



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

**CONSEJERA PONENTE: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez**

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014)

**Expediente No.:** 110010328000201400000900  
**Demandante:** Jeritza Merchán Díaz y otros  
**Demandado:** Consejo Nacional Electoral

**Fallo de simple nulidad de única instancia**

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto procede la Sala a decidir la acción de simple nulidad promovida en contra del artículo 2° de la Resolución No. 0920 de 18 de agosto de 2011, expedida por el Consejo Nacional Electoral “*por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco*”.

**I. ANTECEDENTES**

**1. FIJACIÓN DEL LITIGIO Y CARGOS**

En la audiencia inicial que se realizó el día 27 de junio de 2014, se saneó el proceso y se **fijó el litigio** de la siguiente manera:

**1.1. Pretensión:**

Se indicó que la pretensión de la demanda se dirige a obtener la declaratoria de nulidad del artículo 2° de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011 proferida por el Consejo Nacional Electoral “*por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco*”.



## **1.2. Hechos:**

Los demandantes expusieron los siguientes que la Sala sintetiza así:

1. Manifestaron que el Acto Legislativo No. 01 de 2009 modificó los artículos 258 y 265 de la Constitución Política.

2. Esgrimieron que el Congreso de la República profirió la Ley Estatutaria 1475 de 2011 *“por el cual se adoptan regalas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”*.

3. Señalaron que el Consejo Nacional Electoral el 18 de agosto de 2011 profirió la Resolución 0920 *“por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco”*.



### **1.3. Concepto de la violación**

Los cargos formulados, tal como quedó establecido en el acta de la audiencia inicial, fueron los siguientes:

**i) Violación del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.**

Señalaron los demandantes que el voto en blanco fue previsto por la Constitución Política y por el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 sin que se estableciera ningún requisito restrictivo para ejercerlo, mientras que la norma acusada creó unas condiciones que dificultan el acceso al ejercicio eficaz de este derecho.

**ii) “La potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”.** El acto demandado desborda la potestad reguladora otorgada al Consejo Nacional Electoral desde el Acto Legislativo 01 de 2009 y es de menor alcance que la potestad reglamentaria porque mientras aquella se refiere a la posibilidad de “sujetar a un reglamento una materia determinada” ésta se concreta en “ajustar, o poner algo en orden”.

**iii) Expedición de la norma sin competencia.** Afirmaron que solamente el Congreso de la República a través de actos legislativos o leyes, puede establecer requisitos para el acceso al derecho de participación política y que la potestad reguladora debe servir para hacer viable operativamente los derechos y no para restringir su ejercicio mediante la creación de requisitos no previstos en la Constitución Política ni en la ley.



**iv) Desviación de atribuciones.** El Consejo Nacional Electoral, según el numeral 10° del artículo 265 de la Constitución Política, puede crear reglas de derecho; no obstante, imponer restricciones al ejercicio de un derecho implica la desviación del poder de regulación. En el acto acusado, la demandada “*confiesa expresamente la desviación de sus funciones cuando asume que debe delimitar el derecho fundamental*” a pesar de que dentro de sus funciones carece de competencia para delimitar derechos.

**v) Expedición en forma irregular.** Insiste la parte actora en que solamente el Congreso de la República, a través de actos legislativos o leyes, puede delimitar los derechos contenidos en los artículo 258 de la Constitución Política y 28 de la Ley 1475 de 2011, y que el Consejo Nacional Electoral, por conducto de un acto administrativo, en ejercicio de la potestad reguladora, no tiene competencia para ello.

**vi) Motivación errada o falsa.** Aducen los demandantes que en la parte motiva de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011 el Consejo Nacional Electoral afirmó que, con la expedición de dicho acto, pretendía delimitar derechos, motivación que califican de errada y falsa porque “*no es cierto que exista la necesidad de delimitar un derecho tan delicado e importante como lo es promover el voto en blanco*”.



## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### 2.1. Por parte del demandado – Consejo Nacional Electoral

Dentro del término concedido para contestar la demanda no hubo manifestación alguna.

## 3. TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

La demanda fue presentada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado y admitida mediante auto de 28 de febrero de 2014. El 31 de marzo del mismo, se decretó la suspensión provisional de la expresión **“por cinco (5) ciudadanos aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción”** contenida en el artículo 2° de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011 expedida por el Consejo Nacional Electoral, acto demandado.

La audiencia inicial dentro del proceso, fue celebrada el 27 de junio de 2014 y dado que las pruebas decretadas ya habían sido aportadas al proceso, se consideró innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento,<sup>1</sup> por lo que se ordenó

<sup>1</sup> **Artículo 179. Etapas.** El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este Código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:(...)

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, **el juez prescindirá de la segunda etapa** y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

**Artículo 181. Audiencia de pruebas.** En la fecha y hora señaladas para el efecto y con la dirección del Juez o Magistrado Ponente, se recaudarán todas las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas. La audiencia se realizará sin interrupción durante los días consecutivos que sean necesarios, sin que la duración de esta pueda exceder de quince (15) días. (...)

En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días, sin perjuicio de que por considerarla



correr traslado a las partes para alegar por el término común de 10 días y al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo, si a bien lo tenía.

Realizado todo lo anterior ingresó el proceso al Despacho para emitir sentencia.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1. Consejo Nacional Electoral<sup>2</sup>**

Presentó alegato de conclusión, a través de apoderado judicial, indicó que actuó acorde a derecho al expedir la Resolución 0920 del 18 de agosto de 2011 pues ajustó su contenido a lo reglado por el artículo 38 de la Ley 1475 de 2011 y los artículos 265 y 258 parágrafo 1° de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2009.

Manifestó que el Consejo Nacional Electoral es un órgano autónomo e independiente y que de conformidad con el artículo 265 Superior, tiene facultades de reglamentación y que ésta consiste en la posibilidad de expedir el conjunto de normas que lo rigen, bajo los límites señalados por la Constitución Nacional, es decir cuenta con funciones “*cuasi legislativas y cuasi judiciales*”.

---

innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. En las mismas oportunidades señaladas para alegar podrá el Ministerio Público presentar el concepto si a bien lo tiene.

<sup>2</sup> Folios 92 a 103 del Cuaderno Principal.



Adujo que la Ley 1475 de 2011, no previó el procedimiento para la promoción y obtención de las prerrogativas del voto en blanco por lo que al expedir el acto administrativo demandado el CNE dio aplicación a sus funciones constitucionales. Adicionó que sin el desarrollo normativo realizado, cualquiera habría sido beneficiado de las garantías de la ley estatutaria, sin cumplir deber, ni obligación alguna.

Aclaró, que no se confundió a los promotores del voto en blanco con los promotores de partidos, movimientos políticos o grupos significativos y que su actuación se limitó a establecer una serie de mínimos requisitos para acceder a los beneficios de la ley. Recalcó que al exigirse la calidad de residente del promotor del voto en blanco, se evita que personas ajenas al debate electoral y sin interés válido en la respectiva región, interfieran en la elección.

Consideró que la Resolución 0920 de 2011 reguló el ejercicio, las garantías y los derechos sobre la promoción del voto en blanco sobre temas prioritarios como; i) el registro de los responsables: ii) los requisitos para la inscripción de promotores y iii) el orden de legalidad frente al derecho económico.

Finalmente, concluyó que el acto acusado no vulneró ningún derecho fundamental y que por el contrario, su proceder se enmarcó en las competencias constitucionales y legales propias del Consejo Nacional Electoral.



#### 4.2. Por parte de los demandantes<sup>3</sup>

En el escrito de alegaciones reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la solicitud de suspensión provisional. Reseñaron que el CNE no contestó la demanda, que reconoció su irregular actuación al proferir el acto demandado al aceptar los hechos allí expuestos y que la defensa se fundó en alegaciones de argumentos de tipo económico.

Resaltaron que el apoderado de la parte pasiva de la relación procesal cuando describió el traslado de la solicitud de suspensión provisional confesó que *“delimitó el tema del voto en blanco al proferir la reglamentación demandada”*.

Por último, arguyeron que el CNE se convirtió en un poder constituyente autónomo con suficiencia para legislar en contravía de la Constitución Política.

#### 5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, rindió concepto el 14 de julio de 2014, a través del cual, solicitó acceder a la pretensión de nulidad del artículo 2° de la Resolución No. 920 de 2011 por considerar que con su expedición, el CNE vulneró el artículo 28 de la ley 1475 de 2011 porque impuso cargas no contempladas por la Ley Estatutaria, así; **i)** ampliación del número de integrantes para la conformación de los comités independientes; **ii)** limitación en la

<sup>3</sup> Folios 113 a 115 del Cuaderno Principal.

<sup>4</sup> Folios 104 a 111 del Cuaderno Principal.



integración de los conformantes del comité a la circunscripción en la que se adelante la promoción y **iii)** imposición en la obligación de aportar un acta de constitución del comité de promotores.

Señaló que la facultad de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral para temas operativos o administrativos, es diferente a la de expedir reglamentos constitucionales que pueden expedir entes de la administración en virtud de autorización directa de la norma Superior<sup>5</sup>.

Advirtió que *“...el Consejo Nacional Electoral no tiene la facultad para imponer límites o restricciones a derechos fundamentales, limitaciones que solamente pueden realizarse por el Congreso de la República mediante una Ley Estatutaria, máxime en tratándose de derechos de contenido político como los aquí tratados”*<sup>6</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 149 del CPACA en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 -modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003-, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia del presente proceso, por cuanto se trata de una acción de nulidad contra un acto de contenido electoral

<sup>5</sup> Citó el fallo con radicado: 11001032800020110006800.

<sup>6</sup> Folio 111 del Cuaderno Principal.



(Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011 “*por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco*”) expedido por una autoridad del orden nacional (CNE).

## 2. ACTO DEMANDADO

Se discute la legalidad del artículo 2° de la Resolución No. 920 del 18 de agosto de 2011<sup>7</sup>, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral estableció los requisitos para la inscripción de las campañas de promoción del voto en blanco, así:

**“ARTÍCULO 2°. Requisitos para la inscripción de las campañas de promoción del voto en blanco.** Los comités independientes de promotores del voto en blanco estarán integrados cinco (5) ciudadanos aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción, y para constituirse requerirán de un número de apoyos, representados en firmas, de los ciudadanos hábiles para votar en la circunscripción en la que se promueve el voto en blanco, equivalentes al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la elección en la que se promociona la opción. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas. Cada cargo o corporación para el cual se pretenda inscribir un Comité promotor del voto en blanco requiere para su constitución firmas independientes.

*La inscripción estará sujeta a la verificación, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la validez de las firmas aportadas.*

*En el acto de inscripción el comité señalará el nombre de su vocero, quien actuará como su representante legal.*

*Para su registro deberá aportarse:*

*a) Documento de identificación de los miembros del comité de promotores.*

<sup>7</sup> Reposa original de la publicación del acto de contenido electoral en el Diario Oficial, edición 48.169 en los folios 30 y 31 del Cuaderno Principal.



b) Dirección, teléfono y correo electrónico de su vocero.

c) Acta de constitución del comité de promotores del voto en blanco, en la que conste que ese es el objeto de su constitución, y la que será firmada por cada uno de los integrantes del comité.

*Cuando se trate de partidos o movimientos con personería jurídica, deberá aportarse acta del órgano competente que, de acuerdo con los estatutos, pueda adoptar este tipo de decisiones, y en la que conste que la propuesta de promover el voto en blanco en determinado proceso electoral fue debatida y aprobada reglamentariamente.*

*No producirá efecto alguno la inscripción que no cumpla con el lleno de estos requisitos”*

### 3. ASPECTOS GENERALES DEL VOTO EN BLANCO

En el artículo 103 contenido en el Capítulo I, de las formas de participación política, a su vez incluido en el Título IV, de la participación democrática y de los partidos políticos de la Constitución Política, se establece el **voto como mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía**, junto con el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; así mismo esta norma señala que tales mecanismos de participación serán objeto de reglamentación en la ley.

Luego, el artículo 258, Modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003, en el Capítulo I, del sufragio y de las elecciones del Título IX, de las elecciones y la organización electoral de la Carta política, establece el **voto como un derecho y un deber ciudadano**, y le otorga al estado la obligación de velar porque **se ejerza sin ninguna coacción** y en forma **secreta** por los ciudadanos en cubículos individuales



instalados en cada mesa de votación sin perjuicio de medios electrónicos e informáticos.

Así mismo, en el parágrafo del artículo 258 se consagra la obligación de repetir la votación de miembros de Corporaciones Públicas, Gobernadores, Alcaldes o la primera vuelta de las elecciones presidenciales, si los votos en blanco constituyen la mayoría de los votos válidos.

Por último en relación con el sufragio, el artículo 219 de la Carta Política **restringe su ejercicio para los miembros de la fuerza pública**, junto con la prohibición de participar en las actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Entonces, en Colombia el voto es un derecho y un deber, limitado constitucionalmente únicamente por razones de edad – ciudadanos, es decir, mayores de 18 años- y en razón de la actividad beligerante a los miembros de la fuerza pública. También se establece como libre, ajeno de amenazas, intimidaciones, o cualquier otra forma de presión y es secreto.

A su vez, el **voto en blanco** en particular, es de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 163 de 31 de agosto de 1994 “*Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral*”: “*aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco*”. Y el Constituyente derivado en la reforma Política de 2003 –Acto Legislativo 01 – le otorgó **efectos invalidantes de la elecciones** bajo circunstancias específicas, y es así como en la exposición de motivos de la Reforma Política –



Acto Legislativo 01- de 2009, se consideró el voto en blanco como *“una forma clara y representativa del disentimiento popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de Gobierno”*<sup>8</sup> y una forma de *“sanción ciudadana clara y directa contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a opciones que le presenten”*<sup>9</sup>

Finalmente la Ley 1475 del 11 de julio de 2001 *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”* en concordancia con la Reforma de 2009, le otorga a los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y comités independientes la posibilidad de **promover el voto en blanco** con los mismos derechos y garantías que establece la ley para cualquier campaña electoral.

#### **4. CARGOS DE LA DEMANDA**

Tal como quedó planteado en la audiencia inicial, los demandantes consideran que el artículo transcrito es contrario al ordenamiento jurídico por: **i)** Violación al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011; **ii)** *“La potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”*; **iii)** Expedición de la norma sin competencia; **iv)** Desviación de atribuciones; **v)** Expedición en forma irregular; y **vi)** motivación errada o falsa. Cargos que pasa a desarrollar esta Sección para determinar si les asiste razón a los demandantes y

<sup>8</sup> Gaceta del Congreso Año XVII- No. 558. Bogotá, D.C., jueves 28 de agosto de 2008. Pág 8.

<sup>9</sup> Ídem.



con base en ello se debe declarar o no la nulidad de la norma enjuiciada.

### **i) Violación al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011**

Manifiestan los actores que el Consejo Nacional Electoral con la expedición de la Resolución 0920, específicamente en lo que respecta a su artículo 2°, desconoció el artículo 28 de la Ley 1475, porque creó requisitos que dificultan el acceso al ejercicio eficaz del derecho a promover el voto en blanco consagrado en la Constitución Política como un derecho fundamental y reglamentado por la ley, y que no es válido que por vía de regulación se creen requisitos adicionales.

La Ley 1475 de 2011 *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”* contiene distintos preceptos que tal como lo señaló la Corte Constitucional *“son, en esencia, reglamentaciones de las normas particulares contenidas en el Acto legislativo 01 de 2009”*<sup>10</sup>, en dicha ley, el legislador, en desarrollo de la reforma política de 2009, previó la posibilidad de que partidos, movimientos políticos y comités independientes de ciudadanos, promovieran el voto en blanco con los mismos **derechos y garantías** de las demás campañas electorales, así :

**“ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.** *Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva mediante la cual se efectuó la revisión de constitucionalidad del proyecto de ley Estatutaria No. 190/10 Senado -092/10 Cámara. Ley 1475 de 2011.



*verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.*

*Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.*

*Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.*

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.”*

De conformidad con esta normativa, las garantías y derechos que le otorga el artículo 28 a los promotores del voto en blanco en igualdad de condiciones a las que se otorga a las demás campañas electorales, tienen que ver con la reposición de gastos de campaña (art 28<sup>11</sup>), la propaganda electoral (art 35<sup>12</sup>), el

<sup>11</sup> **Artículo 28. Inscripción de candidatos. (...) A dichos promotores se les reconocerán,** en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley



acceso gratuito a radio y televisión (art 38<sup>13</sup>), el ejercicio de vigilancia en los procesos de votación y escrutinios (art 45<sup>14</sup>), etc.

Así mismo, como se colige de su lectura, que la norma en comento estableció para quienes decidan promover el voto en blanco -incluyendo a los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y comité promotores- de un lado, (i) la obligación de inscribirse ante la autoridad electoral competente con el lleno de los requisitos, y del otro, como ya se dijo, (ii) el reconocimiento de los derechos y garantías previstos por la ley para las demás campañas electorales.

Ahora bien, para entrar a dirimir el asunto en cuestión, esta Sala no puede limitar su análisis a la comparación literal de una norma con otra, sino que, buscará dar efectividad a la norma demandada mediante una interpretación sistemática en la que

---

establece para las demás campañas electorales, incluida **la reposición de gastos de campaña**, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

<sup>12</sup> **Artículo 35. Propaganda electoral.** Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. (...)

<sup>13</sup> **Artículo 38. “Promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y **grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco** en las campañas para cargos o corporaciones de elección popular, **podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción”.**

<sup>14</sup> **Artículo 45. “Testigos Electorales.** Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, **tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los testigos electorales** por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas (...)”



se armoniza el conjunto de normas con los principios constitucionales y se tiene en cuenta que *“El intérprete tiene entonces que **buscar el sentido razonable de la disposición** dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística.”*<sup>15</sup>, y que *“Ya ha dicho la Corte en reiteradas oportunidades que, en virtud del artículo 4 de la Carta, la interpretación de las normas siempre debe ir acorde con lo dispuesto por el Constituyente; es decir, que la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con lo dispuesto en la Carta Política”*<sup>16</sup>.

Así las cosas, además del artículo 28 de la ley estatutaria y el 258 de la Constitución Política (invocados por los actores), se tendrá en cuenta para el análisis el fundamento normativo que sirvió de pilar al Consejo Nacional Electoral para proferir la Resolución 0920, es decir, las normas de la ley 1475 de 20011, relacionadas con propaganda electoral (art. 35), espacios gratuitos en radio y televisión (art. 36), promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana (art. 38), y testigos electorales (art. 46), así como las consideraciones esgrimidas por la entidad demandada, que consistió en que:

*“(...) la teleología de [los artículos precitados] fue la de revalidar la importancia del voto en blanco en los procesos electivos y su incidencia sobre estos, bajo el entendido que se trata de una herramienta legítima y valiosa de expresión política de disenso, abstención o inconformidad por parte de los sufragantes, al punto que el legislador*

<sup>15</sup> Sentencia C-011 de 1994, MP Cifuentes Muñoz

<sup>16</sup> Sentencia de constitucionalidad C-649/01



*estatutario decidió extender a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que realicen campañas para su promoción, así como a los comités independientes que se conformen para tal efecto, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, en lo que resultase pertinente. Que se hace teleología (sic) necesario, bajo la órbita de las competencias de la Corporación, delimitar algunos aspectos del contorno bajo el cual los promotores del voto en blanco ejercerán y disfrutarán los derechos que la norma estatutaria les radica.”<sup>17</sup>*

Entonces, para determinar si el artículo 2° de la Resolución 920 de 2011 demandado creó condiciones que dificultan el ejercicio del derecho al voto en blanco y que no estaban presentes en las normas de superior jerarquía como lo señalan los demandantes, se analizan a continuación uno a uno los *requisitos – enunciados en la resolución en cuestión- para la inscripción de las campañas de promoción del voto en blanco*, que la Sala sintetiza así: **a)** integración, **b)** constitución, **c)** exigencia por cada cargo o corporación, y **d)** verificación.

a) **Integración:** Al respecto, la norma demandada reza: “*Los comités independientes de promotores del voto en blanco estarán integrados por cinco (5) ciudadanos aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción*”, frente al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 que dispone: “*Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos*”.

<sup>17</sup> Resolución No. 0920 de 2011. “Por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco” En Diario Oficial Año CXLVII NO. 48.169 edición de 16 páginas. Bogotá, D.C. Lunes 22 de agosto de 2011.



Tal como fue expuesto al momento de decidir sobre el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 impone dos efectos jurídicos diferentes para los comités promotores del voto en blanco, en primer lugar: **a) una obligación**, que se deriva del deber de inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos y, en segundo lugar, **b) el reconocimiento de derechos y garantías**, en lo que fuere pertinente, en las condiciones previstas por la ley para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos, limitada hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

Así las cosas, se tiene que este reconocimiento de derechos y garantías a los comités promotores del voto en blanco, equiparables al de cualquier campaña electoral, significa que no se puede – al instrumentalizar la norma- establecer requisitos superiores a los otorgados a las campañas electorales y al comparar los requisitos previstos en la resolución atacada y la Ley Estatutaria se encuentra una diferencia evidente y sustancial que, tal como se advirtió al decretar la medida cautelar de suspensión provisional, hace más gravosa la creación de los comités independientes para promover el voto en blanco que la establecida en la Ley Estatutaria para la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, al elevar la exigencia del número de miembros de 3 a 5 ciudadanos, por lo que excede la condición impuesta por la disposición que le sirve de sustento.



Al respecto, la Sala declarará la nulidad de la expresión “cinco (5)”, contenida en el texto analizado, por cuanto le asiste razón a los demandantes ya que se configura una situación más onerosa para ejercer la herramienta democrática del voto en blanco como mecanismo de participación ciudadana, y se reemplazara con “tres (3)”, correspondiente a lo establecido en el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, de la cual la resolución acusada deriva su sustento.

De otro lado, al revisar el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y el artículo 2° de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011, en la conformación de los comités promotores además de las diferencias cuantitativas (número de integrantes), el acto administrativo atacado incluye requisitos cualitativos (calidades de los integrantes). la Resolución 0920 exige que estos ciudadanos sean “*aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción*”, lo que no menciona el artículo 28 de la ley estatutaria .En el siguiente cuadro, al comparar la norma invocada como violada con el acto acusado, se determina la discrepancia que surge en relación con los comités para la inscripción.

<b>ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1475 DE 2012</b>	<b>ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN 0920 DE 2011</b>
“comité integrado por tres (3) <b>ciudadanos</b> ”	“Los comités independientes de promotores del voto en blanco estarán integrados por cinco (5) <b>ciudadanos aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción</b> ”



La Resolución 0920 exige que estos ciudadanos sean “*aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción*”, lo que no menciona el artículo 28 de la ley estatutaria. En síntesis, se alude a dos características: (i) la aptitud para votar; y (ii) estar inscritos -para votar- en la misma circunscripción en la que se promueva la iniciativa.

Tanto la aptitud para votar (es decir formar parte del censo electoral), en la circunscripción determinada, son conceptos de trascendental incidencia estructural y administrativa en el derecho electoral, sin los cuales sería imposible materializar la participación política de los ciudadanos, sin embargo, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 es expreso al establecer iguales “**derechos y garantías**” para los comités promotores del voto en blanco que los otorgados a las campañas electorales, en este caso a lo establecido en el mismo artículo como condiciones para inscribir candidatos otorgada a los Grupos Significativos de Ciudadanos, a quienes no se les hace tal exigencia en la Ley Estatutaria.

De la comparación realizada se concluye que, efectivamente, como lo señaló el actor, en este aspecto el acto acusado al imponer requisitos más gravosos, a pesar de su incidencia, a los previstos en la Ley 1475 de 2011 y diferentes a los establecidos por el artículo 258 de la Constitución Política, vulnera las normas superiores y resulta imperativo decretar la nulidad del aparte normativo transgresor de la legalidad objetiva, es decir de las condiciones adicionales de aptitud para votar en la circunscripción en la que adelanten la promoción.



b) **Constitución:** Acerca de este asunto, la norma<sup>18</sup> estipula que “*para constituirse [los comités] requerirán de un número de apoyos, representados en firmas, de los ciudadanos hábiles para votar en la circunscripción en la que se promueve el voto en blanco, equivalentes al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la elección en la que se promociona la opción. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas.*” En el análisis realizado durante el control previo de constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la Corte se ocupó de este asunto al señalar que, en tanto la norma no indicó expresamente los requisitos para que los grupos o movimientos sociales sin personería jurídica avalaran candidatos les eran aplicables las establecidas a los grupos significativos de ciudadanos, así:

“... encuentra la Corte que (i) el artículo 28 en su conjunto, y en particular el inciso 4°, debió establecer un procedimiento para posibilitar que otras agrupaciones políticas y sociales a las que la Constitución les reconoce el derecho de postulación electoral, como componente esencial del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiesen inscribir sus candidatos. (ii) Los movimientos sociales y los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica, a los que la Constitución les reconoce el derecho a postular candidatos, debieron ser incluidos en la norma que prevé un procedimiento orientado a suplir la ausencia de personería jurídica, como es el previsto en el inciso cuarto del artículo 28 para los grupos significativos de ciudadanos que no cuenten con este reconocimiento. (iii) No se advierte ninguna justificación para que los movimientos sociales y los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica no cuenten con un procedimiento para la inscripción de sus candidatos, que supla, como ocurre con los grupos significativos de

<sup>18</sup> Artículo 2° de la Resolución 0920 de 2011.



ciudadanos, el reconocimiento de personería. (iv) **Esta falta de regulación de un procedimiento específico para la inscripción de candidatos de las mencionadas agrupaciones políticas o sociales, se constituye en un obstáculo para el ejercicio de su derecho de postulación electoral, y los ubica en una situación de desventaja frente a otras agrupaciones que se encuentran en una situación similar, por lo que se hace necesario armonizar el texto legal con el mandato constitucional que reconoce el derecho de postulación a los grupos sociales y a los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica, estableciendo por supuesto requisitos adicionales, tal como se hizo con los grupos significativos de ciudadanos.**<sup>19</sup> (Negrillas ajenas al texto original)

Esta Sala, atendiendo a lo ya esgrimido sobre el reconocimiento de los mismos derechos y garantías a los promotores del voto en blanco que los otorgados a cualquier campaña señalado en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y en busca de hacer efectiva esa armonía a la que se refiere el párrafo anterior, en este punto concreto, se remite al artículo 9° de la Ley 130 de 1994, norma vigente que señala los apoyos necesarios para los movimientos y agrupaciones sin personería jurídica y que establece:

“Designación y postulación de candidatos. (...) Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas”

<sup>19</sup> Sentencia de control previo de constitucionalidad C-490 de 2011:



De la comparación entre las normas se concluye que la obligación contenida en la Resolución 0920, consistente en que los promotores del voto en blanco requieren para su constitución de un número de firmas determinado, es idéntica a la estipulada en el artículo 9° transcrito y que es obligatoria para las asociaciones y grupos de ciudadanos.

Bajo esta óptica, la acusación de la demanda no prospera en cuanto al texto analizado.

- c) **Exigencia por cada cargo o corporación:** El artículo en cuestión, dice al respecto: *“Cada cargo o corporación para el cual se pretenda inscribir un Comité promotor del voto en blanco requiere para su constitución firmas independientes.”* Entre tanto, bajo el criterio al que se hizo alusión en el literal precedente es aplicable en este punto el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, que indica: *“Designación y postulación de candidatos. (...) **En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato**”.* (Negrilla propia)

Al respecto, encuentra la Sala que a pesar de que las normas comparadas no son idénticas, su exigencia es equiparable, puesto que, mientras la primera hace alusión al cumplimiento de la recolección de firmas para promover el voto en blanco en la elección de un cargo o corporación, la segunda lo define como la obligación para la inscripción de **un candidato**, lo que indica que en ambos casos las firmas recogidas se entienden como la manifestación de apoyo a favor de un candidato o en apoyo al voto en blanco en una elección en particular.



Así las cosas, no encuentra la Sala que se configure violación a norma superior por lo tanto frente a este punto la acusación de la demanda no prospera.

- d) **Verificación:** El texto de la norma demandada define que: *“La inscripción estará sujeta a la verificación, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la validez de las firmas aportadas”*

El procedimiento de verificación de los apoyos ciudadanos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fue materia de estudio en esta misma Sala al *“decidir la acción de simple nulidad promovida en contra de la Resolución No. 757 del 4 de febrero de 2011 modificada por la Resolución No. 7545 de 25 de agosto del mismo año, ambas, expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil por medio de las cuales se reglamenta el procedimiento de presentación y revisión de firmas para inscripción de candidatos de agrupaciones significativas de ciudadanos.”* Al respecto la Sentencia plasmó:

*“... las resoluciones atacadas, antes que constituirse en obstáculos para que dichos movimientos políticos puedan participar en las elecciones, en realidad constituyen elementos que facilitan el goce efectivo del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, este instrumento de intervención ciudadana, como es la inscripción de candidatos con el respaldo de firmas, fue regulado con el propósito de exigir un mínimo de requisitos que garanticen seriedad y compromiso en el proceso evitando de esta manera la concentración de intereses particulares sin verdadera identidad ideológica.*



La Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio de su función de organizar y vigilar las elecciones, con las resoluciones cuestionadas garantizó la participación de ciudadanos en las contiendas electorales de conformidad con el artículo 9 de la ley 130 de 1994, por cuanto dispuso la entidad para que se realizara el proceso de manera eficaz, efectiva, rápida, seria, objetiva y con posibilidad de que se ejerzan los controles internos para evaluar tal procedimiento.

Se concluye entonces que, antes que impedimentos o restricciones a los derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional, la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil procuró el mejoramiento y desarrollo relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.”<sup>20</sup>

Así las cosas, ya fue estudiado por esta Sala la necesidad de verificación por la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre los apoyos ciudadanos para que los grupos significativos inscriban sus candidatos, y se concluyó que no era obstáculo para el ejercicio y goce efectivo del derecho fundamental a participar en el ejercicio y control del poder político, sino que tenía que ver con las funciones de esa entidad de organizar y vigilar las elecciones; por lo tanto y teniendo en cuenta que, los comités promotores de voto en blanco gozan de las mismas garantías y derechos que cualquier campaña, se concluye que en este punto no se están imponiendo requisitos adicionales, ni más gravosos u onerosos, sino que corresponden exactamente a los aplicables en el mismo punto a los grupos significativos de ciudadanos, situación equiparable, de acuerdo a la normativa. Por lo tanto

---

<sup>20</sup> Sentencia de 20 de Noviembre 2013, Exp. 110010328000201200054 00, actor: Hernando Morales Plaza y otro; demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil; CP: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



frente a la acusación de la demanda no prospera en el aparte analizado.

Por último, al mencionar el acto de inscripción, el artículo en estudio dispone que: *“El comité señalará el nombre de su vocero, quien actuará como su representante legal. Para su registro deberá aportarse: a) Documento de identificación de los miembros del comité de promotores. b) Dirección, teléfono y correo electrónico de su vocero. c) Acta de constitución del comité de promotores del voto en blanco, en la que conste que ese es el objeto de su constitución, y la que será firmada por cada uno de los integrantes del comité.”*

La Sala considera que los requisitos descritos en el párrafo anterior, obedecen a la necesidad de identificar a los ciudadanos, sus datos básicos para lograr una comunicación efectiva en caso de requerirse, y en cuanto al acta de constitución la evidencia de su consentimiento para pertenecer a dicho comité y a la causa de promoción del voto en blanco. Por tanto, estas regulaciones no restringen ni menoscaban la promoción del voto en blanco pues se trata de disposiciones técnico-administrativas<sup>21</sup> de carácter especializado (que se ajustan a la Constitución y a la Ley Estatutaria) para las cuales es competente el Consejo Nacional Electoral y hacen parte de sus funciones.

---

<sup>21</sup> “A dichas “normas de carácter técnico especializado” que se expiden en el ámbito de las competencias propias de órganos que hacen parte de la Rama Ejecutiva, como en el caso anteriormente citado, o fuera de ellas, como en el caso de los órganos autónomos, se les denomina regulaciones, a fin de que no sean confundidas con la potestad reglamentaria que, por disposición constitucional, recae en cabeza del Presidente de la República”. Sección Quinta del Consejo de Estado. MP: Alberto Yepes B. 18 de octubre de 2012. Rad.: 11001-03-28-000-2010-00014-00.



Por estos argumentos el cargo formulado por los demandantes tampoco prospera, sobre lo estudiado.

Y continúa la norma demandada: *“Cuando se trate de partidos o movimientos con personería jurídica, deberá aportarse acta del órgano competente que, de acuerdo con los estatutos, pueda adoptar este tipo de decisiones, y en la que conste que la propuesta de promover el voto en blanco en determinado proceso electoral fue debatida y aprobada reglamentariamente. Este aparte es consecuente con el redactado en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, cuando dispone: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana”*

La obligación de inscripción que consagra el artículo 28 de la ley estatutaria para los partidos o movimientos con personería, encuentra eco en el penúltimo párrafo del artículo 2° de la Resolución 0920 de 2011, pues el acta requerida da fe, al igual que tratándose de comités promotores, de la voluntad de la agrupación política respecto de promover el voto en blanco en determinado evento electoral. Por lo tanto frente a este punto tampoco prosperan las acusaciones contenidas en la demanda.

De igual manera sucede con el último inciso de la norma que advierte el hecho de que *“No producirá efecto alguno la inscripción que no cumpla con el lleno de estos requisitos”*, pues en él, el Consejo Nacional Electoral se limita a reforzar la



obligatoriedad del cumplimiento de la ley, como parte de la función de regulación y control conferida por el constituyente.

Así las cosas, el cargo no prospera en lo referente al texto transcrito.

**ii) “La potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”**

Señalan los actores que el Acto Legislativo 01 de 2009 no faculta a la demandada para “reglamentar” una materia de tanta trascendencia como el voto en blanco. Que la facultad otorgada de “Regular” tiene un sentido y alcance menor que el de reglamentar, puesto que no le es posible crear fuentes de derecho, modificar o restringir derechos concedidos por la Constitución o la Ley.

La entidad demandada a su vez, aduce que el acto acusado se expidió en ejercicio de “*facultades de índole normativo*” y por su conducto reguló algunos aspectos de la promoción del voto en blanco, con lo cual consideró que dicho ejercicio “*pasó de ser una actividad indiscriminada a una totalmente regulada*”

El Acto Legislativo 01 de 2009 no le otorgó al Consejo Nacional Electoral “*facultades [generales] de índole normativa*” como lo señaló la entidad demandada, puesto que las “*facultades excepcionales para proferir una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, [competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente derivado] deben ser de*



*interpretación restringida*<sup>22</sup>; por consiguiente, la entidad demandada no está habilitada constitucionalmente para restringir derechos y prerrogativas previstas por el legislador, so pretexto del cumplimiento de requisitos para evitar que “*la promoción del voto en blanco hubiese derivado en una actividad a realizarse indiscriminadamente, en la que cualquiera hubiera sido beneficiario de las garantías consagradas por la ley estatutaria, sin deber ni obligación alguno, más que inscribirse como promotor*”<sup>23</sup>. Tampoco la ley estatutaria la facultó expresamente para adicionar requisitos a los comités promotores del voto en blanco, en el ejercicio de su derecho de participación política, como a continuación se expone:

1. La Constitución Política, al definir la estructura del Estado Colombiano en su artículo 113, menciona, además de las tres ramas tradicionales del Poder Público, otros órganos autónomos e independientes, que surgen como instrumentos para ejecutar en debida forma el cumplimiento de las demás funciones del Estado<sup>24</sup>, como es el caso de la organización electoral, que de acuerdo con el artículo 120 constitucional está conformada por: el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley.
2. En ese contexto, el Consejo Nacional Electoral tiene como funciones principales: **regular**, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, garantizando el

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1081 de 2005

<sup>23</sup> Planteamiento del Consejo Nacional Electoral en los alegatos de conclusión a folio 98.

<sup>24</sup> De allí que se hable de funciones separadas y colaboración armónica.



cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponda. Como atribuciones especiales de regulación, se encuentran: i). **Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos** y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, **y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.** ii). Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. iii). Darse su propio reglamento<sup>25</sup>. (Negrillas fuera de texto).

Considera la Sala que aun cuando la potestad reglamentaria<sup>26</sup> de manera general se encuentre atribuida al Presidente de la República y contenida en el artículo 189 numeral 11 de la Norma Fundamental, el Consejo Nacional Electoral se encuentra facultado, para desarrollar ciertas disposiciones generales dentro de su ámbito de acción, es decir en aquellos asuntos de carácter electoral.

No sobra agregar que la facultad regulatoria del Consejo Nacional Electoral es restringida y limitada por cuanto debe

<sup>25</sup> Artículo 265 de la norma Superior, numerales 5°, 9° y 11.

<sup>26</sup> La potestad reglamentaria es "... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo. Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001.



ejercerse al igual que el poder reglamentario del Presidente de la República, de acuerdo con los preceptos legales y constitucionales<sup>27</sup> que rigen la materia que se pretenda desarrollar.

En relación con la potestad de regulación que le asiste al Consejo Nacional Electoral, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como la de esta Sección<sup>28</sup>, se ha ocupado de examinar los límites de tal facultad y concluyó que, de manera excepcional, el Consejo Nacional Electoral, puede expedir normas que no refieran a aspectos subordinados de la ley, a condición de que se trate de **asuntos técnicos de mero detalle sobre la organización electoral**.

Así lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-1081 de 2005:

*Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha **potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa, destinadas a regular los temas propios de su competencia.** Así, por ejemplo, la Corte Constitucional consideró que el Consejo Nacional Electoral ejerce esta potestad al "reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos", tal como se lo confiere el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. La Corte advirtió, sin embargo, que dicha potestad de reglamentación se limitaba a*

<sup>27</sup> Sentencia C-1005/08. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que prima facie no habría espacio para una regulación ulterior. La facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador

<sup>28</sup> Al respecto pueden consultarse sentencias 2011-00068-00 de 6 de mayo de 2013 y 2012-00034-00 de 12 de agosto de 2013.



asuntos técnicos y de detalle<sup>29</sup>. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

En razón a las anteriores consideraciones, bajo el entendido que la competencia del Consejo Nacional Electoral se circunscribe a la expedición de normas de carácter operativo y administrativo en temas propios de su competencia, se puede afirmar que si tiene la facultad de expedir reglas, con esas características, relacionadas con los Comités Promotores del voto en blanco, puesto que tal como se ha mencionado, dichos comités tienen los mismos derechos y garantías que las campañas electorales y el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia para velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos (...) y por **el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías**.

En ese orden de ideas, el Consejo Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento de derechos y garantías de los diferentes partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que participan en la contienda electoral en igualdad de condiciones, está llamado a expedir procedimientos técnicos y administrativos, que además de estar sometidos al mandato de la ley, permitan su eficacia en el terreno de la realidad social y que en el caso particular se encaminan a permitir a los promotores del voto el blanco, el ejercicio de su derecho a la participación política mediante el disenso.

Es así, como dicha reglamentación corresponde a la función de “regular” el desarrollo de procesos electorales –únicamente

---

<sup>29</sup> Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



normas de carácter operativo- en condiciones de plenas garantías, en este caso las mismas de cualquier campaña electoral

Frente a los requisitos para la inscripción de campañas del voto en blanco, señalados en el artículo 2° de la resolución atacada, como ya se refirió en esta providencia (integración, número de apoyos, verificación de las firmas aportadas por la Registraduría, datos personales del vocero, y acta de constitución del comité promotor) considera la Sala tienen que ver con condiciones de carácter operativo, criterios técnicos de mero detalle, que se regulan conforme a las normas de carácter superior que establecieron disposiciones sobre la materia<sup>30</sup>: la Ley 1475 de 2011 en cuanto la integración del comité y la Ley 130 de 1994 referente al porcentaje de los apoyos, así mismo los datos personales del vocero para correspondencia y el acta de constitución para confirmar la voluntad de los miembros de conformar dicho comité, información mínima necesaria para adelantar el proceso de conformación del grupo promotor.

Por lo anterior, la Sala encuentra infundado el cargo denominado por los demandantes como *“La potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”*

**iii) Expedición de la norma sin competencia.** Afirmaron que solamente el Congreso de la República a través de actos legislativos o leyes, puede establecer requisitos para el acceso al

---

<sup>30</sup> A excepción de los puntos ya considerados en el primer cargo como más gravosos de conformidad con las normas en las que se fundamentan.



derecho de participación política por tanto consideran violados los artículos 113<sup>31</sup> y 114<sup>32</sup> de la CP.

Al respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corporación en el sentido de que se presenta la falta de competencia cuando *“la autoridad administrativa adopta una decisión sin encontrarse legalmente facultada para ello, teniendo en cuenta que no se puede salir del marco constitucional y legal que le señala su competencia.”*<sup>33</sup>

Tal como ha sido explicado en el acápite anterior, el Consejo Nacional Electoral tiene la facultad de regular, en cuanto a las normas de carácter operativo y/o de mero detalle, el desarrollo de procesos electorales en condiciones de plenas garantías, por lo cual no le es ajeno el proceso de conformación de los comités de promotores del voto en blanco, a quienes se les otorgan los mismos derechos y garantías que cualquier campaña electoral.

En el caso en estudio, encuentra la Sala que los argumentos traídos por los sujetos activos de la relación jurídico procesal, coinciden con los presentados en el cargo anterior, por lo que se atiene a lo allí expuesto.

<sup>31</sup> **Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>32</sup> **Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

<sup>33</sup> SECCION SEGUNDA Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011) Radicación número: 85001-23-31-000-2004-01989-02(0730-08)



**iv) Desviación de atribuciones.** Consideran los actores que en el acto acusado, la entidad demandada “*confiesa expresamente la desviación de sus funciones cuando asume que debe delimitar el derecho fundamental*” por lo que violó el art 2° constitucional.

Tal como acertadamente lo señaló el Ministerio Público, “*La desviación de poder se produce cuando la atribución de que está investido un funcionario para expedir un acto administrativo no se ejerce hacia el fin exigido por la ley, sino en busca de logros diferentes. En otras palabras, el acto administrativo, aunque comporta externamente las formalidades exigidas por la ley, está orientado a fines distintos para los que fue investido el funcionario emisor. Y en casos como este corresponde al impugnante demostrar que la autoridad hizo uso de su facultad con propósitos distintos de aquellos previstos en la disposición que la confiere*”<sup>34</sup>.

En el presente asunto, los argumentos expresados por los actores no coinciden con la situación fáctica descrita en precedencia para que se demuestre la configuración de la causal de nulidad invocada. En consecuencia, no se puede llegar a la conclusión de que los fines perseguidos por la entidad demandada eran diferentes a los obligatorios de acuerdo con la Constitución y la ley, en otras palabras no se demostraron “*propósitos distintos de aquellos previstos en la disposición que la confiere*”<sup>26</sup>.

Entonces, con relación al cargo de “desviación de atribuciones” expuesto por los demandantes, esta Sala lo despacha como impróspero.

<sup>34</sup> Procuraduría General de la Nación Bogotá D.C. enero 28 de 2013 Concepto No. 010



**v) Expedición en forma irregular.** Insiste la parte actora en que solamente el Congreso de la República, a través de actos legislativos o leyes, puede delimitar los derechos contenidos en los artículo 258 de la Constitución Política y 28 de la Ley 1475 de 2011, y que el Consejo Nacional Electoral, por conducto de un acto administrativo, en ejercicio de la potestad reguladora, no tiene competencia para ello.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación señaló que: *“La expedición irregular como vicio anulante de los actos administrativos se configura cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la forma como éste debe presentarse”*<sup>35</sup>.

Revisado el acto cuestionado concluye la Sala que no son de recibo los argumentos esgrimidos por los demandantes acerca de la violación de normas de procedimiento en la expedición de leyes o actos legislativos, cuando se estudia la legalidad de una resolución de asuntos técnicos y de mero detalle expedida por el Consejo Nacional Electoral . Por lo tanto, el cargo no prospera.

**vi) Motivación errada o falsa.** Aducen los demandantes que en la parte motiva de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011, el Consejo Nacional Electoral afirmó que, con la expedición de dicho acto, pretendía delimitar derechos, motivación que califican de errada y falsa porque *“no es cierto que exista la*

<sup>35</sup> Sección Quinta del consejo de Estado. MP: Mauricio Torres Cuervo 27 de enero de 2011. Radicación numero: 11001-03-28-000-2010-00007-00



*necesidad de delimitar un derecho tan delicado e importante como lo es promover el voto en blanco”.*

Claramente, y tal como ha sido expuesto a lo largo de esta providencia, el Consejo Nacional Electoral, no tiene competencia para “delimitar” derechos, mucho menos en tratándose del derecho fundamental a elegir, específicamente en cuanto a la opción de optar por el disenso a las propuestas presentadas mediante el voto en blanco.

En la resolución cuestionada, aunque se utiliza el verbo “delimitar”, observa la Sala que los requisitos señalados para la inscripción de los Comités Promotores del voto en blanco, corresponden a las normas Constitucionales y Legales en las que se fundamentan<sup>36</sup>, y tienen que ver con la función reguladora otorgada al Consejo Nacional Electoral sobre asuntos técnicos o de mero detalle dentro de los parámetros Constitucionales y legales de su competencia, por lo que no le asiste razón a los accionantes y en consecuencia este cargo tampoco está llamado a prosperar.

## **CONCLUSIÓN**

Una vez estudiados los cargos expuestos por los demandantes, con los que se pretende la declaratoria de nulidad del artículo 2° de la Resolución No. 0920 del 18 de agosto de 2011, la Sala encuentra probado el cargo de violación a la norma superior con fundamento en el artículo 137 del CPACA, pero únicamente,

---

<sup>36</sup> A excepción de lo señalado en el numeral (i) en el que se analiza el primer cargo planteado por los demandantes.



respecto a la exigencia de elevar de 3 a 5 el número de integrantes del Comité contenida en la disposición demandada y la exigencia a estos de la aptitud para votar en la circunscripción que adelanten la promoción, por exceder los requisitos contenidos en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que le sirve de fundamento.

Ahora bien, tal como se deduce del párrafo anterior, el resto del contenido de la mencionada disposición, se encontró ajustado a derecho y se mantendrá incólume, dado que no fueron probados los cargos de “la potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”, la expedición de la norma sin competencia, desviación de atribuciones, expedición en forma irregular y la motivación errada o falsa, formulados en el escrito de demanda y definidos luego en la audiencia inicial.

Ahora bien, con el fin de no crear un vacío normativo que haría inaplicable la norma e impediría el efectivo ejercicio del derecho de participación democrática de los comités independientes promotores del voto en blanco, al limitarse a declarar la nulidad de la expresión “cinco (5)” contenida en el artículo 2° de la Resolución No. 0920 de 2011, se integrará al contenido del artículo demandado, lo dispuesto por la Ley Estatutaria 1475 de 2011, y así garantizar los mismos derechos y garantías de las campañas electorales, así:

**“ARTÍCULO 2°. Requisitos para la inscripción de las campañas de promoción del voto en blanco.** Los comités independientes de promotores del voto en blanco estarán integrados por ~~cinco (5)~~ **tres (3)** ciudadanos ~~aptos para votar en la circunscripción en~~



~~que adelanten la promoción~~, y para constituirse requerirán de un número de apoyos, representados en firmas, de los ciudadanos hábiles para votar en la circunscripción en la que se promueve el voto en blanco, equivalentes al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la elección en la que se promociona la opción. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas. Cada cargo o corporación para el cual se pretenda inscribir un Comité promotor del voto en blanco requiere para su constitución firmas independientes.

La inscripción estará sujeta a la verificación, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la validez de las firmas aportadas.

En el acto de inscripción el comité señalará el nombre de su vocero, quien actuará como su representante legal.

Para su registro deberá aportarse:

- a) Documento de identificación de los miembros del comité de promotores.
- b) Dirección, teléfono y correo electrónico de su vocero.
- c) Acta de constitución del comité de promotores del voto en blanco, en la que conste que ese es el objeto de su constitución, y la que será firmada por cada uno de los integrantes del comité.

Cuando se trate de partidos o movimientos con personería jurídica, deberá aportarse acta del órgano competente que, de acuerdo con los estatutos, pueda adoptar este tipo de decisiones, y en la que conste que la propuesta de promover el voto en blanco en determinado proceso electoral fue debatida y aprobada reglamentariamente.

No producirá efecto alguno la inscripción que no cumpla con el lleno de estos requisitos.”



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

**FALLA:**

**Primero.- DECLARAR** la nulidad de la expresión “**cinco (5)**” contenida en el artículo 2° de la Resolución 0920 proferida por el Consejo Nacional Electoral el 18 de agosto de 2011 y **SUSTITUIRLA** por la expresión “**tres (3)**”, 2011 por los motivos expuestos en esta providencia.

**Segundo: DECLARAR** la nulidad de la expresión “ **aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción**” contenida en el artículo 2° de la Resolución 0920 proferida por el Consejo Nacional Electoral el 18 de agosto de 2011 por los motivos expuestos en esta providencia.

**Tercero.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**Cuarto.-** En firme esta decisión y previas las notificaciones del caso **archívese** el expediente.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**



**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Presidente**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**