

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil quince (2015)

Expediente No.: 11001032800020140010000

Demandante: Gloria Isaza

Demandado: **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

Sentencia nulidad simple - Única instancia.

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose causal de nulidad procesal que impida abordar el fondo del asunto, procede la Sala a decidir la acción de nulidad promovida contra la Resolución No. 2525 de 9 de julio de 2014, expedida por el **Consejo Nacional Electoral** “*por medio de la cual se declara que el voto en blanco constituyó la mayoría de los votos válidos depositados para parlamento andino por Colombia ante este organismo, período 2014-2018, y se deciden las solicitudes presentadas acerca de esta elección*”.

I. ANTECEDENTES

1.1- Las pretensiones

La señora GLORIA ISAZA, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad solicitó:

“PRIMERA: SE DECLARE nulo el acto administrativo contenido en la Resolución No. 2525 de 2014 (9 de julio) del CONSEJO NACIONAL



ELECTORAL, a través del cual se “DECLARA QUE EL VOTO EN BLANCO CONSTITUYÓ LA MAYORÍA DE LOS VOTOS VÁLIDOS DEPOSITADOS PARA PARLAMENTO ANDINO Y SE ABSTIENE DE DECLARAR LA ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES POR COLOMBIA ANTE ESE ORGANISMO, período 2014.2018.

SEGUNDA: *Que como consecuencia de lo anterior, DECLARAR ELEGIDOS A LOS CANDIDATOS A PARLAMENTO ANDINO QUE OBTUVIERON LA MAYOR VOTACIÓN conforme aparece en la Resolución No. 2525 de 2014 (9 de julio) del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, entre ellos la Doctora GLORIA ISAZA con 102.697 votos del PARTIDO ALIANZA VERDE” (fls. 1 y 2 cdno. ppal).*

1.2.- Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, sostuvo:

1.2.1. La elección de Parlamento Andino acaeció el 9 de marzo de 2014 y se disputaron cinco (5) curules.

1.2.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil en su calidad de organismo encargado de contabilizar los votos en Colombia dio a conocer los resultados de las elecciones al Parlamento Andino en el Boletín 42 de 10 de marzo de 2014, en el que informó lo siguiente:

Partido	Votos
Partido Conservador Colombiano	947,774
Partido Alianza Verde	815,628
Polo Democrático Alternativo	721,681
Partido Opción Ciudadana	309,970
Partido Unión Patriótica UP	256,779
Mov. Político Cien por Ciento por Colombia	137,670
Total votos por lista o partido	3,189,502
Votos en blanco	3,623,193



Total votos válidos	6,812,695
---------------------	-----------

Señaló como posibles candidatos a ocupar las curules a los doctores: Leonor Zabalata Torres, Rafael Antonio Flechas Díaz, Gerardo de Jesús Cañas Jiménez, Gloria Isaza y Jaime Dussán Calderón.

1.2.3. Los doctores Gloria Isaza, Gerardo de Jesús Cañas y Jaime Dussán, por intermedio de apoderado, presentaron solicitud en ejercicio del derecho de petición, a efectos de que el CNE diera cumplimiento a su función constitucional de hacer efectiva la declaración de la elección al Parlamento Andino.

Al no recibir respuesta, incoaron demanda en tutela que fue negada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque no se habían realizado escrutinios.

1.2.4. Mediante Resolución 2525 de 9 de julio de 2014, el CNE indicó que el voto en blanco constituyó la mayoría de los votos válidos depositados para Parlamento Andino y se abstuvo de “*declarar la elección de los Representantes por Colombia ante este organismo*”.

1.2.5. Contra esa decisión se presentó demanda de tutela que rechazó por improcedente el Tribunal Administrativo del Valle mediante sentencia de 31 de julio de 2014, desde la consideración de que el espacio de discusión de la controversia es la vía contencioso electoral (fls. 4 y 5 cdno. ppal.).

1.3.- Normas violadas y concepto de violación

La actora consideró violadas las siguientes disposiciones: i) los artículos 3, 4, 40, 103, 227 y 258 de la Constitución Política; ii) los artículos 2° y 4° de la Ley 1157 de 2007; iii) los artículos 137, 139, 162 a 167 y 275 del CPACA.



Explicó que dentro del concepto de soberanía, el poder público emana del pueblo y no a la inversa y, no puede ir en contra de él porque desconocería su soberanía. La elección para escoger sus Representantes al Parlamento Andino es manifestación del ejercicio de ese poder soberano y no está supeditado a tergiversaciones o cuestionamientos ajenos a la juridicidad.

Afirmó que desconocer la elección democráticamente realizada es desnaturalizar el Estado de Derecho, por cuanto el Consejo Nacional Electoral no podía abstenerse de reconocer elegidas a las personas que fueron escogidas para el Parlamento Andino con base en un acto administrativo ambiguo donde se dice del **carácter internacional** del Parlamento Andino, de su supranacionalidad, pero a su vez se le asimila, en forma contradictoria a ese carácter supranacional, a una Corporación Pública nacional.

Agregó, que no obstante esas reflexiones y la carencia de expresa remisión Constitucional y/o legal para aplicar los presupuestos, alcances y efectos del voto blanco, el CNE aplicó esta figura electoral a la elección del Parlamento Andino.

Así las cosas, no hay compatibilidad con la Constitución, porque ésta no hace la remisión a la posibilidad de aplicar el voto en blanco a la elección de los parlamentarios andinos.

Por otra parte, la Ley 1157 de 20 de septiembre de 2007 debió ser acatada por el CNE, ley que rigió las elecciones 2014-2018 para Parlamento Andino, que no consagra el voto en blanco y que dispone en su artículo 2º que mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección se regirá por la legislación electoral colombiana, sin que se mencione, ni siquiera tangencialmente, la figura del voto en blanco.

Arguyó que como candidatos sí se sometieron a todas las exigencias para inscribirse y participar en las elecciones al Parlamento Andino, ejercieron su derecho de elegir y ser elegido



y resultaron triunfadores sin cortapisa alguna, para que ahora se esgrima que el voto en blanco constituyó la mayoría absoluta de la votación.

Es más, la Corte Constitucional cuando revisó el proyecto de ley que reformó la Ley 1157 de 2007, fue categórica al considerar que el voto representa la voluntad del pueblo y por ello cuando se ha manifestado en las urnas, su decisión debe ser respetada de acuerdo con las reglas vigentes al momento en que ésta se produjo y agregó *“para nada menciona ni remotamente el que se aplicaría el VOTO EN BLANCO, y ello es así, porque una cosa es el instrumento electoral aplicable a través de la Registraduría, es decir, lo operativo para evitar otras elecciones, y otra que el CNE motu proprio auto-determine aplicar el voto en blanco”* (fl. 8 cdno. ppal.).

La violación del artículo 103 superior se sustenta en que todo el esfuerzo popular de integración andina plasmado en millonaria votación es cercenado por intereses no democráticos, por cuanto los miembros del CNE son servidores públicos sometidos a la Constitución y a la ley.

Dijo fundamentar la demanda en el mismo acto demandado, esto es, la Resolución 2525 de 9 de julio de 2014 del CNE, pues el artículo 258 constitucional, modificado por el A.L 1/2003 (art. 11), parágrafo 1º, modificado por el A.L. 1 de 2009, ordena repetir por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría, pero en ninguna parte la norma se refirió al Parlamento Andino.

La norma no deja duda sobre a quiénes se aplica constitucionalmente el VOTO EN BLANCO. Además, el Parlamento Andino se asimila a la Corporación Pública Senado tan solo para efectos de la elección, pero no tiene la connotación INTERNA de las CORPORACIONES como el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales, donde se toman decisiones a través de leyes, ordenanzas o acuerdos que son de obligatorio acatamiento, el PARLAMENTO ANDINO, como lo



dicen las consideraciones del CNE en el acto que se demanda (numeral 3.1), es producto del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena, reconociendo así el carácter supranacional del organismo, lo cual lo abstrae de la aplicación del voto en blanco, en el que no se toman decisiones, como claramente lo explicó la sentencia C-256 de 2014, al calificarlo como órgano deliberante dentro de la representación de los pueblos y ciudadanos en el proceso de integración, a través de recomendaciones de la Comunidad Andina de Naciones.

La Constitución Política en el artículo 227 sobre la integración regional determinó las elecciones directas para la conformación del Parlamento Andino y de ahí que se expidiera la Ley 1157 de 2007 que las reguló sin que hubiera consagrado la aplicación del VOTO EN BLANCO “*sino aplicar los mecanismos de elección en una clara significación de ahorrar costos*”.

Las normas invocadas del CPACA son aplicables al caso, por cuanto el acto administrativo que se demanda se expidió con infracción de las normas en las que debió fundarse, esto es, la Ley 1157 de 2007, el artículo 258 superior (mod. A.L. 1°/03, art. 11) y el párrafo 1 de ese mismo mandato (mod. A.L. 1/09) y con la C-256/14.

II.- COADYUVANCIA A LA PARTE DEMANDANTE

El doctor RAFAEL ANTONIO FLECHAS DÍAZ, abogado de profesión, en nombre propio, en calidad de tercero con interés directo en las resultas del proceso, coadyuvó la demanda.

Indicó que la decisión administrativa que se pretende sea anulada desconoce la obligación de los Magistrados del CNE y conllevó transgredir la legalidad e incurrir en situaciones de



hecho contrarias al Estado de Derecho, toda vez que no podían interpretar ni aplicar las normas en forma arbitraria como aconteció con el voto en blanco, ya que éste conforme al artículo 258 de la Constitución Política no es aplicable a la elección de representantes por Colombia al Parlamento Andino.

Como consecuencia de lo anterior, se debe ordenar al CNE declarar elegidos a los cinco (5) candidatos de los partidos que obtuvieron su curul ante dicho organismo internacional; así mismo se declare que los votos obtenidos por los candidatos del Partido Conservador son válidos y legalmente obtenidos en las justas electorales del 9 de marzo de 2014.

Agregó a los hechos de la demanda coadyuvada los siguientes:

-El día 20 de noviembre de 2013, el coadyuvante se inscribió en la lista a las elecciones al Parlamento Andino por el Partido Conservador Colombiano.

-El día 15 de enero de 2014, a solicitud del Partido Conservador, presenté renuncia a la inscripción referida.

-El día 21 de febrero de 2014, el Dr. Alfonso Portela Herrán, en calidad de Registrador Delegado en lo Electoral, notificó al Partido Conservador Colombiano, el acto administrativo No. 400 que le indicaba a la colectividad que no era posible retirar a los candidatos de las listas del Partido Conservador Colombiano porque el plazo para tal efecto ya había vencido.

Sobre el asunto de fondo indicó que la regulación del Parlamento Andino está consagrada en la Ley 1157 de 2007, que tan solo remite al tema de los Senadores en cuanto a la forma de elección y lo especifica en el artículo 10, precisamente porque los Parlamentarios Andinos no representan entes territoriales, sino a Colombia, por eso la similitud con el Senado.

Aunque los criterios de elección y escogencia de los Parlamentarios Andinos se cumplieron, el CNE desconoció la decisión de Colombia de tener sus Representantes ante el



Parlamento Andino, aplicando la figura del voto en blanco prevista en el artículo 17 de la Ley 163 de 1994 “*que tuvo un direccionamiento interno para las tarjetas electorales imperantes distintas a las del Parlamento Andino que solo en el año 2010 fue llevado a las urnas y la ley 1157 de 2007, no solo es posterior, sino que no previó el voto en blanco, por ello se rechaza la interpretación que a renglón seguido hacen del artículo 258 de la Constitución en cuanto a los efectos del voto en blanco en el parágrafo 1 modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2009*”, cuando la realidad de las cosas es que la norma constitucional, superior en jerarquía y de obligatoria observancia, es clara en que la previsión del voto en blanco, se aplica para corporación pública, gobernador, alcalde y primera vuelta presidencial, en los cuales no encaja el Parlamento Andino.

El artículo 2° de la Ley 1157 de 2011 prevé el régimen electoral aplicable a la designación de los parlamentarios andinos y el artículo 10° contiene la previsión sobre cómo llenar los vacíos de regulación mediante el régimen electoral interno.

Pues bien, el CNE para adoptar la decisión sobre el acto de elección debió dar aplicación al artículo 4° Superior, ya que el vacío al que hace referencia la Ley 1157 de 2007 es transitorio y vigente hasta tanto los países andinos establezcan un régimen electoral uniforme. Además, la remisión a la ley electoral Colombiana no es otra que al Código Electoral (Decreto 2241/86) que tan solo prevé el concepto o definición del voto en blanco, en su artículo 137¹. No era viable entonces que el CNE se hubiera remitido a otra norma constitucional inaplicable a la particular situación de la elección del Parlamento Andino.

A título de ejemplo del porqué no es viable la remisión a las normas de Senadores indicó: “*Pido analizar el Art. 171 de la Constitución Política de Colombia, para DEMOSTRAR que el vacío*

¹ El artículo 137 del Código Electoral en su literalidad dispone: “*El voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emita en blanco. El voto en blanco se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral. El voto ilegible es nulo*”.



*no se aplica utilizando la Constitución, si eso fuera así entre las curules que ordena el art. 3° de la Ley 47 de 1983 por medio de la cual se aprueba ‘el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino’, firmado en la Paz el 25 de octubre de 1979, y los **dos** adicionales para minoría como lo ordena el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas...”(fl. 116 cdno. ppal.). Concluyó así que si al Parlamento Andino se le aplicara la misma normativa de Senadores para suplir los vacíos, serían cinco (5) curules que ordena la ley y dos (2) por minorías.*

Indicó que, al momento de presentar el escrito de coadyuvancia, supo de la derogatoria de la Ley 1157 de 2011 por el estudio previo de constitucionalidad fue declarado exequible en sentencia C-256-2014 y se consideró frente al nuevo sistema de elección entre los Congresistas “*se advierte que este artículo debe interpretarse de forma armónica con el principio de prevalencia del voto, de modo que **una vez el pueblo se ha manifestado a través de él, su decisión debe ser respetada de conformidad con las reglas vigentes al momento en que ésta se expresó***”.

Así las cosas, no se puede aplicar para las elecciones de Parlamento Andino (2014-2018) realizadas el 9 de marzo de 2014 porque ya hubo manifestación del pueblo en las urnas, porque precisamente es norma aplicable para el momento de la elección, las Leyes 1157 de 2007 y 1475 de 2011 y la Resolución 10367 de 2013 por medio de la cual el Registrador Nacional del Estado Civil fijó el calendario electoral 2014-2018.

De tal suerte, que el Parlamento Andino que nació con la convocatoria de 9 de noviembre de 2013 y con la fijación del calendario electoral para las elecciones del Congreso y Parlamento Andino 2014-2018, debió concluir con la declaratoria de elección y la entrega de credenciales de los elegidos, y no se puede cambiar las reglas de juego aplicables al día de la elección, so pena de incurrir en violación del debido proceso.



Por otra parte, el voto en blanco no se aplica por analogía y la Corte Constitucional exige el respeto por la voluntad popular. Es claro, que el desmonte de la elección popular de Parlamentarios Andinos fue desmontada, pero hacia futuro luego de las elecciones 2014-2018.

Para el Parlamento Andino, indicó, no cuentan los votos en blanco en la estructura del Estado, en tanto su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. La misión del Parlamento Andino no es legislar sino representar a los pueblos y ciudadanos en el proceso de integración, razón por la cual en el artículo 9° de la Ley 1157 de 2007, cuenta con personalidad jurídica internacional y sus miembros gozan de inmunidad diplomática.

Las normas de remisión al régimen interno colombiano es tan solo para efectos del calendario y mecánica electoral para la elección, nada más.

El coadyuvante, desarrolló un segundo punto independiente de la argumentación de la demanda que coadyuva que tituló “*Renuncia candidatos partido Conservador*”. Explicó al respecto que el numeral 3.3 de la Resolución 2525 de 9 de julio de 2014, el CNE hizo referencia a la renuncia de los candidatos inscritos por el Partido Conservador Colombiano, a quienes favorecieron 959.439 votos, conforme al E-26, votación que no puede ser incluida dentro del universo de votos válidos que sirven de parámetro para determinar la mayoría necesaria para que el voto en blanco surta efectos.

Lo anterior porque aunque dicho partido presentó e inscribió válidamente su lista de candidatos al Parlamento Andino (formulario E-6 PA), estas aspiraciones fueron declinadas antes de las elecciones. Los candidatos renunciaron por solicitud de la colectividad, por cuanto manifestó que no apoyaría candidatos, la renuncia no fue aceptada como se lee en la Resolución 400 del Registrador Nacional del Estado Civil, debido a la extemporaneidad en su presentación, pues excedió el máximo de



los cinco (5) días siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones, que transcurrió entre el 9 de noviembre hasta el 9 de diciembre de 2013, venciendo el 16 de diciembre siguiente y la renuncia de sus candidatos la presentó el partido, extemporáneamente, el 24 de enero de 2014.

Incurrió en yerro el CNE al indicar en la Resolución demandada que los votos a favor de los candidatos del Partido Conservador no podían ser tenidos en cuenta dentro de los votos válidos porque las aspiraciones de sus candidatos fueron declinadas antes de las elecciones, ya que las renunciaciones no fueron voluntarias pues se hicieron a solicitud del partido y no fueron aceptadas por la RNEC y esa es la razón por la cual el interviniente continuó con su campaña y el 9 de marzo de 2014 obtuvo 181.017 votos, que implicó su desistimiento implícito a la renuncia a la inscripción de la candidatura que presentara por solicitud del partido el 16 de diciembre de 2013.

Finalmente indicó sobre el incumplimiento del CNE al artículo 258 de la Constitución Política, pues a pesar de que la candidata Leonor Zabalata solicitó mediante petición de 17 de julio de 2014 información pronta sobre las acciones administrativas pertinentes para el efectivo cumplimiento de la Resolución 2525 de 2014 con el fin de repetir por una sola vez las elecciones al Parlamento Andino, el CNE incumplió su deber de ordenar o coordinar con la RNEC dicha repetición y, en su lugar, se abstuvo de declarar la elección (fls. 111 a 124 cdno. ppal.).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)**, en calidad de entidad demandada que expidió el acto administrativo demandado, se opuso a las pretensiones de la demanda. Explicó que las funciones del CNE constituyen mecanismo que garantiza los valores superiores o derechos fundamentales, la armonía del sistema jurídico responsable de integrar y controlar toda la actividad electoral y no hace parte de las tradicionales ramas del



poder público, de conformidad con la voluntad del Constituyente de 1991.

Aunado a lo anterior, el CNE desde la perspectiva convencional muestra unas competencias propias de la integración en el sistema de protección de derechos políticos, que son también derechos del ciudadano, que facultan y aseguran la participación en la dirección de asuntos políticos.

El nexo entre democracia y derechos humanos se encuentra en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se lee: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”*.

Respecto de la aplicación e interpretación de los derechos políticos confluyen el Derecho Internacional Público, es decir: los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (arts. 3.1 y 18), que impone como criterio hermenéutico la buena fe.

Por otra parte, el principio democrático avala la existencia de los derechos políticos, los cuales conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos con buen criterio ha indicado que en la sociedad democrática, constituyen una triada: los derechos y libertades de la persona, sus garantías y el Estado Social de Derecho y, la Carta de la Organización de Estados Americanos OEA declara en su preámbulo que la democracia participativa es *“condición indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo de la región”* y destaca la necesaria organización política para el debido ejercicio de la democracia.

El memorialista destacó el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prevé que ninguna de



sus disposiciones puede ser interpretada en desmedro del goce y ejercicio de los derechos y libertades de la Convención o de la normativa interna del Estado miembro o limitarlos en mayor medida que la prevista en el Convención o excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano y, en el artículo 30 siguiente, dispone que los derechos y libertades convencionales solo pueden ser aplicados conforme a leyes de interés general y conforme al propósito para el cual han sido establecidas.

Mencionó a partir de casos prácticos juzgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que los principios de igualdad y no discriminación; de efectividad de los derechos políticos (arts. 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos) deben hacerse efectivos mediante las necesarias conductas gubernamentales, materializadas en la expedición de normas y adopción de medidas para implementar los derechos y las oportunidades del ejercicio de derechos políticos.

Concluyó *“las medidas de protección a los derechos políticos humanos en Colombia, no están limitadas para su imposición sólo por los **derechos individuales** o un deber legal, o reconocimiento expreso Constitucional, sino por la protección del derecho que se pretende respetar, el cual de ser de tal naturaleza, que mediante el ejercicio de la función de control se protejan objetivos constitucionalmente relevantes sí, pero también observando el marco convencional internacional de manera paralela como mecanismo de protección a los derechos humanos fundamentales del hombre”*. (fl. 146 cdno. ppal.).

Respecto de la legislación interna indicó que la Ley 1157 de 20 de septiembre de 2007 (arts. 2º y 10º), en armonía con el artículo 227 de la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos Andinos suscritos, evidencian que Colombia debe fomentar la integración regional, señalando que la ley podría establecer elecciones directas para la conformación del Parlamento Andino.

Precisamente la Ley en cita, reglamentó la elección directa, mediante sufragio universal de los parlamentarios andinos e



indicó que el régimen en ella contenido se mantendría vigente hasta tanto se adoptara el régimen electoral uniforme comunitario, el cual no ha sido aún expedido. Se dispuso que como requisitos se exigirían los mismos que para Senadores de la República y les sería aplicable los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de estos y que su elección se efectuaría con las justas Congressales y el período sería el mismo.

Indicó que en cumplimiento de la garantía constitucional, se determinó la expedición de una ley que permitiera la adecuada integración del país a las estructuras internacionales, y fue propósito del Constituyente que el legislador definiera el régimen electoral aplicable a los Parlamentarios Andinos. Fue el legislador nacional quien determinó que la elección de éstos se rigiera por la ley interna electoral.

De tal suerte que las consecuencias del voto en blanco permean la elección, no en atención a la naturaleza propia de este organismo internacional sino a consecuencia de la equiparación de la elección al sistema electoral de Senadores, siendo aplicables las consecuencias del voto protesta.

Aseveró que interpretarlo de manera diferente es atentar contra el principio de efectividad constitucional que define que *“la elucubración válida posible a realizar cuando existan conflictos entre normas reguladoras o dogmáticas y la Constitución, o, como en este caso, la inexistencia de un marco jurídico supranacional que estableciera el proceso eleccionario de candidatos a Parlamento Andino en representación del país; se deberá prevalecer en atención al efecto útil del sistema Constitucional, que en este caso, no es otro que el de equiparar la elección de los candidatos al Parlamento Andino, a las disposiciones legales vigentes del sistema electivo en Colombia, dentro de los cuales se encuentra definido el Voto en Blanco como un posible resultado vencedor...”* (fls. 148 a 149 cdno. ppal.).

Las competencias constitucionales preferentes deben ser agotadas en aras de garantizar el respeto al sistema



constitucional que se caracteriza por su supremacía que genera un deber de obediencia o acatamiento por parte de otras normas debido a su fuerza y por el de reforma.

Ahora bien, la Ley 1157 de 2007 de orden declarativo implica que para su interpretación debe indagarse sobre su *ratio legis* o propósito perseguido, así como la *occasio legis* que son las circunstancias particulares que determinaron la expedición de la norma, que para el caso concreto, es la inexistencia de marco jurídico comunitario de carácter internacional que determine el proceso electoral de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, lo que desembocó en que el legislador equiparara el régimen aplicable a las disposiciones legales internas vigentes.

Invocó el precedente jurisprudencial de la Sección Quinta de 9 de marzo de 2012 (exp. 20100002900), en el que se consideró que mientras las reglas uniformes regionales no se dictaran, las elecciones de los parlamentarios andinos se regirán por la normativa interna, incluida la repetición de elecciones en el evento de que el voto en blanco resultare ser mayoritario frente al total de votos válidos (fls. 138 a 150 cdno. ppal.).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. La parte demandante adujo que la demandada no desvirtuó los cargos de ilegalidad contra el acto demandado y que tratándose de una de las facetas de la democracia como es la escogencia de los Representantes por Colombia al Parlamento Andino y la soberanía electoral del pueblo colombiano para ser reconocidos como Estado soberano en el concierto internacional, siendo necesario que se declare nulo el acto demandado y “*como consecuencia de lo anterior, declarar elegidos a los candidatos al Parlamento Andino que obtuvieron la mayor votación conforme aparece en la Resolución No. 2525 de 2014 (9 de julio) del Consejo Nacional Electoral, entre ellos la Doctora Gloria Isaza con 102.697 votos del Partido Alianza Verde*”.



Indicó que la razón fundamental para que la elección de los Representantes al Parlamento Andino fuera regida por la normativa interna para los Senadores se limitó a la mecánica electoral y se buscaba evitar mayores costos unificando ambas justas en un mismo día, sin que ello implique igualar las elecciones ni los cargos.

Avalar la validez de la Resolución 2525 de 2014 es poner en entredicho la voluntad popular y la soberanía que en ella reside de conformidad con el artículo 3º superior, pues el poder público dimana del pueblo soberano que no se puede desconocer por interpretaciones que no es permitido hacer al CNE, toda vez que equiparó al Parlamento Andino con el Congreso y les otorgó igual tratamiento para efectos del voto en blanco.

El derecho soberano del pueblo es elegir a sus representantes al Parlamento Andino. Manifestó su desacuerdo a la contestación de la demanda del CNE porque no se debe interferir en el cumplimiento de los tratados internacionales, pues el derecho es cada vez más global que interno. Además, el derecho interno tampoco le otorga al CNE la facultad de abstenerse de declarar la elección en contra de la voluntad popular de tres millones de votantes a favor de los candidatos del Parlamento Andino y, ello no resulta avalado ni por el artículo 258 de la Constitución Política ni por la Ley 1157 de 2007.

Más aún cuando en esta última ley ni siquiera se toca tangencialmente la figura del voto en blanco y cuando la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de lo que entonces era el proyecto de ley indicó en forma perentoria que el voto es el *“mecanismo democrático con excelencia, representa la voluntad del pueblo, y es por ello, que una vez éste se ha manifestado en las urnas, su decisión debe ser respetada, de conformidad con las reglas vigentes al momento en que ésta se produjo”* y no mencionó tampoco el tema del voto en blanco.

La misma Corte Constitucional ha calificado al Parlamento Andino como autoridad supranacional, siendo ésta su naturaleza y característica y en la sentencia C-256 de 2014 en la que analizó el entonces proyecto de Ley Estatutaria con el que se derogó la Ley 1157 de 2007 indicó que dentro de la libertad de configuración legislativa dio validez a muchas de las decisiones



legislativas como la de permitir las elecciones al tiempo con las de Congreso, pero fue clara en que debía darse aplicación al principio de prevalencia del voto, por cuanto una vez manifestada la voluntad del pueblo, ésta debe ser respetada **“con las reglas vigentes al momento en que ésta se expresó”**.

Indicó sobre el Acta 030 de 8 de julio de 2014 donde consta la discusión previa al interior del CNE para adoptar la decisión impugnada que en realidad no contiene argumentos de derecho, carece de fundamento constituyendo así vía de hecho al imponer una voluntad no sustentada (fls. 462 a 478 cdno. ppal.).

4.2. El tercero con interés directo, reiteró los planteamientos expuestos en su escrito de coadyuvancia a la demanda (fls. 479 a 492 cdno. ppal.).

4.3. La parte demandada indicó que las censuras de la parte actora carecen de sustento probatorio, por cuanto es errado que el demandante afirme que el CNE no declaró la elección de los parlamentarios andinos, porque el acto demandado lo que hizo en la realidad material fue declarar al ganador de los comicios electorales que fue el voto en blanco un candidato específico. Así, entonces el CNE respetó la voluntad popular cuya votación se inclinó hacia el voto protesta.

Esas razones llevan a desvirtuar la acusación de que el CNE no aseguró ni protegió la soberanía del pueblo, toda vez que la decisión se soportó en los resultados reales de la votación expedidos por la autoridad competente la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tampoco presenta prueba sobre la acusada intención del CNE de impedir u obstaculizar la integración regional. Por el contrario, se advierte que la decisión estuvo sujeta a la necesidad de garantizar la voluntad popular en el resultado de las elecciones y fue acorde al marco legal interno que reguló la integración de los países del área andina.

Agregó que la falta de regulación internacional no es que haga imposible aplicar la figura en blanco *“si eso fue así, no es posible extraer al voto en blanco de ese marco jurídico, máxime aún,*



cuando ese gana la contienda electoral, desconocer sus implicaciones, sería así mismo desconocer el resultado real emitido en las urnas y defraudar al pueblo en su afán de demostrar que, o no le gustan los candidatos inscritos o no le encuentran sentido a ese organismo supranacional por lo tanto votaron en blanco” (fl. 499 cdno. ppal.).

Es necesario remarcar que el voto es una entidad jurídica en Colombia, y que hace parte de la legislación electoral colombiana, así las consecuencias del voto en blanco permean la elección mediante sufragio de los integrantes al Parlamento Andino, no en atención a la naturaleza propia del organismo internacional sino como consecuencia de la equiparación de su elección al sistema electoral de Senadores de la República, que como Corporación Pública, le es aplicable los efectos del voto protesta, sin que hubiera sido necesaria previsión expresa en la ley sobre elecciones del Parlamento Andino.

Reiteró los argumentos de la contestación de la demanda (fls. 495 a 501 cdno. ppal.).

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó desestimar las pretensiones de la demanda de nulidad, con sustento en las siguientes razones:

De acuerdo con las normas constitucional de integración regional y la específica Ley 1157 de 2007, se infieren dos reglas en relación con la legislación que se ha de aplicar para las elecciones de los integrantes del Parlamento Andino, a saber: i) mientras se establece el régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá por la legislación electoral colombiana: ii) en el caso de vacío legislativo, se interpretarán conforme a las normas aplicables a los Senadores de la República. Indicó que la normativa es clara, siendo así no puede dejarse de aplicar so pretexto de consultar su espíritu.



Así las cosas, el artículo 258 constitucional, con la reforma del Acto Legislativo 01 de 2009, dispone que debe repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de Corporación Pública, entre otros cargos, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituya mayoría y en ese mismo sentido se pronunció la Sección Quinta del Consejo de Estado, en antecedente² el cual transcribió y extractó la consideración de que mientras las reglas electorales uniformes no se dicten, las elecciones de representantes al Parlamento Andino se regirán por la normativa interna *“entre ellas, aquella que determina la repetición de la respectiva elección en el evento en que el voto en blanco resulte ser mayoritario frente al total de votos válidos”*. Invocando este antecedente, se decidió la solicitud de suspensión provisional dentro de este proceso.

Considera que lo pretendido por la parte actora es la aplicación parcial del régimen legal aplicable a Senadores, sin que sean admisible escisiones o fragmentaciones a partir de lo que resulta más favorable.

Las operaciones matemáticas que adelantó el CNE fueron acordes a las disposiciones superiores resultó mayoritario el voto en blanco, como en efecto lo expresó el acto demandado (fls. 453 a 461 cdno. ppal.).

VI.- TRÁMITE DEL PROCESO

El 13 de febrero de 2015, se realizó la audiencia inicial, en la cual se adelantó el saneamiento del trámite; se reconocieron personerías; se fijó el litigio y se decretaron las pruebas.

De conformidad con el artículo 179 del CPACA (último inciso), en atención a que el asunto es de puro derecho y a que las pruebas son eminentemente documentales, el Despacho prescindió de la etapa para la práctica de pruebas (fls. 164 a 175 cdno. ppal.).

² Sentencia de 9 de marzo de 2012. Exp. 2010-00029, 2010-00034, al decidir la demanda de nulidad contra la Resolución 1509 de 2010.



Por auto de 27 de abril de 2015 se ordenó correr traslado a las partes por el término común de 10 días para que presentaran sus alegatos, y luego entregar el expediente al agente del Ministerio Público, si éste así lo solicitare, para que en el término de 10 días rindiera concepto de fondo (fl. 373 cdno. ppal.).

Mediante auto de 15 de mayo de 2015 se rechazó por extemporánea la solicitud de intervención de terceros presentada por varios Concejales del país, por cuanto ya había pasado la audiencia inicial (art. 223 CPACA). Fls. 502 a 503 vto. cdno. ppal.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 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 acto de contenido electoral.

2.2. Prueba del acto acusado.

Reposa en copia autenticada la Resolución 2525 de 9 de julio de 2014 *“por medio de la cual se declara que el voto en blanco constituyó la mayoría de votos válidos depositados para Parlamento Andino y se abstiene de declarar la elección de los Representantes por Colombia a este organismo, período 2014-2018, y se deciden las solicitudes presentadas acerca de esta elección”*, expedida por el Consejo Nacional Electoral (fls. 376 a 383 vto. cdno. ppal.).

También obra el E-26 PA o Acta General de Escrutinio (fls. 384 a 385 vto. cdno. ppal.).

2.3. Estudio de fondo del asunto.



El demandante solicitó la declaratoria de nulidad del acto que declaró que el voto el blanco constituyó la mayoría de los votos válidos depositados para Parlamento Andino y se abstuvo de declarar la elección de los representantes por Colombia ante este organismo.

2.3.1. La fijación del litigio y los cargos.

En la audiencia inicial, el Despacho fijó el litigio, sin que las partes recurrieran o manifestaran su desacuerdo, razón por la cual la Sección Quinta decidirá conforme a los límites y al problema jurídico que se delimitó en los siguientes términos:

Determinar si el acto demandado que se abstuvo de declarar la elección de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino (2014-2018) y que informó que el voto en blanco constituyó la mayoría de los votos válidos (Resolución 2525 de 9 de julio de 2014) es nulo por aplicar el régimen electoral nacional en forma absoluta, concretamente en cuanto a las consecuencias y alcances del voto en blanco.

Se indicó que conforme al concepto de violación complementado con los planteamientos del tercero con interés directo doctor Rafael Antonio Flechas Díaz, en aquello que le es accesorio al planteamiento de su coadyuvada (parte demandante), los argumentos sustento de la pretensión anulatoria y de la *causa petendi*, son a saber:

a) El **incumplimiento de los deberes del CNE** al abstenerse de reconocer a las personas (candidatos) que fueron elegidas para el Parlamento Andino, con lo cual desconoció la elección realizada democráticamente, desnaturalizó el Estado Social de Derecho y transgredió el carácter internacional del Parlamento Andino, así como la supranacionalidad que lo caracteriza, al asimilarlo a una Corporación Pública nacional y aplicarles los efectos y alcances del voto en blanco, sin contar con norma remisoria constitucional o legal que lo autorizara para aplicar analogía legislativa.

La Sala considera que en este punto, debe remitirse al contenido textual de la parte resolutive del acto demandado, toda vez que en defensa de la legalidad de la Resolución que se pretende anular, el Consejo Nacional Electoral decidió:



“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar que el voto en blanco constituyó la mayoría de los votos válidos depositados para Parlamento Andino, período 2014-2018, y en consecuencia abstenerse de declarar la elección de los Representantes por Colombia ante este organismo (...).”

De lo anterior se advierte que la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral se compone de dos partes, a saber:

Una declarativa: que consiste en que el voto en blanco fue la mayor votación.

Una consecuencial declarativa: abstenerse de declarar la elección de los Representantes por Colombia al Parlamento Andino.

En estricto sentido, lo que hizo fue declarar que el “voto protesta” fue mayoritario, ante su abrumador resultado equivalente al 53% del total de la votación válida. Así las cosas, no fue que se abstuviera de declarar la elección, al contrario lo que hizo fue declarar mayoritaria la expresión popular del disenso y no a una persona individualmente considerada en calidad de candidato.

Sin ninguna duda, en Colombia debe entenderse, debido a las consecuencias otorgadas legalmente, que el voto en blanco es un *sui generis* “candidato”, entendida la expresión “candidato” no dentro del concepto idiomático de la Real Academia de la Lengua que en forma unívoca alude a “*persona natural*”, sino en su sentido amplio y semiótico de una **opción electoral** que tienen los votantes como reflejo de su voluntad inconforme, tanto así que se contabiliza dentro de los votos válidos pero en forma autónoma e independiente de la votación obtenida por cada candidato y partido y se diferencia en forma abismal del abstencionismo y es ajeno al voto nulo.

Lo cierto es que si se determina que el voto en blanco es la mayoría real y cierta y absoluta frente a la totalidad de los votos válidos, es decir, la mitad más uno de éstos, no puede entonces afirmarse que alguna de las personas naturales candidatizadas fueran las ganadoras del querer popular, pues la voluntad soberana del pueblo se materializó en el voto protesta. Darle un



alcance diferente, sí llevaría a desconocer contra el mandato constitucional la importancia electoral del voto en blanco.

Probatoriamente, conforme a las consideraciones que reposan en el acto demandado y al E-26 PA (véanse fls. 384 a 385 vto. cdno. ppal), los resultados de las votaciones para Parlamento Andino fueron los siguientes:

En cuanto a partidos y candidatos:

Nombre del candidato	Partido o movimiento Político	Votación
Partido opción ciudadana	Partido opción ciudadana	321.176
Partido Alianza Verde	Partido Alianza Verde	372.546
Leonor Zabalata Torres	Partido Alianza Verde	201.949
Germán Guzmán Arias	Partido Alianza Verde	85.546
Gloria Isaza	Partido Alianza Verde	106.738
Fabio Arias Giraldo	Partido Alianza Verde	65.393
Polo Democrático Alternativo	Polo Democrático Alternativo	743.272
Mov. Político Cien por Ciento por Colombia	Mov. Político Cien por Ciento por Colombia	93.415
Cesar Augusto Bateman Romero	Mov. Político Cien por Ciento por Colombia	45.146
Partido Unión Patriótica UP	Partido Unión Patriótica	107.284
Lilia Clemencia Solano Ramírez	Partido Unión Patriótica "UP"	72.850
Francisco Javier Bello Durán	Partido Unión Patriótica "UP"	18.761
Carlos Ignacio Sabogal Tamayo	Partido Unión Patriótica "UP"	28.181
Ligia Acevedo Jiménez	Partido Unión Patriótica "UP"	18.518
Beatriz Bayona Sanjuan	Partido Unión Patriótica "UP"	13.079
TOTAL VOTOS POR CANDIDATOS Y PARTIDOS		2.293.774

Con respecto a las sumas globales de votos, el E-26PA da cuenta de lo siguiente:

Ítem	Votos totales	Porcentaje
-------------	----------------------	-------------------



1) Votación total	10.336.936	100%
2) Votación no marcada	-2.873.725	27%
3) Votos nulos	-512.932	4,96%

Total votación válida 1) = 2) - 3)	6.950.279	67,23%
---------------------------------------	-----------	--------

De lo anterior se evidencia que la votación restante para tener en cuenta es la siguiente:

Ítem	Votos totales	Porcentaje
1) Votación total luego de descontados los votos nulos y no marcados 1) = 2) + 5)	6.950.279	100%
2) Votos en blanco	3.698.836	53,22%
3) Votos lista retirada Partido Conservador Colombiano	957.669	13,77%
4) Votos totales por candidatos y partidos	2.293.774	33,00%
5) Subtotal parcial de votación por candidatos o partidos 5) = 3) + 4)	3.251.443	46,78%

La afirmación de la parte actora de que se desconoció la votación millonaria obtenida por los candidatos individualmente considerados carece de sustento fáctico y jurídico y se aparta de la realidad, por cuanto el triunfador de las justas electorales del 9 de marzo de 2014 en el caso del Parlamento Andino, fue la opción electoral del “voto en blanco”. Aseverar lo contrario, sí implicaría una violación flagrante a la voluntad popular del electorado quien con un abrumador 53% del total de la votación válida rechazó los candidatos que se presentaron a esas justas electorales y ello llevó a que con buen criterio el Consejo Nacional Electoral declarara que la opción más votada fuera la del voto en blanco frente y en comparación a los candidatos.

Ahora bien, el aparte de la censura que se sustenta en la violación al artículo 258 Superior que ordena repetir la elección cuando del total de votos válidos, el voto en blanco constituya la mayoría, no se advierte como deber incumplido de la máxima autoridad electoral, en razón a que se presentó tránsito de



legislación devenida de la derogatoria de la Ley 1157 de 2007 y que modificó el procedimiento de la elección. De tal suerte que la votación directa y por voto popular, que era el sistema eleccionario regulado por ésta, fue suprimido del ordenamiento jurídico por voluntad del legislador estatutario, para dar paso a un nuevo sistema de elección mediante la votación y escrutinio al interior de Corporación Pública (Senado y Cámara de Representantes) e incluso permitió al país cumplir con su compromiso internacional de propender por la integración andina mediante la designación de sus miembros al citado Parlamento.

En tal sentido y por virtud de la derogatoria que de la Ley 1157 de 2007 hiciera la Ley 1729 de 2014, la elección fue hecha, pero conforme al nuevo sistema de elección propio de una Corporación Pública, como en efecto se evidencia del siguiente texto contenido en la última Ley que se menciona:

*“**Artículo 2°.** (...) los Representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino, serán designados por el Congreso de la República así:*

a) Dos (2) representantes elegidos por el Senado de la República.

b) Tres (3) representantes elegidos por la Cámara de Representantes, de los cuales uno, corresponderá a uno de los partidos que se declaren en oposición al Gobierno de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. La designación se realizará por medio de votación secreta por cada una de las Cámaras”.

Con base en las anteriores razones el cargo **no prospera**.

b) La **inobservancia de la Ley 1157 de 2007**, por cuanto el CNE desconoció el artículo 2°, porque la aplicación transitoria de la legislación electoral interna propia de las elecciones de Senadores de la República recae sobre materias determinadas como los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades y conforme al artículo 4° ibídem, sobre la forma de elección o el mecanismo electoral, pero no era remisible



a la figura del voto en blanco, ya que esa Ley específica ni siquiera menciona tangencialmente el voto protesta.

Este tema como bien lo indicaron dentro del proceso y se trajo a colación al decidir la solicitud de suspensión provisional, ya había sido objeto de pronunciamiento por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

En efecto, en sentencia de 9 de marzo de 2012³, la Sección Quinta definió su posición de aplicar en forma absoluta y total el régimen electoral interno mientras se expide el régimen uniforme de integración regional, al juzgar la acción de nulidad de contenido electoral (nulidad simple) contra la designación de miembros al Parlamento Andino. En esa oportunidad, quienes abogaban por la nulidad de la elección porque consideraron que el voto en blanco superaba los resultados de la votación obtenida por cada candidato individualmente considerado, no encontraron prosperidad a sus pretensiones porque el voto en blanco, dijo la Sala, se coteja para efectos de encuadrar en la norma constitucional con el resultado de la **votación válida totalizada** y no frente a cada candidato y debe superar la mayoría absoluta (mitad más uno).

En el caso que actualmente ocupa la atención de la Sala, el voto en blanco como se analizó atrás, sí superó la **mayoría absoluta de la sumatoria total de la votación válida en un porcentaje superior al 53%**, siendo entonces aplicable la parte de evolución normativa y de consideraciones jurídicas generales plasmadas en este antecedente jurisprudencial:

La sentencia en cita con apoyo en la doctrina⁴ hizo un juicioso recuento de la evolución normativa del voto en blanco, del cual se extractan sus apartes principales: la Ley 28 de 1979 (art. 107) estableció el voto en blanco, no con el alcance del actual, sino dándole la connotación de voto nulo o no marcado, por cuanto se trataba de un problema de ilegibilidad al definirlo

³ Expediente 11001032800020100002900. Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada y otros.

⁴(NOTA AL PIE en el texto original: Para una completa reseña sobre la evolución normativa del voto en blanco en Colombia, véase Omar Joaquín Barreto Suárez, *Derecho Electoral Colombiano: La Actuación Administrativa*, Editorial Universidad del Rosario, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2007.).



como el voto que “no exprese de un modo legible y claro el nombre y apellido de la persona que encabeza la lista o del candidato a cuyo favor se vota”. Pero como bien lo acotó el antecedente jurisprudencial, en el año de 1985 con la Ley 96, el legislador hizo una diferenciación tajante entre lo ilegible del voto y el voto en blanco asignándole a este último, injerencia y efecto en el escrutinio al poderse contabilizar para el cuociente electoral y dejando el voto ilegible como parte que engrosaba el ítem del voto nulo.

Posteriormente con la votación mediante papeletas, instrumento empleado en el año de 1986, bajo la vigencia del actual Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), el voto en blanco se materializaba en el sobre vacío o en la papeleta sin inscripción, pero se retrocedió en su efecto jurídico electoral del “*voto protesta*” al considerarlo como inexistente dentro de los resultados electorales. Con la Ley 62 de 1988 y el Acto Legislativo 2 de 1988, surge la tarjeta electoral para algunas elecciones y aunque contaba con el espacio para el voto en blanco, el legislador guardó silencio sobre su efecto electoral.

Destaca el antecedente jurisprudencial que la Constitución Política de 1991, no elevó a rango constitucional la figura del voto en blanco⁵. Luego, la Ley 163 de 1994, señaló de manera expresa que el voto en blanco y el voto no marcado son diferentes en su concepto y alcance. El primero, conforme a las voces del artículo 17 es “*aquel que fue marcado en la correspondiente casilla*” y enseguida lo diferencia del voto no marcado que es el que no contiene tacha en ninguna casilla y no se contabiliza como voto en blanco.

Con la reforma política del año 2003, el Constituyente derivado otorgó toda la preponderancia al voto en blanco, al elevarlo a rango constitucional a partir del parágrafo 1º que introdujo como modificación al artículo 258, cuyo texto era del siguiente tenor: “*Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir*

⁵ La Ley 84 de 1993 definió el voto en blanco, lo mantuvo sin efectos, pero la Corte Constitucional la declaró inexecutable, toda vez que requería de Ley Estatutaria (C-145 de 1994).



*miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría **absoluta** en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral” y cuyas previsiones fueron nuevamente modificadas con el Acto Legislativo 01 de 2009, retiró del texto “absoluta” que calificaba a la clase de mayoría⁶ que se requería.*

Un aspecto nuevo de discusión en este proceso es determinar si el voto en blanco tuvo o no una aplicación analógica al equiparar al Parlamento Andino con una Corporación Pública, más concretamente, con el Senado de la República.

Lo primero que debe advertirse es que el artículo 2° de la derogada Ley 1157 de 2007 al referirse al “régimen electoral aplicable”, hizo remisión legislativa al “sistema de elección” de los Representantes al Parlamento Andino, y se refiere al “régimen electoral transitorio establecido en la presente ley”, que será inaplicable en vigencia de los “instrumentos que establezca el régimen electoral uniforme” y remató con “salvo en lo que difiera expresamente a la normatividad interna colombiana”.

⁶ La Sentencia antecedente explicó que la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en sus inicios y siendo aún proyecto, incluía un efecto del voto en blanco frente al candidato o lista que hubiese obtenido la mayor votación, previsión que la Corte Constitucional encontró inconstitucional en la sentencia C-490 de 2011⁶, por cuanto el parágrafo 1° del artículo 258 superior exige la mayoría frente a los votos válidos, el proyecto de Ley Estatutaria restringía a la lista o candidato individualmente considerado con la mayor votación.



Se observa entonces que en un párrafo reducido parece utilizar indistintamente diversos vocablos para disímiles situaciones que pueden llevar a confusión, como pasa a explicarse:

Al inicio de la norma, al titularse “*Del régimen electoral aplicable*” denota amplitud en cuanto a la legislación a observar, pero inmediatamente restringe ese panorama al remitir a la ley interna, al parecer, tan solo al “*sistema de elección*” que es una parte del régimen electoral. Luego indica que el régimen electoral transitorio es el “*establecido en la presente ley*”, es decir, la Ley 1157 de 2007 que será inaplicable con el “*régimen electoral uniforme*” y finaliza extendiéndolo nuevamente en cuanto a la incompatibilidad con la normativa interna colombiana que es un campo aún más amplio que el “*régimen electoral aplicable*” y el “*régimen electoral transitorio*”.

Por otra parte, el artículo 10° de la misma ley agrega la fórmula para interpretar los vacíos legislativos, siendo esta norma más incluyente, toda vez que indica que será con la hermenéutica propia de las “*normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República*”, dándose así un panorama muy extenso que está contenido en la legislación electoral general y que es aplicable al Senado de la República.

Ello se corrobora en forma clara y expresa al observar la exposición de motivos, la teleología, el objeto y la observancia de normas superiores que el legislador explicó como parte de la motivación que hiciera al proyecto de ley 34 de 2005 (Senado) que luego se convirtió en la Ley 1157 de 2007 destacó el compromiso de integración de los países miembros de la Comunidad Andina frente a propósitos como unidad sobre la preservación de la paz, la plena convivencia y la consolidación efectiva de la democracia en la subregión, con una voluntad política común e invocó el artículo 42 de la nueva codificación del Acuerdo de Cartagena “*por medio del cual se consagra al Parlamento Andino como órgano representante de los pueblos de la Comunidad Andina, constituido por Parlamentarios **elegidos por sufragio universal directo** de conformidad con el Protocolo*



Adicional que establezca los adecuados criterios de representación nacional.

E indicó, además, algunos aspectos históricos sobre la forma de integrar el Parlamento Andino, a saber:

- En tanto se cumplía con la obligación de “suscribir” el mencionado protocolo, el Parlamento se conformaría con representantes de los Congresos Nacionales de conformidad con reglamentaciones internas y el Reglamento General del Parlamento Andino.

- El Protocolo de Trujillo, aprobado por Colombia mediante Ley 323 de 1996, estableció en el artículo 7° transitorio, las elecciones directas de los Parlamentarios Andinos dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, siendo obligatorio para Colombia haber iniciado elecciones directas a partir del año 2002 o avanzar en ellas, so pena de incumplir el ordenamiento jurídico comunitario.

-En 1997, se suscribe el Protocolo Modificadorio al Tratado Constitutivo, del Parlamento Andino y del Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de Representantes al Parlamento Andino.

Este segundo Protocolo, da luces a la Sala para entender el alcance de la norma constitucional redactada en forma ambigua, pues establece en el artículo 1° el procedimiento que se debe adoptar en los procesos electorales de los Estados miembros para la elección por sufragio universal directo de sus Representantes dentro de un plazo de cinco años. El artículo 4° de dicho Protocolo dispone que “*en tanto se establezca un régimen electoral uniforme, **el sistema de elección de los representantes titulares ante el Parlamento Andino, así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo con la legislación interna de cada país miembro**”.*



A partir de lo anterior, la motivación concluye, por una parte, que el proceso de elecciones de los parlamentarios andinos responde a la máxima voluntad política de los países miembros, debiendo llevar al corto plazo el proceso electoral respectivo “**de acuerdo con su legislación y normativa interna**” y, por otra parte, la necesidad de definir una ley única a nivel de los cinco países para el sufragio universal y directo en la elección de los Representantes al Parlamento Andino. Estas dos razones sustentaron al legislador para dar cumplimiento al artículo 227⁷ constitucional, en armonía con el artículo 9^o⁸ superior y tener como propósito expedir la nueva Ley.

De interés resulta la motivación que hace el legislador en el proyecto de ley, al sostener que la generalidad de la designación de los representantes supranacionales no ha respondido a los principios establecidos por el sistema democrático, por cuanto si bien son funcionarios con capacidad de decisión y amplio poder “...son elegidos burocráticamente bajo estructuras de designación de los poderes ejecutivos como la de libre nombramiento y remoción, **cuando se debería aplicar el principio de decisión con representación, por la naturaleza misma de los cargos de dirección política.** Es por el déficit democrático que genera la integración, que resulta de fundamental importancia fortalecer los parámetros regionales porque de esta manera se logra que la integración, proceso a todas luces loable, no afecta la democracia. **Solo con medidas encaminadas en esta dirección es posible mantener el sistema político que ha sido elegido por nuestros pueblos para definir cómo se distribuye el poder y la propia forma de gobernar. Las elecciones directas de parlamentarios andinos son un primer paso en el proceso de fortalecimiento del Parlamento Andino, organismo con la**

⁷ “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad creen organismos supranacionales, inclusive para formar una comunidad latinoamericana de naciones. La Ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

⁸ “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe”.



vocación para ser el cauce que oriente la representatividad en el proceso de integración”.

Indicó que desde el Tratado Constitutivo de 8 de octubre de 1979, el Parlamento Andino se concibió como un órgano deliberante, cuyos representantes debían ser elegidos **democráticamente**, conformado por miembros de cada país **elegidos por sufragio universal y directo**.

Sobre el propósito del proyecto se mencionó: “(...) *de manera simple y clara se establecen los principios mediante los cuales se elegirán los representantes por Colombia al Parlamento Andino, **los cuales deberán tener las mismas condiciones de las exigidas para la elección directa de los Senadores de la República**. Se consagra para efectos prácticos una **circunscripción única nacional** para que mediante el **sistema de cifra repartidora**, de acuerdo con la votación alcanzada entre las **listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino**, se elija a los cinco representantes que por Colombia integrarían el Parlamento Andino”.*

El artículo 7° del Protocolo Adicional autorizó que los Congresistas puedan ser, al mismo tiempo, Representantes al Parlamento Andino, siendo una de las excepciones a la prohibición de que los funcionarios públicos reciban doble asignación del tesoro público. Y finalmente, indica que por efectos prácticos presupuestales, logísticos y de cultura democrática participativa a nivel supranacional y ante la obligación de cumplir con el Acuerdo de Cartagena y su Protocolo Modificadorio de Trujillo, que la elección de Parlamentarios Andinos se efectúe el mismo día de las elecciones programadas para Congreso.

Cuando el proyecto recibe ponencia favorable para primer debate dentro de los objetos del proyecto se destaca la aseveración de que el articulado se ajusta a los postulados del Acto Legislativo 01 de 2003 “(...) y **recoge en un todo las disposiciones**



contenidas en esa enmienda a la Constitución Nacional, en cuanto a la circunscripción, procedimiento y sistema electoral se acogen las mismas normas existentes en la legislación Colombiana para la elección de Senadores, mientras se expide una Legislación única a nivel Andino”. Y en los alcances del proyecto indicó en forma expresa y contundente “(...) las elecciones **habrán de realizarse conforme a la legislación y normatividad (sic) colombiana,** pero será necesario promover una única a nivel de los Países Andinos para regular la materia de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo de Trujillo y la Ley 323 de 1996”.

Para el debate en plenaria se indicó que dentro del objeto del proyecto se pretende organizar “**el proceso para que se dé cumplimiento a lo consagrado en los artículos 4º y 5º del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones Directas y Universales de sus Representantes; según los cuales la elección de Representantes de Colombia al Parlamento Andino por voto popular y directo se realizará de acuerdo a su legislación interna, pudiendo ser elegidos dichos Representantes en la fecha en la que se efectúan elecciones legislativas u otras generales de conformidad con su propia legislación**” y reitera lo dicho en la ponencia anterior sobre el respeto al Acto Legislativo 01 de 2003.

Así las cosas, vista la exposición de motivos, el planteamiento de la parte actora de afirmar que el único objetivo de la remisión a la normativa interna es exclusivamente al sistema de elección y que el legislador tuviera tan sólo la preocupación por el erario como causa para unificar que el día de elecciones congresales con las de Parlamento Andino, no es acorde al espíritu del legislador que se refleja en los anteriores apartes que conforman la causa origen argumentativo de la Ley 1157 de 2007, por cuanto, *a contrario sensu* tuvo en mente la remisión absoluta y total al bloque normativo aplicable a la elección de Senadores, en caso de vacío legislativo y dejando aspectos especialísimos y expresos a la mencionada ley de Parlamento Andino.



El giro dado por el legislador, ante todo, fue viabilizar la integración del organismo suprarregional y ante la ausencia de régimen o regulación uniforme, entendida esta como la normativa regional que rija a todos los países miembros en sus relaciones supranacionales en el ámbito de la integración regional, permitió por disposición expresa de los Protocolos Andinos, la aplicación de la legislación interna y, ello fue lo que materializó la Ley 1157 de 2007, no sólo frente al sistema electoral (artículo 2° de la Ley 1157) sino de todos los vacíos interpretativos que la aplicación normativa regional, conforme a las voces del artículo 10° ibídem, sin que sea viable entender la escisión de la regulación frente a asuntos que no hayan sido regulados por la ley uniforme o por la Ley 1157 de 2007.

Ahora bien, un paso rápido por la motivación de la consagración del voto en blanco en la llamada Reforma Política de 2003 y de 2009, a partir de los Actos Legislativos 01 de los respectivos años refuerzan el entendimiento de estas consideraciones que aceptan la aplicación del régimen interno propio de las elecciones senatoriales a la elección de representantes al Parlamento Andino.

Sea lo primero anotar que la diferencia entre ambos Actos Legislativos sobre el tema del voto en blanco es que mientras el 01 de 2003 exigía para repetir la elección que el voto en blanco alcanzara la mayoría absoluta de los votos válidos, en el A.L. 01 de 2009 se suprimió el calificativo de absoluta de la mayoría.

No obstante, la cualificación de la mayoría, no es en esta oportunidad el punto que ocupa la atención de la Sala, sino observar la teleología de la figura del voto en blanco y su necesaria inclusión dentro del sistema electoral colombiano, a fin de entender su remisión a la elección de parlamentarios andinos.

En efecto, el debate legislativo previo al Acto Legislativo 01 de 2003, da cuenta en su sesión de 31 de julio de 2003⁹, que el Representante Jorge Franco Pineda manifestó que presentó

⁹ *Gaceta del Congreso*. 378 de 31 de julio de 2003. Páginas 24 y siguientes.



proposición modificatoria en la que destaca que la incidencia del voto en blanco busca el reconocimiento de la voluntad de la mayoría, frente a la posibilidad de que terminen elegidas personas de una minoría notoria y, para ello, planteó el siguiente ejemplo: *“(...) ante una posibilidad de votación de 20 millones, acuden a las urnas en nuestro caso práctico, diez millones, un 50%, la mayoría absoluta representaría cinco millones un voto, suponiendo que los resultados del voto en blanco sean cuatro millones y el siguiente candidato obtenga dos millones o dos millones y medio, y el resto se lo distribuyan entre los candidatos, estaríamos eligiendo a una persona con una minoría significativa y no se estaría dando el valor real o el valor práctico que se busca de otorgarle al voto en blanco. Entonces propongo que la modificación sea sencillamente, que cuando el voto en blanco sea mayoría tenga los efectos que señala el párrafo, creo que así estaríamos interpretando la voluntad popular, que está diciendo tácitamente, no respaldo cuando no vota, y específicamente, no votamos por este candidato cuando vote en blanco, y además otros votos que quedarían de tercero, cuarto o quinto, estarían rechazando ese nombre, entonces mi propuesta es que sea verdadero, real y práctico ese valor, se quede como mayoría simple, no mayoría absoluta”.*

Por su parte el Representante a la Cámara Joaquín José Vives Pérez, en su intervención, ilustra sobre las razones por las cuales el artículo constitucional aunque parece referir a solo algunas elecciones, en realidad tiene un propósito altamente democrático y es frente **al efecto e incidencia del triunfo del voto en blanco** tratándose de elección unipersonal o de elección plural (corporación pública), como claramente solicita a los ponentes separar la redacción dependiendo de la clase de elección. Se lee lo siguiente:

“(...) en el texto aprobado en Comisión Primera, se señala que tratándose de elecciones unipersonales si el voto en blanco es mayoría simple, debe repetirse la elección y que en esta nueva elección no pueden participar los candidatos. En la Comisión de Ponentes... empezamos a reflexionar sobre el tema, y decíamos, una alcaldía o una Gobernación, hoy se pueden ganar con una mayoría simple, el sistema colombiano no exige mayoría absoluta, cómo o por qué castigar a un candidato, al no poder participar en la repetición de la elección, si sacó una mayoría simple, con la que un determinado escenario puede ser el ganador, entonces sencillamente la repetición de la elección permitiría



nuevos candidatos, pero permitiría mantener los anteriores. De alguna manera dijimos, resulta más sensato nos pareció en el momento, exigir la mayoría absoluta y **castigar a los candidatos en el sentido de que no puedan volver a participar en esa elección,... lo que tendríamos es que modificar los efectos... en el sentido en que en esas elecciones unipersonales si el voto en blanco es mayoría... se repita permitiéndole la inscripción de nuevos candidatos** y pregunto ¿permitiendo también la de los anteriores? he ahí el problema que nos llevó a nosotros a proponer la mayoría, pero invito a la Plenaria que reflexione porque ambas posiciones son válidas, incluso la que nosotros traemos en la ponencia de alguna manera hace muy rígido la validez del voto en blanco en esas elecciones uninominales porque no es muy fácil consolidar una mayoría absoluta en estas elecciones, de manera a mí me parece que es bienvenida abrir la discusión... **sugeriría que se separa en la redacción los efectos para las elecciones uninominales y los efectos de las corporaciones porque debía ser diferente**".

El Representante a la Cámara Wilson Borja Díaz, llamó la atención a la plenaria a fin de centralizarse en lo que consideró era el punto álgido del debate y era que definieran las consecuencias o el "peso" del voto en blanco en la Constitución. A lo cual el Congresista Reginaldo Montes Álvarez respondió: "...los legisladores o los Constituyentes de 1991 acertaron al incorporar el voto en blanco,... **es una expresión diferente de los que no están de acuerdo con las dos tendencias, y el hecho de aparecer consignado es una muestra de su valor,... lo que se está definiendo hoy es darle una trascendencia más allá, en lo que tiene que ver con las elecciones en Colombia...**". Planteó que tal vez el clima político y el proceso democrático que estaba viviendo el país con la reforma política le llevaba a sugerir la supresión del parágrafo de la incidencia del voto en blanco. Circunstancia de inoportunidad que hiciera también la Representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, pero quien destacó que tal escollo en el estado del arte de la actualidad política debía superarse y permitir que la voluntad del electorado reflejara su tendencia a través del voto en



blanco, siendo necesario imbuirle el valor necesario, como en efecto lo pretende con el parágrafo modificadorio del artículo 258 superior y agregó **“es una figura de la esencia de la democracia que permite justamente,... a aquellas personas que no coinciden con las listas únicas que se puedan presentar, expresar su voto a través del voto en blanco y no con el fenómeno de la abstención”**.

A ese clamor se unió el Representante José Luis Arcila Córdoba al intervenir en los siguientes términos: **“...en un país que necesita *construir cultura política, en un país que tiene que enseñar a votar a los ciudadanos, en un país que tiene que consolidar la democracia, en un país que necesita que se le defienda de las fuerzas violentas, figuras como estas permiten que los ciudadanos digan, creo en la democracia, no estoy de acuerdo con el menú de los candidatos propuestos por los partidos e impulsemos una fórmula para que se nos presente una nueva elección. Eso es sostener la democracia,... dentro del propósito grande de construir cultura política en el país, el voto en blanco no puede ser una fórmula eminentemente pasiva sino que cuando tenga una connotación mayoritaria que es lo que determina el parágrafo, debe tener un efecto práctico desde el punto de vista político...*”**.

Una posición más extrema en los efectos electorales del voto en blanco fue expuesta por el Representante Jaime Amín Hernández, quien indicó que el voto en blanco está consagrado en la Constitución Política, pero carente de instrumentos para posibilitar que ante una alta votación en blanco hubiere una consecuencia jurídica política y electoral **“y es que *invalidara no solamente las elecciones sino que también prohibiera a los candidatos que se presentaran a buscar el favor del electorado porque no tuvieron el mínimo de votación requerida,... fueron rechazados, esa es la manifestación más ostensible del voto en blanco...ponerle una contundencia... ponerle posibilidades y una oportunidad a los ciudadanos que precien su derecho a ser oídos a través de la figura del voto en blanco porque no le gusta ninguno de los candidatos y esa preponderancia es la que va a impedir precisamente a los candidatos que ya*”**



fueron rechazados por el electorado para que no puedan volverse a presentar en tratándose de elecciones uninominales”.

Por contera, lo que observa la Sala es que en la modificación constitucional para incluir el voto en blanco y constitucionalizar su real incidencia en el resultado electoral, los autores lejos de pretender determinar diferencias a partir de los cargos a proveer tuvieron el único propósito de fortalecer la democracia y la voluntad popular mediante el mecanismo del voto protesta.

Ahora bien, frente a la Reforma Política que se implementara con el Acto Legislativo 01 de 2009, la ponencia para primer debate¹⁰, consideró al voto en blanco como un avance en el sistema democrático en Colombia al ser una forma clara y representativa del **disentimiento popular y de consolidación de la voluntad del electorado frente a las costumbres políticas, los candidatos propuestos y las formas de gobierno**. Indicó que a ese momento su contabilización electoral y efecto jurídico son admitidos constitucional y legalmente, en tanto conlleva la repetición de la elección y **materializa la sanción ciudadana clara y directa contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación e inconformismo generalizado frente a las opciones electorales en contienda**.

En su intervención, la Registraduría Nacional del Estado Civil, frente al entonces proyecto de Acto Legislativo, en el tema del voto en blanco indicó que es manifestación de resistencia pasiva y frente a disímiles circunstancias como el rechazo generalizado a prácticas corruptas o a la violencia sobre el elector o simplemente constituye la expresión de la democracia.

¹⁰ Véase Gaceta del Congreso 828 de 21 de noviembre de 2008, página 4. Proyecto de A.L. No. 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara “*Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*”.



En la ponencia para segundo debate ante plenaria de la Cámara¹¹, el voto en blanco es calificado con un “...*gran avance para la democracia al convertirlo en una alternativa real para quienes no están convencidos con las propuestas de los candidatos **para las diferentes corporaciones** y quieren ejercer su derecho al voto*”.

De todo lo anterior, para la Sala es claro que incluso el Constituyente de 2009, a lo largo de la discusión Congresal que dio lugar a la Reforma Política de 2003 y a su homóloga del 2009, dos propósitos fueron expresamente expuestos, por una parte, el propósito de otorgar eficacia al voto en blanco frente a los resultados electorales y, por otra, que el efecto e incidencia del voto protesta se aplicara a toda elección tanto uninominal como pluripersonal, sin que sea dable entender nada diferente a que cada clase de elección se escindió para separar los respectivos efectos de la incidencia del voto en blanco, pero no propiamente para excluir alguna clase de cargo de elección. Se reitera que conforme a lo dicho por los congresistas que intervinieron en el debate era para diferenciar la elección unipersonal de la pluripersonal, sin que se advierta alcance diferente al texto constitucional.

Con buen criterio, la Sección Quinta en el antecedente jurisprudencial referido contenido en la sentencia de 9 de marzo de 2012 (Exps. Acum. 2010-00029 y otros) indicó que el voto en blanco instrumentalmente permite la participación activa del electorado a partir de su manifestación de desacuerdo expreso y manifiesto, a diferencia del abstencionismo y se atribuyó al efecto dinamizador del mismo la razón por la cual “...*la Corte Constitucional ha señalado que el reconocimiento del voto en blanco es fundamental en una democracia constitucional porque permite canalizar y sobre todo **visibilizar** la inconformidad del electorado que no ve cumplidas sus expectativas **con ninguna de las propuestas y candidatos en contienda**. Hecho que no sucede con la abstención, la cual puede tener diversas lecturas, entre ellas, desde la oposición al sistema hasta la apatía y el desinterés del ciudadano en la conformación de las instituciones y su participación en ellas. En otros términos, abstención y voto en*

¹¹ Véase Gaceta del Congreso 273 de 5 de mayo de 2009, página 4.



blanco no son equiparables. En el voto en blanco hay una intención clara de participación del ciudadano en busca de un efecto determinado; en nuestro sistema, lograr que unos candidatos queden por fuera de la contienda electoral en una elección que debe repetirse. Es un voto protesta en contra de quienes han decidido conformar una determinada corporación de elección popular o cargo de la misma naturaleza” (subrayas y negrillas en el original).

No se observa entonces ni a partir del texto positivizado ni de la exposición de motivos tanto de la Ley 1157 de 2007 como de los Actos Legislativos de Reforma Política la exclusión de la eficacia del voto en blanco en elecciones como la de Representantes al Parlamento Andino, por el contrario todas esas disposiciones destacan y entronizan el respeto al derecho interno para que actúe en forma armónica y eficaz en pro de lo supranacional, sin que se advierta ajenidad en aplicar el voto en blanco que conforme a la legislación electoral interna también se aplica a la elección de Senadores.

Así pues, la aplicación del régimen interno electoral a la elección de Parlamento Andino, está clara en la posición decantada de la Sala, por cuanto fue perentoria la consideración en tal sentido al pronunciarse sobre el tránsito entre el Acto Legislativo 01 del 2003 y 01 de 2009 y al desestimar la censura de nulidad electoral atinente a cuál clase de mayoría era la aplicable para evaluar la incidencia en las elecciones al Parlamento Andino por parte del voto de protesta, se indicó: “(…) al examinar lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 258 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009, que este cargo debe ser desestimado, pues como quedó establecido, **el acto demandado dio aplicación a la norma vigente, al comparar la cantidad de votos en blanco con el total de votos válidos depositados el 14 de marzo de 2010 para la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, y al constatar que éstos no constituyeron una mayoría de la mitad más uno de la totalidad de los votos válidos, procedió, debidamente, a declarar la elección.**”



Con dicha consideración se dio valía a la aplicación de la figura del voto en blanco para la elección del Parlamento Andino, disertación que refleja la posición de la Sala, en cuanto la aplicación del régimen electoral interno incluída la figura y opción del voto en blanco.

Es innegable que si bien los elegidos ocuparán curules de un organismo internacional supranacional de integración, ante todo representan a los colombianos y al país y mientras sean elegidos por voto popular se someten a todo aquello que protege esa manifestación de soberanía popular.

Por otra parte, también la Sala tuvo la oportunidad de determinar en forma indirecta que las características propias del Parlamento Andino permitían aplicarle la legislación de voto en blanco propia de la Corporación Pública (Senado). En efecto, fue un asunto tratado en el antecedente en cita, que devino del cuestionamiento de si a la elección de Parlamento Andino se le aplicaba la normativa propia del Congreso, en concreto el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009, frente a lo cual de manera explícita se respondió afirmativamente, como se lee en las siguientes consideraciones:

“El artículo 227 de la Constitución Política determina que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano. En ejercicio de esa atribución, el legislador ordinario expidió la Ley 1157 de 2007 ‘Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos’ y señaló en el artículo 1 que los ciudadanos podrán elegir de forma directa y mediante sufragio universal y secreto, cinco (5) representantes al Parlamento Andino. Igualmente, en los artículos 2, 10 y 11 de esa normativa, se estableció que para dichas elecciones regirán las normas del sistema electoral colombiano mientras no se expidan las reglas electorales uniformes que deben expedirse en el marco de la comunidad Andina. Esta aplicación transitoria del procedimiento electoral interno fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-502 de 2007¹², en donde se afirmó que era válido que el legislador en estas elecciones aplicara las normas electorales internas hasta tanto no se dictasen las reglas electorales uniformes.

¹² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



*El anterior recuento, le permite a la Sección concluir que mientras dichas reglas no se dicten, las elecciones de **representantes al Parlamento Andino se regirán por la normativa interna, entre ellas, aquella que determina la repetición de la respectiva elección en el evento en que el voto en blanco resulte ser mayoritario frente al total de los votos válidos** (...).*

7. Conclusión

*Por lo anterior, la Sala considera que la Resolución N° 1509 de 6 de julio de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral '[p]or medio de la cual se declara la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, período 2010- 2014 y se deciden solicitudes con ocasión de las elecciones efectuadas el 14 de marzo de 2010, relacionadas con Parlamento Andino', no violó, por ninguna de las circunstancias aducidas en la demanda, el contenido normativo del parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política (reformado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009), **pues éste ordena la repetición de las votaciones por una sola vez, cuando quiera que el voto en blanco obtenga, al menos, la mitad más uno de los votos válidos totales depositados en la respectiva elección, siendo pues, el parámetro respecto del cual se determine la mayoría, el total de los votos válidos, al tenor literal de la norma. Por esta razón, deben denegarse las pretensiones de la demanda**" (negritas por fuera del texto).*

Así, *mutatis mutandi* si en esa oportunidad se indicó que la autoridad electoral no había incurrido en violación de norma superior, en tanto la votación del voto en blanco no había superado la mayoría absoluta de los votos válidos y, que por ende, no estaba obligada a repetir las elecciones, se evidencia que se estaba dando plena aplicación al alcance y efecto de la figura del voto en blanco y a la observancia de la legislación interna de Senadores que sobre el tema se entendió regía también la elección de los Parlamentarios Andinos.

Ha de notarse que la generalidad conceptual del voto en blanco no es vista desde la restricción determinada por la clase de cargos sino desde una visión general de la participación ciudadana, en pro de la democracia, así se lee en la sentencia



SU de 23 de abril de 2015¹³, al definirlo como una forma de participar en política y expresar el inconformismo “frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral... Así como el voto se utiliza, en general, para apoyar a la opción política de la preferencia, el voto en blanco constituye **otra opción política, que rechaza el acceso a un cargo público de quienes se han presentado como candidatos**. En ese sentido, es un acto de participación política, pues implica concurrir a las urnas para tomar una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos para exigir que las votaciones se realicen con otros candidatos”.

Lo anterior armonizado con lo ya visto sobre la observancia a la legislación interna tanto en el sistema de elección como en las reglas de interpretación de los vacíos normativos permite la aplicación de la figura del voto en blanco frente a la elección de Parlamentarios Andinos por remisión a la normativa de elecciones pluripersonales que son propias de la corporación pública senatorial, sin que puede llegarse al extremo que pretende el coadyuvante de predicar entonces también la aplicación del artículo 171 constitucional frente incluso al número de integrantes y circunscripciones.

Para la Sala, nada más alejado de la realidad que plantear que la Ley 1157 de 2007 constituya una regulación omnicomprendensiva y absoluta de la materia sobre el Parlamento Andino y sus elecciones, por cuanto apenas contiene algunos dispositivos frente a temas específicos o aseverar que el único tema objeto de remisión legislativa es el sistema de elección, entendido como el sistema de votación o procedimiento de elección establecido por la Constitución o la ley, pues ello implica un imposible jurídico debido al corto texto de la misma Ley 1157 de 2007 y un flagrante desconocimiento al artículo 10° ibídem y a la interpretación armónica de los contenidos en esa misma regulación que permite aplicar a los vacíos que presente la citada Ley las normas que regulan la elección de Senadores de la República, sin que se conexe exclusivamente ni así se pueda entender que se hace referencia a determinados aspectos únicos y específicos del sistema electoral.

¹³ Expediente T-43144422. Accionante: Jaime Araujo Rentería. Demandado: Registrador Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral. M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Por las razones expuestas la censura no encuentra prosperidad.

c) La **violación al artículo 103 superior** al desconocer la millonaria votación obtenida por los candidatos al Parlamento Andino cercenó la integración andina. Indicó que el artículo 258 de la Constitución Política en su parágrafo 1° ordena repetir la votación por una sola vez cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyen la mayoría, pero ello es aplicable a las elecciones internas, sin que se mencione el caso de los miembros al Parlamento Andino. Tampoco debió aplicarse por parte del CNE el artículo 17 de la Ley 163 de 1994 porque su objetivo era regular el tema de las tarjetas electorales distintas a las del Parlamento Andino.

A simple vista el contenido de la norma constitucional sustento de la censura no se advierte incumplida y menos en la interpretación que la actora hace, por cuanto en este se prevé los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre ellos el voto, concepto dentro del cual –como ya se vio- se incluye el voto en blanco como opción de decisión electoral y se recaba en la aplicación del régimen interno sobre voto en blanco a las elecciones de los Parlamentarios Andinos.

La Sala en la fijación del litigio consideró necesario determinar el posible conflicto de incompatibilidad entre los artículos 2° y 10° de la Ley 1157 de 2007 y el parágrafo 1° del artículo 258 constitucional, a fin de delimitar si el Parlamento Andino es o no una Corporación Pública y, de ahí determinar si la figura del voto en blanco es viable para la elección de aquel.

Corolario del análisis realizado en las demás censuras, se evidencia una perfecta armonía y complementación entre las normas legales y la constitucional, devenida de que en el orden de la jerarquía normativa tendría aplicación preponderante el régimen uniforme, pero ante su inexistencia, la legislación interna irrumpe para solucionar los vacíos tanto del sistema de elección como cualquiera otro remitiendo a la regulación propia de los Senadores de la República, en cuyo espectro se encuentra el voto en blanco, cuyo triunfo por disposición constitucional (par. 1° art. 258) implica la repetición de la votación porque constitucionalmente el Constituyente decidió darle efectos al



voto protesta en el resultado electoral, más allá de la discusión de si el Parlamento Andino encaja en el concepto interno de Corporación Pública.

Las anteriores consideraciones permiten evidenciar que el cargo no está llamado a prosperar. Basta agregar que focalizar el punto a partir de si el Parlamento Andino es o no una Corporación Pública, como lo pretende la parte actora, desconoce toda la base fundamental de la concepción y alcance del voto en blanco dentro del panorama electoral Colombiano, del cual no pueden escapar, salvo que expresamente lo dispusiera una norma superior o que la norma especial para elecciones de Parlamento Andino así lo consagrara, de la aplicación del voto protesta, en tanto conforme a la positivización del mismo y a las motivaciones que dieran los legisladores en la evolución de los debates previos a su consagración, el propósito del mismo era dinamizar la democracia para permitir que los votantes disconformes con los candidatos o propuestas electorales manifestaran su voluntad y así diferenciarlo del abstencionismo.

La afirmación de la parte actora de que se desconoció la votación millonaria obtenida por los candidatos individualmente considerados carece de sustento fáctico y jurídico y se aparta de la realidad, por cuanto el triunfador de las justas electorales del 9 de marzo de 2014 en el caso del Parlamento Andino, fue la opción electoral del “*voto en blanco*”. Aseverar lo contrario, sí implicaría una violación flagrante a la voluntad popular del electorado quien con un abrumador 53% del total de la votación válida rechazó los candidatos que se presentaron a esas justas electorales y ello llevó a que con buen criterio el Consejo Nacional Electoral declarara que la opción más votada fuera la del voto en blanco frente y en comparación a los candidatos.

Por otra parte, tampoco encuentra la Sala que se haya cercenado la integración andina, como lo afirma la parte actora, en razón a que el **nuevo régimen de la Ley 1729 de 2014**, que derogó en forma expresa a la **Ley 1157 de 2007** posibilitó la solución para que Colombia cumpliera con su compromiso internacional.



Ha de recordarse que el acto demandado, esto es, la Resolución 2525 data de 9 de julio de 2014, y que la ley vigente al momento de su expedición era la 1157 de 20 de septiembre de 2007, pero ésta fue derogada veinte (20) días después por la Ley Estatutaria 1729 de 29 de julio de 2014, en la que el legislador fue consciente de los compromisos del país con la Comunidad internacional y así dispuso que mientras se expedía el régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina “...y con **el fin de garantizar en todo momento la participación de la República de Colombia, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado,** conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”, los Representantes de Colombia ante ese organismo se designaran por el Congreso, a razón de dos elegidos por el Senado de la República y tres por la Cámara de Representantes, mediante votación secreta por cada una de las Cámaras.

Dirá la Sala entonces que el sistema electoral fue modificado, pasando de votación en elección popular a votación dentro de una Corporación Pública (Senado y Congreso) y que el efecto de la nueva ley que derogó la 1157 de 2007 implicó que ya no fuera necesario dar aplicación a la repetición de la elección popular ante el triunfo del voto en blanco en los comicios de 9 de marzo de 2014, en tanto el sistema de elección cambió, posibilitando la provisión de las curules de los Parlamentarios Andinos mediante votación en Corporación Pública sin generar incumplimiento al compromiso internacional al cual se vinculó Colombia años atrás.

En razón a que las censuras de la demanda no encuentran prosperidad, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

Finalmente, la Sala indica que no hará pronunciamientos sobre la renuncia que el Partido Conservador hiciera frente a las candidaturas al Parlamento Andino y los efectos de la no aceptación por extemporánea por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitud planteada por el tercero interesado coadyuvante de la demanda doctor Rafael Antonio Flechas Díaz, por cuanto en primer término su actuar es accesorio al de la parte coadyuvada, quien no acotó argumento al respecto; en segundo lugar, porque tal planteamiento



constituye un cargo nuevo y finalmente, porque ante la improsperidad de las pretensiones resulta inane, para la Sala, pronunciarse sobre dicha solicitud.

En mérito de lo expuesto, y acorde con concepto de fondo del señor Agente del Ministerio Público, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad de contenido electoral contra la Resolución No. 2525 de 9 de julio de 2014 expedida por el Consejo Nacional Electoral “*por medio de la cual se declara que el voto en blanco constituyó la mayoría de los votos válidos depositados para Parlamento Andino y se abstiene de declarar la elección de los Representantes por Colombia ante este organismo, período 2014-2018, y se deciden las solicitudes presentadas acerca de esta elección*”.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero



ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero