 superior, en el caso que en la elección anterior alguno de los partidos lo hizo por una coalición.

84. En efecto, nos encontramos ante un vacío o laguna jurídica que impone al juez la compleja tarea de integrar el derecho, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución. En este sentido, el juez no puede llegar al extremo de crear una norma.

85. Pues bien, uno de los criterios auxiliares para suplir estos vacíos normativos es la analogía, entendida como la identificación de una norma o principio dentro del ordenamiento que regule una situación similar.

86. Como lo ha puesto de presente reiteradamente el juez constitucional, la analogía «se predica de la interpretación de disposiciones, a efectos de aplicar la misma norma a dos casos, uno de los cuales está previsto como supuesto de hecho de la norma y la otra es similar (argumento a simili)»⁵⁵. Para su aplicación se exige que «la ratio de la disposición y aquello de la esencia de los hechos contenidos en la norma (supuesto de hecho) que lo hace similar al hecho al cual se pretende aplicar la norma»⁵⁶. Y concluye el juez constitucional, se debe «demostrar que los hechos relevantes son, si bien no idénticos, muy cercano en aquello que los caracteriza»⁵⁷.

87. Así las cosas, la aplicación analógica para este caso, debe contar con los siguientes elementos, como mínimo: (i) una candidatura coligada, es decir, la presencia de varios partidos o movimientos que presentan una sola candidatura; (ii) los efectos de la votación válida de esa candidatura y, (iii) la necesidad de determinar, al interior de esa candidatura coligada, la distribución de esta.

88. En el ordenamiento jurídico colombiano existe una situación que reúne los tres elementos previamente mencionados y que, además, ha sido regulada legalmente desde 1994: la financiación de campañas electorales presentadas por alianzas o coaliciones. En efecto, la ley establece que el sistema de financiación aplicable es el de «reposición por voto válido», es decir, el reembolso de gastos con base en los

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-515 de 2012.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

votos válidos obtenidos por la respectiva candidatura, siempre que esta supere el umbral mínimo previsto en la misma normativa.

89. Por ende, en estos casos será menester determinar si la candidatura obtuvo «los votos válidos» para superar este porcentaje mínimo necesario, que en el caso de candidaturas uninominales (alcaldes y gobernadores) será del 4% del total de los votos válidos y, en el caso de listas electorales, al menos el 50% del umbral previsto en dicha circunscripción.

90. En este sentido, superado este requisito, corresponderá establecer cuál es el valor a que tienen derecho por concepto de financiación de la campaña: para tal efecto, se tomarán los «votos válidos» obtenidos por la candidatura y se multiplica por el valor de voto válido, el cual, previamente ha sido fijado por el CNE, de acuerdo con la ley. Ese será entonces el valor que deberá ser entregado por la Organización Electoral, cumplidos los demás requisitos señalados por el ordenamiento jurídico, a los partidos, movimientos o grupos de ciudadanos que presentaron las candidaturas.

91. Ahora bien, ¿qué ocurre en el caso de las coaliciones? ¿a quién debe entregarse el valor correspondiente a la financiación estatal? En efecto, si el modelo establece que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a la financiación de sus campañas mediante el sistema de «reposición por voto válido» depositado a favor de la candidatura ¿cómo debe realizarse entonces la distribución de dichos recursos? Pues bien, el ordenamiento jurídico ya contempla esta situación desde 1994, como se indicó anteriormente.

92. En este caso, la ley ha reconocido a las agrupaciones políticas que deciden conformar una coalición, en ejercicio de su autonomía y libertad, la facultad de determinar cómo se distribuirán entre ellas los recursos públicos destinados a la financiación de las campañas electorales.

93. Como se puede apreciar, frente a la imposibilidad de saber, de los votos válidos obtenidos por la coalición, cuántos le corresponden de manera individual a cada uno de los partidos coligados, serán ellos mismos los que lo decidan. En efecto, si gozan de la libertad y autonomía para presentar candidaturas formando alianzas con otras agrupaciones, pues también la tienen para señalar, de acuerdo con sus propios criterios, cómo se distribuirá la financiación estatal, si tuvieran derecho a ella.

94. Sobre el particular, señaló la Corte Constitucional, que «[e]l establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución»⁵⁸.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

95. Asimismo, en relación con la obligatoriedad de dichos acuerdos, precisó que: «la Corte ha reconocido que la Constitución les confiere a estas agrupaciones la libertad organizativa interna, pero que una vez estos se ponen de acuerdo sobre la normatividad que ha de regirlos, esta se convierte en obligatoria para todos sus integrantes, tal como sucede en el presente caso con los pactos de coalición»⁵⁹.

96. Por su parte, la Ley 1475 de 2011, que regula expresamente los acuerdos de coalición, establece que dichos acuerdos deben incluir, entre otros aspectos, el siguiente: «cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos».

97. De la misma manera, en cuanto al carácter vinculante de este acuerdo, señaló el alto tribunal constitucional que: «es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución»⁶⁰.

98. En el orden de ideas, existen dos cuestiones previas que requieren precisión: en primer lugar, los estatutos de partidos de 1994 y 2011 (Leyes 130 y 1475, respectivamente) no regulan de manera expresa y detallada las candidaturas por coalición en las corporaciones públicas; de hecho, la Ley 1475 de 2011 solo contemplaba dicha figura para elecciones uninominales. En segundo lugar, la posibilidad de presentar listas a corporaciones públicas mediante alianzas o coaliciones electorales surge apenas en 2015, a través de una habilitación constitucional expresa, la cual, hasta la fecha, no ha sido desarrollada mediante legislación específica.

99. En consecuencia, será menester determinar si la fórmula prevista para la financiación de las campañas mediante coaliciones puede aplicarse, por analogía *mutatis mutandis*, para llenar el vacío normativo existente, en torno a la determinación de la votación válida en la elección anterior y verificar el cumplimiento del límite establecido en el artículo 262 de la Constitución.

100. En efecto, los tres elementos previamente mencionados también se encuentran presentes en este caso: una candidatura en coalición; los efectos de los votos válidos obtenidos y la necesidad de definir, al interior de la coalición, la distribución de dichos votos entre las agrupaciones que la integran.

101. En este sentido, como se ha señalado en varias ocasiones, la presentación de una lista en coalición electoral exige el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la normativa superior, entre ellos, que la votación obtenida por los partidos en las elecciones anteriores no supere el 15%. Por ello, surge entonces una pregunta relevante: ¿cómo debe realizarse dicho cálculo si uno o varios de esos partidos participaron en la elección anterior formando parte de una coalición?

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibidem

102. Para la Sala Electoral, en el entendido de que no existe ningún mecanismo que determine con una precisión absoluta cuántos de los votos válidos obtenidos por una coalición corresponden a cada una de las agrupaciones coligadas, advierte que la aplicación de las reglas establecidas, nada menos que para la distribución del dinero estatal de la financiación de la campaña, también puede ser aplicado en este caso. Esto, no sobra agregar, mientras el legislador no desarrolle de manera específica la materia.

103. En ese orden, considerar que el acuerdo de coalición, el cual establece la forma en que se distribuirá la financiación estatal de la campaña con base en los votos válidos obtenidos por la lista, pueda servir como parámetro para aplicar los requisitos previstos en el artículo 262 constituye una solución razonable, proporcionada y conforme con los principios constitucionales.

104. Así, que, dos o más partidos o movimientos opten por presentarse de forma coligada, de por sí constituye una decisión política que puede obedecer a múltiples factores, desde afinidades ideológicas hasta consideraciones estratégicas de conveniencia para maximizar los resultados electorales. Por ende, son estas agrupaciones quienes conocen bien sus fuerzas electorales y, de esta forma, diseñan la conformación de la lista, la selección de los candidatos de cada partido, la adopción o no del voto preferente, la asignación de responsabilidades en la campaña electoral y, además, la distribución de los recursos estatales destinados a su financiación.

105. De igual forma, que la distribución de los recursos estatales, que se hace con base en los «votos válidos» obtenidos por la coalición, dependa de un acuerdo de voluntades entre los partidos coligados, ya ha recibido respaldo constitucional, como se explicó anteriormente, no es una solución arbitraria o irrazonable.

106. Por el contrario, esta fórmula se fundamenta en un principio constitucional: la libertad de organización de los partidos y movimientos políticos, consagrado en los artículos 40.3 y 107 de la Constitución. Además, este método reduce al máximo los riesgos de subjetivismo judicial al evitar que deba «inventarse una fórmula» para realizar la distribución.

107. En efecto, para acudir a este criterio, como ha quedado explicado, se cumplen los presupuestos o requisitos para su aplicación: i) se ha identificado la *ratio legis*, es decir la razón de la norma que ha permitido determinar las características esenciales de un caso regulado que son muy similares al caso no regulado; ii) se ha demostrado la similitud de los hechos no regulados del contemplado en la ley y, finalmente, iii) el juez no está creando una norma o derecho nuevo, sino aplicando extensivamente la ley para colmar la respectiva laguna jurídica.

108. Así las cosas, como las diferentes soluciones planteadas con anterioridad podrían ser altamente cuestionadas desde el punto de la razonabilidad o de la certeza, para esta Sala Electoral, acudir a este mecanismo se ajusta más a la



legalidad, así como a la efectividad de los bienes constitucionales en disputa. En primer lugar, porque (i) está prevista en la ley; con un (ii) supuesto fáctico similar, como lo es la presentación de una candidatura por medio de una coalición; (iii) reconoce efectos jurídicos a la votación obtenida por la coalición y, finalmente (iv) la necesidad de asignar un porcentaje de manera individual a los partidos coligados.

109. Entonces, no se trata de una regla artificiosa o artificial, sino que ya está prevista en el ordenamiento, de tal manera que, de conformidad con la ley, los partidos y movimientos políticos que decidan, en el marco de sus estatutos, presentar listas de candidatos a las corporaciones públicas formando una alianza o coalición electoral con otras agrupaciones legitimadas, **deberán**, antes de la inscripción de la candidatura, suscribir un «acuerdo de coalición».

110. Por ende, en dicho acuerdo es donde se determina, entre otros, «cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos», que servirá de parámetro para establecer la votación de cada uno de los partidos, para los efectos previstos en el artículo 262 superior, es decir, para determinar si los partidos superan o no el límite del 15% de los votos, con el propósito de conformar una coalición en una elección posterior.

111. Así, serán los propios partidos y movimientos políticos quienes, en el ámbito de su autonomía y libertad, previo al certamen electoral, decidan la forma de establecer los porcentajes de la votación para todos los efectos donde los votos válidos sirven como elemento para asignar alguna consecuencia jurídica.

112. A manera de ejemplo, una alianza o coalición electoral, conformada por los partidos o movimientos políticos A, B, C y D deciden presentar una lista única a una corporación pública. En el acuerdo de coalición, celebrado antes de la inscripción, han acordado que, para la distribución de la reposición estatal de los gastos, que se hace con base en los votos válidos obtenidos, se hará conforme a los siguientes porcentajes:

Partido A	40%
Partido B	25%
Partido C	20%
Partido D	15%

113. Realizada la votación y efectuado el respectivo escrutinio, se tiene que esta coalición alcanzó 20.000 votos válidos. Tanto para efectos de la financiación de las campañas, así como para las eventuales y futuras coaliciones, será menester determinar la forma de asignar esta votación entre los diferentes partidos coaligados. Pues bien, la respuesta está en la distribución realizada en el propio acuerdo de coalición, y en consecuencia la distribución quedaría así:

Partido A	40%:	8.000
Partido B	25%:	5.000
Partido C	20%	4.000



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

Partido D	15%	3.000
Total:	100%	20.000

114. Entonces, si el partido C, por ejemplo, en el siguiente proceso electoral para la misma corporación decide presentarse formando una nueva coalición con partidos distintos, será menester verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 262, entre ellos, que en la elección anterior los partidos coligados no han obtenido más del 15% de los votos. Para tal caso, se debe verificar la votación de los partidos en el proceso anterior, pero en el caso del partido C, en la elección anterior lo hizo formando una coalición, entonces, es necesario determinar de la votación de esa coalición cuál le es atribuible a dicho partido.

115. Para encontrar la respuesta debemos acudir al acuerdo de coalición, que, en este ejemplo, señaló que a este partido le correspondería el 20%, que equivale en este caso a 4.000 votos. Estos serán los que se tendrán en cuenta a fin de calcular el tope del 15%.

2.5. Caso concreto

116. En el presente trámite, se demostró que para las elecciones de los diputados del departamento de Sucre para el periodo constitucional 2024-2027, la coalición de los partidos Centro Democrático-Colombia Justa Libres presentó una lista con voto preferente de la cual resultó electo el demandado. Por tal razón, se tendrá en cuenta el total de la votación obtenida por aquella.

117. A su vez, se acreditó que, en las elecciones de autoridades territoriales del 27 de octubre de 2019, los votos válidos de la respectiva circunscripción para la Asamblea Departamental de Sucre fueron **411.622** y, por consiguiente, la cifra que equivale al 15% de dicha votación es de **61.743** votos⁶¹. Este último guarismo corresponde al límite que, sumada la votación obtenida, no pueden superar las agrupaciones coaligadas, según lo prescrito por el inciso quinto del artículo 262 constitucional.

118. También, quedó demostrado que, en dicha jornada electoral, el partido Colombia Justa Libres logró **22.480** votos; mientras que la coalición Partido Centro Democrático – Partido MIRA obtuvo **41.728**.

119. De esos **41.728** sufragios, sin perder de vista que se trata de una lista por voto preferente, **37.556** corresponden a los obtenidos por los candidatos del Centro

⁶¹ En el expediente obra la copia del formulario E-6 AS. En dicho documento electoral se evidencia la inscripción en coalición de los partidos Centro Democrático y Colombia Justa Libres para la Asamblea Departamental del departamento de Sucre, para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023, en la modalidad de lista con voto preferente. Asimismo, muestra que los votos válidos de la respectiva circunscripción ascendieron a un total de 411.622, también se refleja la cifra de sufragios que suponen el límite del 15% conforme el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución, en un total de 61.743 sufragios (Índice 108 Samai del tribunal Exp. 2023-00157-00)

Democrático, **1.934** a la candidata del MIRA y **2.238** votos a los marcados solo por la lista de la coalición.

120. De igual forma, según la cláusula séptima⁶² del acuerdo de coalición que pactaron los partidos Centro Democrático – Mira, se tiene probado que la distribución⁶³ de los recursos por reposición de votos fue la siguiente:

Los recursos que por concepto de reposición de votos de campaña se tenga derecho serán girados por la Registraduría Nacional del Estado Civil a cada Partido integrante de esta coalición, una vez sea descontado el uno por ciento (1%) para la auditoría externa, así:

1. Los votos marcados por los electores **SOLO POR LA LISTA**, se distribuirán y girarán a cada Partido integrante de la Coalición, 90.00% para el Partido Centro Democrático y 10.00 % para el Partido Político MIRA.
2. Los recursos de reposición por los votos de cada candidato serán girados por la Registraduría Nacional del Estado Civil a cada uno de los partidos que avala los candidatos, de acuerdo con el número de candidatos inscritos por cada organización política.

Parágrafo. Para efectos de la financiación estatal de funcionamiento establecida en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011, será asignada la apropiación presupuestal al partido político que avaló el candidato que resulte declarado electo por la autoridad electoral competente."

121. Pues bien, en consideración a la alternativa planteada para dirimir la controversia suscitada en este caso, se tiene que los candidatos del Centro Democrático obtuvieron **37.556** sufragios y los votos marcados solo por la lista de la coalición (**2.238**) se distribuyeron así: 90% para el Partido Centro Democrático, esto es **2.014** votos; y 10% para el Partido Político MIRA, es decir, **223** votos.

122. De esta forma, la sumatoria de los votos que obtuvieron los candidatos del Centro Democrático y de los marcados solo por la lista, se tiene que la votación total obtenida por dicha colectividad política, en las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019, fue de **39.570** sufragios⁶⁴.

123. De acuerdo con el mandato del artículo 262 constitucional, a esos **39.570** votos del Centro Democrático se suman los **22.480** sufragios que obtuvo Colombia Justa Libres en la jornada electoral de octubre de 2019 para la Asamblea de Sucre, lo cual equivale a **62.050** votos.

124. En ese orden, se observa que los **62.050** sufragios sumados entre Centro Democrático y Colombia Justas Libres representan el **15,07%** de los votos válidos de la Asamblea de Sucre en el año 2019, cifra que excede el límite de los **61.743** votos que debieron tener en cuenta aquellas agrupaciones para coaligarse en las elecciones a la Asamblea del Departamento de Sucre (2024-2027).

⁶² Modificado por la cláusula quinta del otrosí al acuerdo de coalición los partidos Centro Democrático – Mira del 2 de agosto de 2019.

⁶³ Esta distribución entre los partidos de cara a lo pactado en el acuerdo de coalición se aplica para la votación obtenida solo por la lista, como consta en el numeral 1 de la cláusula 7.

⁶⁴ Esta cifra equivale a la sumatoria de los 37.556 votos obtenidos por los candidatos de dicha colectividad y los 2.014 sufragios depositados por la lista de la coalición que le corresponderían de conformidad con los criterios de distribución adoptados en el acuerdo de coalición.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

125. De esta manera, como se excede el **15%** de la norma constitucional, se configuró el vicio alegado por la parte demandante y lo procedente sería revocar la decisión de primera instancia para, en su lugar, declarar la nulidad deprecada; no obstante, la Sala encuentra procedente dar aplicación a la figura de la jurisprudencia anunciada, como pasa a explicarse.

2.5.1 Jurisprudencia anunciada sobre la aplicación del inciso 5 del artículo 262 de la Constitución

126. No existe un precedente judicial respecto de la interpretación y aplicación de la regla relativa a la conformación de listas en coalición para la elección de corporaciones públicas de elección popular, señalada en el artículo 262 constitucional, en su inciso quinto.

127. En consecuencia, por tratarse del primer caso que decide la Sala, el criterio expuesto en esta providencia sobre la manera como debe aplicarse la regla contenida en la referida norma constitucional, en particular, la forma de calcular los votos obtenidos por agrupaciones políticas que se encontraban coligadas, no será aplicado a la situación particular del señor Luis Alfonso Álvarez Padilla, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

128. Así, la interpretación y aplicación que introduce la Sala en esta oportunidad acerca de la regla relativa a la conformación de listas en coalición para la elección de corporaciones públicas de elección popular, señalada en el artículo 262 constitucional (inciso quinto), será tenida en cuenta para las próximas elecciones al Congreso de la República (año 2026) y para las venideras de las demás corporaciones públicas.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: ADVERTIR a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia, respecto de la interpretación del inciso quinto del artículo 262 Constitucional y la fórmula adoptada para tal fin, tendrán aplicación conforme lo indicado en la parte motiva de esta providencia, a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 11 de junio de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso ordinario, conforme con el artículo 243A del CPACA.



Demandante: Luis Hernando Ortiz Rosero y otros
Demandado: Luis Alfonso Álvarez Padilla como
diputado del departamento de Sucre (2024-2027)
Radicado: 70001-23-33-000-2023-00157-02

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente
Aclara voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>

Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Quinta
Secretaría

Aviso a la comunidad

La Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado informa que mediante [sentencia](#)¹ se ordenó «advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia, respecto de la interpretación del inciso quinto del artículo 262 Constitucional y la fórmula adoptada para tal fin, tendrán aplicación conforme lo indicado en la parte motiva de esta providencia, a partir de la ejecutoria de esta sentencia»^{2 y 3}.

En el caso analizado, los demandantes alegaban que una coalición política no podía inscribirse en las elecciones territoriales de 2023, puesto que sus agrupaciones integrantes habían superado conjuntamente el umbral del 15 % de los votos válidos en 2019. Según su interpretación, esto les impedía ser consideradas como minoritarias, conforme a la regla constitucional mencionada.

Sin embargo, al estudiar la pretensión de nulidad, fue identificado un vacío normativo consistente en que no existe una disposición específica que regule cómo se distribuyen los votos obtenidos por una coalición entre sus partidos integrantes. Ante ello, y en aplicación del artículo 230 constitucional, la Sala acudió a la analogía jurídica como herramienta interpretativa.

En consecuencia, se tomó como referencia el modelo de financiación estatal de campañas, en el cual los partidos coaligados acuerdan previamente cómo se repartirán los recursos públicos según los votos obtenidos. Así, se concluyó que dicho acuerdo de coalición constituye un parámetro razonable y proporcionado para aplicar los requisitos del artículo 262, especialmente en lo relativo a la asignación de sufragios marcados exclusivamente a favor de la lista coligada.

Así las cosas, dado que no existía jurisprudencia previa sobre esta materia, la Sala de lo Electoral adoptó la figura de la jurisprudencia anunciada, confirmando la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de nulidad electoral. Además, advirtió que este nuevo criterio se aplicará en futuras elecciones, incluyendo las legislativas de 2026.

¹ Del 9 de octubre de 2025 de la Sala de decisión de la Sección Quinta en el medio de control de nulidad electoral [70001233300020230015702](#) acumulado (índice 21 de Samai).

² Ordinal primero.

³ Sentencia ejecutoriada el 20 de octubre de 2025 a las 5:00 p. m. como se observa en el índice 28 de Samai.

Se deja constancia de que la ejecutoria de la sentencia ocurrió el 20 de octubre de 2025 a las 5:00 p. m., como se observa en el índice 28 de Samai.

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2025.

(Con firma electrónica en Samai)

Ethel Sariah Mariño Mesa

Secretaria

ces5secr@consejodeestado.gov.co