

**PROCESO ELECTORAL - No procede terminación por fallecimiento del demandado / TERMINACION DEL PROCESO - En medio de control de nulidad electoral no procede con fundamento en fallecimiento del demandado / MUERTE DEL DEMANDADO - No constituye causa de terminación anormal del proceso / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - En los procesos electorales no habrá lugar al desistimiento de la demanda**

Los problemas jurídicos a resolver se subsumen en dos aspectos esenciales conforme fueron planteados en la audiencia inicial. La demanda contempla censuras de carácter objetivo, en tanto no recaen sobre aspectos predicables de las condiciones de elegibilidad, incumplimiento de los requisitos para el ejercicio o desempeño del cargo o inhabilidades atribuibles a los accionados. Así, el control de legalidad del acto de elección que se acusa, y a cuyo examen se referirá la Sala, impone un pronunciamiento previo respecto de los efectos que alega el apoderado de uno de los demandantes en relación con el fallecimiento de la elegida, señora María del Socorro Bustamante Ibarra (q.e.p.d.). Obra en el expediente copia del registro civil de defunción de la señora María del Socorro Bustamante Ibarra, una de las candidatas inscrita por FUNECO y respecto de quien recayó el acto de elección como candidata que encabezó la lista de FUNECO. Debe advertirse, por ser de esencial y necesario conocimiento para lo que se pretende discutir, que mediante fallo de tutela del 9 de septiembre de 2014 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura los efectos del acto de elección se encuentran suspendidos porque el juez constitucional encontró que los elegidos no representan a la comunidad afrodescendiente, es decir, que, el amparo concedido radicó en aspectos relacionados con la falta de requisitos de quienes fungen como demandados. Bajo la anterior precisión y por el examen a que fue sometido el acto de elección - causales objetivas -, es claro que el fallecimiento de la elegida no releva al juez electoral del análisis y estudio sobre la legalidad del acto acusado, pues el propósito de este medio de control no es otro que un estudio objetivo de legalidad que impone precisamente adoptar una decisión de fondo en relación con las censuras que son materia de las demandas acumuladas. Y es que, bajo el entendido de que el medio de control de nulidad electoral es de naturaleza pública y que su propósito es obtener el restablecimiento de la legalidad y del orden jurídico, le está vedado al juez, tal como lo pretende el actor, señor Heriberto Arrechea Banguera - aunque no es claro en su pedimento - que se disponga ordenar su llamado a ocupar una curul de la circunscripción afrodescendientes, y en consecuencia cesar la actuación procesal por el fallecimiento de quien en este caso fungió como demandada, por cuanto en ella recayó la elección. Así las cosas, la muerte de una de las partes no impone para la acción electoral abstenerse de adoptar una decisión de fondo que resuelva la pretensión de legalidad a que fue sometido el acto de elección. A diferencia de otras acciones, como la de pérdida de investidura, sí es causa procedente para la extinción de la acción, la inexistencia física de la persona, pues es respecto de ella de quien recae la decisión. Se concluye entonces, que en materia del contencioso electoral el desistimiento o terminación anticipada de la acción está proscrito en los términos del artículo 280 del CPACA. Tan solo opera aquella que se ha dado en denominar por la doctrina como desistimiento tácito, entendido como una forma de terminación del proceso, cuya consecuencia se genera por el abandono que sufre el trámite por parte del demandante quien tiene a su cargo alguna carga para cumplir las notificaciones ordenadas en el auto admisorio- literal g) numeral 1 del artículo 277 del CPACA -. Así, por la naturaleza de la acción y ante la ausencia de reglamentación que en este proceso de naturaleza pública y especial, que disponga que la muerte del elegido constituye una causa para la terminación del

proceso, la petición se negará. Tampoco los efectos que se pretenden derivan del fallecimiento de la señora Bustamante Ibarra, son procedentes. El razonamiento del solicitante es que debido a ello la curul la debe ocupar el candidato que sigue en la mayor votación obtenida por la lista del MIO; sin embargo, tal pedimento no tiene sustento normativo, toda vez que para los casos de vacancias absolutas es preciso verificar las formas de suplirlas y la competencia de quienes están obligados a tomar tal decisión y el trámite que deben adelantar. En estos términos se niega la solicitud, como se anticipó.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia de 5 de agosto de 2005. R. N. 150012331000200303045-01(3622). Actor: Carlos Fosi3n Arlantt Mindiola, M.P.: Darío Quiñones Pinilla, Sección Quinta.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 280

**VOTO EN BLANCO – Recuento normativo. Reformas / VOTO EN BLANCO – Mayoría requerida para declarar la anulación de una elección y sus consecuencias / VOTO EN BLANCO - Cantidad de votos que debe obtener la opción “en blanco” para asignar a la autoridad electoral la orden de repetir las elecciones / VOTO EN BLANCO – Deberán repetirse las elecciones cuando del total de votos válidos los votos en blanco constituyan la mayoría / VOTACION VALIDA – Está constituida por el total de los votos por candidatos y la votación en blanco / MAYORIA - Para los efectos invalidantes del voto en blanco se predica respecto de la votación total obtenida por las listas**

El propósito de esta demanda que se estudia tiene como fin determinar cuál es la cantidad de votos que debe obtener la opción “en blanco” para asignar a la autoridad electoral la orden de repetir las elecciones. Para resolver este planteamiento, es preciso que la Sala examine la disposición constitucional que contempla tal efecto para determinar si les asiste razón a los demandantes en la censura que plantean, respecto de que es suficiente que la votación en blanco sea simplemente mayor a las demás, sin condicionamiento o parámetro diferente al de constituir la votación más alta de cara a la obtenida por las listas. De acuerdo con el paralelo de las disposiciones se aprecia que fue a partir de la reforma introducida por el acto legislativo 01 de 2003 que la Constitución le otorgó a la votación en blanco efectos invalidantes respecto de los comicios celebrados. Antes de dicha reforma y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 96 de 1985 y luego con la expedición del Código Electoral, el voto en blanco tenía únicamente valor para obtener el cociente electoral. En la Ley 163 de 1994 el voto en blanco se define como “[...] aquél que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco”. De esta manera, puede decirse que desde la reforma del año 2003 le fueron concedidos efectos político-electorales a la votación en blanco bajo especiales parámetros que el constituyente derivado consideró como necesarios para abstenerse de declarar la elección de los participantes en tales comicios y convocar a nuevas elecciones, cuandoquiera que los votos en blanco superaran por “mayoría absoluta”, a los demás que constituían la votación válida. (...) La discusión se centra en establecer cuál es la clase de mayoría que debe predicarse de los votos requeridos para el éxito del “voto en blanco” frente a las listas de candidatos, previa determinación de cuál es el entendimiento que debe dársele a la calificación de “mayoría” luego de haberse suprimido la condición de “absoluta” que establecía la reforma prevista por el acto legislativo 01 de 2003. Para avanzar en resolver sobre estos condicionamientos la Sala se pronuncia de la siguiente manera: Aunque se eliminó el término absoluta, la mayoría se predica sobre los votos válidos, soportada en la redacción del texto

constitucional que no admite interpretación diferente sobre el particular. Así, el mayor número de votos, se obtiene de cara a la votación total de las listas inscritas, pues todos estos resultados constituyen el componente establecido como parámetro para obtenerla: "votación válida". En efecto, el concepto de "mayoría" para los efectos invalidantes del voto en blanco se predica respecto de la votación total obtenida por las listas. Ello por cuanto los votos válidos los constituyen el resultado de sumar: el total de votos por candidatos y la votación en blanco. Entonces, solo en la medida en que el voto en blanco supere en mayor número de votos al total de los votos de las listas, se puede concluir que es necesaria la realización de nuevos comicios al tenor de lo estatuido en el parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política. En este orden de ideas, debe quedar claro que el parámetro para determinar las mayorías es la votación válida que se encuentra fijado así desde la reforma del Acto Legislativo 01 de 2003, pues no sufrió modificación alguna con la reforma política del 2009. La operación matemática que se debe aplicar debe tener en cuenta la totalidad de los sufragios depositados en favor de todas las listas pues son votación válida y no simplemente los votos respecto de una de las listas consideradas individualmente o de aquella que resultó la más votada. Tal explicación descarta el sentido que los accionantes quieren asignarle a la norma superior con efectos anulatorios. Además, la función que adelantó el Congreso como constituyente derivado para la reformar la Constitución no contempló como discusión, el considerar otro parámetro, como el que plantean los accionantes, esto es la lista más votada. Así las cosas, se concluye que en la medida en que la votación depositada en favor del voto en blanco constituya el mayor número de votos en relación con la totalidad de aquellos registrados a las listas inscritas que participaron en la elección, es procedente derivar efectos invalidantes de tal situación lo que impone la realización de nuevos comicios. Así las cosas, se insiste que tal mayoría no la representa la mayor votación respecto de cada candidato o lista, puesto que el parámetro que se fijó fue el que la votación en blanco y respecto de los votos válidos debe constituir la mayoría. (...) la interpretación otorgada por la Corte Constitucional al inciso tercero del artículo 30 del proyecto de Ley Estatutaria determina la explicación que esta Sala adoptará frente a aquello que debe considerarse como "mayoría" de la votación en blanco respecto de la votación válida. Conclusión que impide que tal cálculo se haga de manera particular e individual frente a la votación registrada por las listas que se enfrentan en los comicios. Y es que comparar apenas la votación en blanco con la que obtuvo la mayor votación o cualquiera de las demás listas inscritas desconocería un porcentaje importante de la votación que debe computarse con efectos de validez. NOTA DE RELATORIA: Sentencia de 9 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-28-000-2010-00029-00/2010-00034-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia C-490 DE 2011, Corte Constitucional.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 258 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009

**CAMARA DE REPRESENTANTES - Asignación de curules / CAMARA DE REPRESENTANTES POR LA CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL - Sistema electoral adoptado para la asignación de curules / CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL DE AFRODESCENDIENTES - La asignación de curules se surte bajo sistema de cuociente electoral**

La circunscripción de comunidades afrodescendientes tiene una connotación especial dada su consagración y reconocimiento en la Constitución de 1991, que tuvo por propósito otorgarle representación en el Congreso de la República. Ahora bien, corresponde resolver la censura de los accionantes que radica en cuestionar

el método o sistema que el Consejo Nacional Electoral empleó para distribuir las curules entre las listas participantes al aducir que debió emplearse al igual que en la circunscripción especial de indígenas del Senado de la República el cociente electoral, por ser la circunscripción demandada, también de naturaleza especial y no estar sometida a la regla del artículo 263 Superior frente a la que es mandatorio cuando se eligen hasta dos miembros de las Corporaciones Públicas que las listas entre las que se distribuyan las curules superen el porcentaje del 30% del cociente. En los términos del artículo 176 Constitucional la Cámara de Representantes se integra por personas elegidas por circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional. La circunscripción especial, dice la norma en comento, se concibió para asegurar la participación de grupos étnicos y de minorías políticas. En desarrollo de esta preceptiva superior la Ley 649 de 2001, determinó en el artículo 1 que la circunscripción especial tendría 5 curules, dos de ellas para la comunidad afrodescendiente. El artículo 3 establece que los candidatos de las Comunidades Negras “deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”. Por su parte, el artículo 10 indica que los Representantes por la circunscripción especial “serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas.”. Es de resaltar que las reformas políticas adoptadas mediante los Actos Legislativos N 01 de 2003 y N 01 de 2009 acogieron como sistema dominante para la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, el de la cifra repartidora, de todos modos conservó cierta referencia al sistema de cociente electoral para el reparto de escaños en las circunscripciones en que se eligen dos miembros, como es el caso de los afrodescendientes. Entonces, de acuerdo con el artículo 263 Superior la asignación de curules en la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes se surte bajo el sistema de cociente electoral, es decir, dividiendo la votación total válida sobre el número de puestos a suplir, pero con una condición particular consistente en que en la distribución de curules únicamente pueden participar aquellas “listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.”; es decir, que solo participan en la asignación de curules quienes sobrepasen dicho porcentaje. De esta manera, es evidente que pese a compartir la naturaleza de ser circunscripciones especiales, la del Senado de la República para la comunidad indígena y la de comunidades afrodescendientes que aquí se acusa, lo cierto es que tienen regímenes diferentes por cuanto uno es el fijado especialmente para la comunidad indígena según lo prevé la Constitución y el otro, aquel que por elegir 2 curules se aplica por remisión al artículo 263 Superior. Este aspecto impone rechazar que se apliquen las decisiones que resolvieron lo correspondiente a la elección del Senador representante de la comunidad indígena, que de paso debe indicarse, tan solo elige a un (1) representante y lo es por la circunscripción nacional del Senado de la República. De igual manera no hay lugar por esta razón a examinar lo dispuestos en las Resoluciones de los dos periodos que antecedieron a esta elección que se acusa, por cuanto no procede examinar la legalidad de aquellas con respecto a la situación que actualmente acontece y a las alegaciones que sustentan esta demanda, puesto que el estudio que acontece en este contencioso electoral es respecto de las normas superiores en que el acto de elección debió fundarse, en apego del mandato superior contenido en el artículo 230.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 176 /  
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 263 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003  
- ARTICULO 12 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 - ARTICULO 11 / LEY 649 DE  
2001 / CODIGO ELECTORAL - ARTICULO 7

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

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

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

**Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00089-00**

**Actor: HERIBERTO ARRECHEA BANGUERA Y OTROS**

**Demandado: REPRESENTANTES A LA CAMARA POR LA CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL DE AFRODESCENDIENTE**

Luego de agotadas las etapas procesales correspondientes, procede la Sala a decidir la demanda acumulada presentada por Heriberto Arrechea Banguera, el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO y los señores Jorge Ignacio Salcedo Galán, Jeritza Merchán Díaz y Ricardo Pérez González dirigida a obtener la nulidad de la Resolución N° 2528 de 2014, expedida por el Consejo Nacional Electoral, que declaró la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de Afrodescendiente, período 2014 - 2018.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demandas**

**1.1. Expediente N° 2014 - 0089 Heriberto Arrechea Banguera y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO**

La demanda se presentó por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad electoral, se cuestiona el acto de elección como Representantes a la Cámara de los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, porque dicen que no se aplicó en debida forma el debido proceso electoral en relación con la asignación de las curules.

**1.2. Expediente N° 2014 - 0094 Ricardo Pérez González y otros**

La demanda la presentaron tres ciudadanos, quienes en ejercicio de la acción de nulidad electoral, cuestionan el acto de elección como Representantes a la Cámara de los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, porque dicen fue el voto en blanco el vencedor en esta contienda al haber obtenido el mayor número de votos en relación con las listas participantes, hecho que impone a su juicio la realización de unas nuevas elecciones.

**2. Fijación del litigio**

De conformidad con el examen de los hechos, las normas violadas y los cargos planteados en las demandas que fueron objeto de acumulación; así como su oposición en las contestaciones, se señaló en la audiencia inicial celebrada el 16 de marzo de 2015, que el problema jurídico a resolver recaía en la siguiente temática:

1. *“Si el sistema electoral para asignar las curules que se otorgan en representación de la circunscripción especial de que trata el artículo 176 de la Constitución Política, esto es, la representación de afrodescendientes a la Cámara de Representantes, no debió calcularse como lo hizo el Consejo Nacional Electoral en el acto acusado (en aplicación del artículo 263 Superior), esto es, que la distribución de curules tenga que determinarse teniendo en cuenta las listas que superaron el 30% del cociente electoral, sino por aplicación del sistema de cociente electoral entre las listas participantes, y que la asignación de curules se haga “por residuo, **siendo el residuo el total** de votos alcanzado por cada lista”.*

*Lo anterior [...] debido a que así se consulta el querer del Constituyente derivado [...] el espíritu y el sentido finalístico que debe otorgársele a esta norma. Que también se ocupara sí estuvo mal hecha la asignación de curules.*

*Para resolver este planteamiento [...] se pronunciara frente a la aplicación de las sentencias que citan como referentes los demandantes, junto con los planteamientos que se invocan como defensa en las contestaciones de la demanda, que implican el examen de la reforma que introdujo el artículo 263 de la Constitución Política, mediante el acto legislativo 01 de 2009.*

2. *Corresponderá también establecer si como lo plantean en este caso los demandantes del expediente N° 2014 - 0094, el acto de elección infringe el artículo 258 Superior en razón a que estiman que el voto en blanco fue el triunfador en estas elecciones donde se elegían los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes, en razón a que la opción del voto en blanco obtuvo la mayoría de la votación y, por tanto, que el Consejo Nacional Electoral debió abstenerse de declarar estas elecciones y disponer la convocatoria a nuevos comicios.*

*Para examinar esta censura se tendrán en cuenta las posturas que asumen las partes y la coadyuvancia a la demanda. Asimismo se analizara cuál es el alcance de la reforma constitucional que sufrió el artículo superior en cita, en relación con la supresión de la palabra “absoluta” a efectos de determinar su alcance, así como si procede o no reiterar un pronunciamiento que sobre el particular esta Sección adoptó.”*

### **3. Fundamentos de hecho**

Para resolver el problema jurídico sobre el cual recaen las demandas acumuladas, es preciso traer a colación los hechos que alegaron las partes, así:

#### **3.1. Expediente N° 2014 - 0089 Heriberto Arrechea Banguera y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO**

- Que la Fundación Ebano de Colombia inscribió como candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes y para el período constitucional 2014- 2018 a los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña.

- Que los demandantes presentaron reclamación electoral en observancia del requisito de procedibilidad en razón a que estiman que el sistema que se debe

emplear para la asignación de curules debe atender el sistema de cociente electoral sin determinación de umbral.

- Que el Consejo Nacional Electoral por medio de la Resolución N° 2528 de 9 de julio de 2014, entregó las dos curules a los miembros de FUNECO, situación que dice desconoce el espíritu de la norma y el querer del legislador pues no era el propósito que las dos curules quedaran asignadas a una sola lista.

### 3.2. Expediente N° 2014 - 0094 Ricardo Pérez González y otros

- Que el 9 de marzo de 2014 se llevaron a cabo las votaciones para la elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes.
- Que el resultado de las elecciones según el formulario E-26 CA de Cámara de Afrodescendientes registró que la opción mayormente acogida fue la de “voto en blanco” que obtuvo 77.572 votos, le siguió la Fundación Ebano de Colombia con 62.004 votos y en tercer lugar el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO con 20.712 votos.
- Que el 9 de julio de 2014 el Consejo Nacional Electoral profirió la Resolución N° 2528 por medio de la cual se declaró la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de Afrodescendientes.

## 4. Concepto de la violación

Se sustenta en los siguientes argumentos:

### 4.1. Expediente N° 2014 - 0089 Heriberto Arrechea Banguera y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO

En primer lugar identifica el régimen constitucional y legal de adjudicación de curules para la circunscripción especial de comunidades negras, raizales y palenqueras, para lo cual transcribe los artículos 176 y 263 Superior; y 1°, 3° 10° de la Ley 649 de 2001.

Sostiene que la adjudicación de la curules entrándose de esta circunscripción se realiza bajo el sistema de **cociente electoral**. Que así lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-169 de 2001, en la que analizó la exequibilidad de la Ley 649 de 2001 dado que la naturaleza de la circunscripción de comunidades negras es **especial**.

Explica que el legislador en su potestad de libertad de configuración estableció en el artículo 10 de la Ley 649 de 2001 que ésta se haría bajo el sistema de cociente electoral que rige para aquellas elecciones donde se adjudican 2 curules a los miembros pero considerando el umbral del 30% de dicho cociente, según lo preceptúa el artículo 263 de la constitución política.

Refirió que en materia de cociente electoral la reforma constitucional de 2003 y para todas las elecciones de corporaciones regía dicho sistema regulado por el artículo 7° del Decreto 2241 de 1986 - Código Electoral, modificado por el artículo 263 de la Constitución Política.

Indica que el sistema de cociente electoral opera para la adjudicación de escaños de acuerdo con el número de veces que ese cociente quepa en la votación de la lista y en el evento que no se puedan asignar de esta manera la provisión de todas las curules y entonces se debe hacer a los mayores residuos en forma descendente y entre las listas, **no entre los candidatos**<sup>1</sup>.

Que la reforma constitucional adoptada en el acto legislativo 01 de 2003, estableció que la preponderancia política radica en los partidos y movimientos políticos sobre los individuos o candidatos.

Que en estos términos se creó el régimen de bancadas y también se dispuso que los partidos y movimientos presentaran listas y candidatos únicos.

Estima así que tanto la cifra repartidora como el cociente se aplican a la votación obtenida por las diferentes listas y no a los candidatos.

De todas las normas citadas establece que el sistema electoral vigente se aplica directamente a los partidos y movimientos políticos - umbral, cociente electoral, cifra repartidora y bancadas – y que se previeron en favor del fortalecimiento de los partidos políticos y en desmedro de las “microempresas electorales” como consta en los antecedentes de la reforma política del año 2003.

Trae a colación una decisión de esta Sección<sup>2</sup> para referir que “(...) bajo el sistema del cociente electoral la adjudicación de escaños igualmente se surte entre **las listas inscritas por los partidos o movimientos políticos**”<sup>3</sup>.

También se refiere al fallo del 29 de junio de 2007, Radicado N° 11001-03-28-000-2006-00023-00 y transcribe en extenso dicha providencia para de manera concluyentes señalar que: **i)** la adjudicación de curules en materia de circunscripción especial de negritudes se realiza por el sistema de cociente electoral, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 649 de 2011 y en concordancia con el artículo 263 de la C.P., y **ii)** que el sistema de cociente electoral se aplica entre listas y no entre candidatos.

Con fundamento en tales conclusiones señala que los resultados plasmados en el formulario E-26 indican que el total de votos válidos fue de **243.495**, y que las listas más votadas en las elecciones del 9 de marzo de 2014, fueron:

<b>FUNDACION EBANO DE COLOMBIA - FUNECO</b>	
FUNECO	7062
María del Socorro Bustamante Ibarra	37745
Moisés Orozco Vicuña	14028
Alvaro Gustavo Rosado	3169
Total votos de la lista	<b>62004</b>
<b>MOVIMIENTO DE INCLUSION Y OPORTUNIDADES - MIO</b>	
MIO	3067
Heriberto Arrechea Banguera	12464
Carlos Héctor Caicedo	4427
Ramón Palomeque	754

<sup>1</sup> Para el efecto transcribe el fallo dictado por esta Sección el 29 de junio de 2007 en el Expediente N° **2006 - 0023**.

<sup>2</sup> Es la dictada el 11 de julio de 2007. Rad. Interno N° 2010-0054 y 2010 - 0105 del Consejo de Estado. Consejero Ponente. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>3</sup> Esta aparte contiene subrayas de los demandantes. Ver folio 441 Expediente 2014 - 0089.

Total votos lista	<b>20712</b>
<b>CORPORACION PODER CIUDADANO</b>	
PODER CIUDADANO	2606
Diego Angulo	5385
Adil José Meléndez	1823
Harold Angulo Vence	4096
Total votos por la lista	<b>13910</b>

Soportados en la anterior información dicen que el cociente electoral equivale a **121.747** votos y el umbral a “**36.524.25**” (sic).

Revisadas las votaciones obtenidas por las listas ninguna superaría el cociente electoral y el umbral solo lo excede FUNECO. Considera que a esta lista solo podría asignársele una curul no por cociente sino por residuo.

Que no es jurídicamente válido que se hayan asignado a dicha lista las dos curules, porque: **i)** la lista no superó el cociente electoral, pues este no cabe ni una sola vez dentro de los votos válidos en tanto ésta alcanzó tan solo **61.976** votos y el cociente asciende a **121.747**. La asignación debe hacerse por residuo, correspondiente a la votación alcanzada por cada lista; **ii)** la asignación de las curules se hace entre listas y no entre candidatos, según lo dispuesto en el artículo 263 Superior. Estima que el asignar la segunda curul a FUNECO contraviene el sentido finalístico de esta disposición y admitiría que la curul se le entrega a los candidatos, en este caso quien obtuvo **14021** votos frente a los **20689** que obtuvo la lista del MIO.

Agrega que si bien una sola lista fue la que superó el umbral del 30% ello no obligaba al Consejo Nacional Electoral para asignar las dos curules a FUNECO. Que debió considerarse la especialidad de la circunscripción de negritudes y además que históricamente y bajo el imperio del acto legislativo 01 de 2003, la asignación de curules no se siguió bajo este método. Para ello refiere los dos actos de elección que antecedieron en esta circunscripción, esto es, las Resoluciones 0909 del 01 de junio de 2006 y 1795 del 19 de julio de 2010<sup>4</sup>.

#### **4.2. Expediente N° 2014 - 0094 Ricardo Pérez González y otros**

Los accionantes en este proceso sustentaron la demanda en un único cargo contra el acto acusado, consistente en la violación del parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política.

Como apoyo de su planteamiento transcriben la normativa antes de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1° de 2009 y hacen alusión al proyecto radicado ante el Senado de la República.

Que los debates que se surtieron tuvieron por propósito el cambio de la expresión “*mayoría absoluta*” por “*mayoría simple*” para que el voto en blanco tuviera efectos jurídicos. También aludió al texto del pliego de modificaciones, para de ese derivar que la eliminación de la expresión “*absoluta*” como adjetivo calificativo del sustantivo: mayoría no fue una simple casualidad sino el producto de la decisión política clara e inequívoca de los legisladores.

<sup>4</sup> A los folios 450 a 451 transcribe lo pertinente de las citadas Resoluciones que asignaron las curules para los periodos 2006 - 2010 y 2010 - 2014.

Estimaron que las discusiones que se dieron en torno a la norma a modificar concluyeron que no había lugar a ningún tipo de calificación frente a la mayoría requerida.

Descendiendo al desarrollo del concepto de violación de la causal esgrimida indicaron que la más importante es la derivada de la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo, en tanto defiende el principio de legalidad sobre el cual se soporta todo Estado Social de Derecho.

Consideraron que en el presente caso el Consejo Nacional Electoral se *“reveló contra el sentido de la norma al entender que la mayoría exigida para declarar la victoria del voto en blanco es una mayoría absoluta y no una mayoría no calificada”*. Que el desconocimiento proviene de una incorrecta interpretación del artículo 258 Superior que hizo la autoridad que declaró la elección.

Refiere que del sentido puramente electoral el concepto de *“mayoría”* lo constituye el grupo u opción por la cual se emitió el porcentaje mayor de los votos emitidos *“comparados”* con todas las opciones puestas en competición. Dicen que si se quiere que la mayoría tenga alguna calificación especial debe estar determinada en forma de adjetivo.

Que las mayorías calificadas deben ser expresas y solo utilizadas para grandes reformas normativas en búsqueda de seguridad jurídica y de estabilidad institucional y no para la elección de personas a cargos públicos, donde se imponen las mayorías naturales o simples sin exigencias especiales.

Consideran que cuando se exigen mayorías absolutas estas deben ser explícitas y precisas, pues lo contrario atenta contra el reconocimiento de las minorías a las que se le dan garantías especiales.

Indica que el sufragio es la base del modelo democrático. En tal condición y como mecanismo de la democracia participativa el voto en blanco ha de considerarse como un avance en razón a que sus efectos implican precisamente negar una representación cuando en relación con los candidatos participantes existe una clara manifestación de no apoyo

## **5. Trámite y audiencias**

### **5.1 La admisión de la demanda - Expediente N° 2014 - 0089**

De manera previa a resolver sobre la admisión de la demanda, por auto del 8 de agosto de 2014<sup>5</sup> el Consejero a quien le correspondió por reparto el asunto ordenó dividir el escrito en tres (3) documentos distintos, respecto de las causales objetivas y las de naturaleza subjetiva contra los elegidos Representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes.

Según providencia del 18 de septiembre de 2014<sup>6</sup> la Sección Quinta admitió la demanda y ordenó notificar del trámite a los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña. También se ordenó la notificación personal de esa decisión al Registrador Nacional del Estado Civil, al Presidente del Consejo Nacional Electoral y al Ministerio Público<sup>7</sup>. La solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado se negó.

<sup>5</sup> Folios 350 - 353 del C. 1 Expediente 2014 - 0089

<sup>6</sup> Folio 469 C. 1 A Expediente 2014 - 0089

<sup>7</sup> Folio 470 C. 1 A Expediente 2014 - 0089.

Durante el término de contestación la señora María del Socorro Bustamante Ibarra, en su condición de demandada acudió en tiempo a manifestarse sobre el libelo interpuesto en contra del acto de elección. También la Registraduría Nacional del Estado Civil por intermedio de apoderada contestó la demanda. Su intervención se verifica en los siguientes términos:

#### 5.1.1 Por parte de la demandada

Concurrió por intermedio de apoderada judicial a contestar la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones:

- Refirió que la asignación de curules se hizo en estricta aplicación del procedimiento electoral establecido y con arreglo al sistema de cociente.
- Aludió a que la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes tiene su origen en el concepto de inclusión democrática instituido en la Constitución Política de 1991, específicamente en el artículo 176 Superior, modificado por los actos legislativos 2º de 2005 y 3º de 2005.
- Señala que este precepto constitucional tuvo desarrollo legal en el artículo 66 de la Ley 70 de 1993, pero el mismo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-484 de 1996.
- En relación con el cargo de censura afirmó que el artículo 263 de la C.P. fijó el nuevo instrumento de asignación de curules mediante la distribución por el sistema de cifra repartidora, que dice, consiste en que cada lista obtiene tantas curules como veces esté contenido un número mínimo de votos en el total de sufragios, denominado cifra repartidora.
- Que aunque el propósito de este modelo fue el del fortalecimiento de los partidos, entratándose de circunscripciones que apenas eligen dos miembros se debe aplicar lo preceptuado en el inciso 5º del artículo en cita, consistente en que: *“En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente”*.
- De esta manera estima que se mantiene el sistema del cociente electoral para la elección de dos (2) miembros o representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes.
- Que el sistema de cociente electoral según el Código Nacional Electoral consiste en la operación que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer, adjudicando las curules a cada lista en proporción al número de veces que su resultado quepa en éste. Este sistema debe tenerse en cuenta con la modificación que introdujo el acto legislativo N° 01 de 2009, relativo a que se impuso como requisito previo que la asignación de curules que se hace entre las listas inscritas que superen el 30% de dicho cociente.
- Descendiendo al caso concreto estima que el umbral se estableció en 36.524 votos y al revisar los resultados se tiene que el único movimiento que lo superó

fue la Fundación Ebano de Colombia, por lo tanto, las dos curules debían asignársele a esta lista, como en efecto ocurrió.

- Se opone a la afirmación de los demandantes respecto de que si bien los escaños deben asignarse a las listas, la curul entregada al señor Moisés Orozco Vicuña no era procedente en razón a que la votación individual que obtuvo no superó el umbral, pues insiste que desconocen que el elegido hace parte de la lista que presentó la Fundación Ebano de Colombia.
- Finalmente, respecto de que se desconoció el principio de la confianza legítima en razón a que históricamente se asignan las dos curules a las listas que no habían superado el umbral. Resalta que el mismo no tiene aplicación cuando los hechos alegados no encajan claramente en el postulado.

### **5.1.2 De la Registraduría Nacional del Estado Civil**

Esta entidad fue inicialmente vinculada mediante notificación del auto admisorio de la demanda al proceso, pero en virtud de la excepción que propuso denominada "*Falta de Legitimación en la causa por pasiva*", y debido a que en la audiencia inicial se acogió, quedó excluida del proceso electoral. Este motivo releva a Sala de relacionar los argumentos expuestos en su escrito.

### **5.1.3 Los terceros intervinientes**

En este proceso acudieron las siguientes personas en condición de **coadyuvantes**:

#### **5.1.3.1 Saúl Villar Jiménez**

Este ciudadano acudió a coadyuvar las pretensiones de la demanda radicada bajo el N° 2014 - 0089 según escrito que obra a los folios 514 y siguientes del expediente, y fue reconocido como tal por auto del 10 de noviembre de 2014<sup>8</sup>.

## **5.2 La admisión de la demanda - Expediente N° 2014 - 0094**

De manera previa a resolver sobre la admisión de la demanda, por auto del 27 de agosto de 2014<sup>9</sup> la Consejera a quien le correspondió por reparto el asunto ordenó corregir la demanda a efectos de que los demandantes precisaran: **i)** el medio de control ejercido, así como los demás aspectos formales que debía contener la demanda y **ii)** que el ciudadano Ricardo Pérez González suscribiera la demanda a efectos de otorgarle la condición de actor.

Por auto del 8 de octubre de 2014<sup>10</sup> la Sección Quinta admitió la demanda y ordenó notificar del trámite a los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco. También se ordenó la notificación personal de esa decisión al Presidente del Consejo Nacional Electoral y al Ministerio Público<sup>11</sup>. La solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, se negó. Durante el término de contestación los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, en su condición de demandados acudieron en tiempo a manifestarse sobre el libelo interpuesto en contra del acto de elección, así:

<sup>8</sup> Folio 1141 C. 1C Expediente 2014 - 0089

<sup>9</sup> Folios 100-102 Expediente 2014 - 0094

<sup>10</sup> Folio 130-139 Expediente 2014 - 0094

<sup>11</sup> Folio 138 Expediente 2014 - 0094

### 5.2.1 María del Socorro Bustamante Ibarra

Concurrió por intermedio de apoderada judicial a contestar la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, basada en los siguientes argumentos de defensa:

- Refirió que el voto constituye un derecho que es propio de los sistemas democráticos, pues a través de éste se participa en la toma de decisiones y, en esa medida, el voto en blanco no tiene la virtualidad de anular una elección en la forma concebida por los demandantes, puesto que es necesario que constituya la mitad más uno de los votos válidos emitidos.
- Que el artículo 258 de la Constitución Política fue modificado por el Acto legislativo 01 de 2003 y luego, tal disposición se reformó por el artículo 9º del Acto legislativo 01 de 2009.
- Que la reforma constitucional de 2003 le otorgó al voto en blanco eficacia jurídica, en razón a que es deber de las autoridades repetir por una sola vez la votación para elegir los miembros de las corporaciones públicas o de cargos uninominales (alcaldes, gobernador o presidenciales) cuando los votos en blanco constituyan la **mayoría “absoluta” en relación con los votos válidos**, imponiéndose la obligación de presentar nuevas listas o candidatos.
- Que el acto legislativo de 2009 tan solo eliminó la palabra “absoluta”, situación que a su juicio impone repetir las elecciones solo **sí el total de los votos en blanco constituyen la mayoría respecto de los votos válidos emitidos en la contienda electoral**.
- Al referirse al asunto bajo examen estableció que el **total de los votos válidos** fueron 243.495; mientras que los **votos en blanco**, constituyeron 77.572. Que la mitad de los votos válidos corresponden a 121.747, de lo que se infiere que el voto en blanco no representa la mayoría requerida. Ello descarta tal aplicación de los efectos del parágrafo primero del artículo 258 Superior.

### 5.2.2 Moisés Orozco Vicuña

El accionado por intermedio de apoderado judicial dio respuesta a la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones. Indicó que según jurisprudencia de la Sección<sup>12</sup> es clara en señalar que para que el voto en blanco tenga efectos invalidantes debe superar la suma total de la lista, es decir que no se le debe considerar como un “*votante individual más sino que se enfrentaba al colectivo de votantes*”.

Estima que le corresponde a la Sección identificar cuál es el tipo de mayoría que exigía el acto legislativo N° 01 de 2003 y la reforma constitucional de 2009.

Al respecto refiere que mediante la sentencia C-490 de 2011 por la cual la Corte Constitucional ejerció el control previo de exequibilidad de la Ley 1475 de 2011,

<sup>12</sup> Se refiere a la providencia del 9 de marzo de 2012 dictada en el proceso acumulado N°11001-03-28-000-2010-00029-00, con ponencia del Dr. Alberto Yepes Barreiro.

juzgó contraria a la Constitución Política la disposición que preceptuaba que por una sola vez debían repetirse las elecciones cuando el voto en blanco obtuvieren más votos que el candidato o lista que hubiere sacado la mayor votación.

Afirma que en la exposición de motivos del acto legislativo N° 01 de 2009 se consignaron algunos argumentos para eliminar la expresión “absoluta” que calificaba la mayoría necesaria que debe obtener el voto en blanco para invalidar una elección. Para ello transcribe la sentencia de esta Sección dictada en el expediente N° 2010 - 00029 del Parlamento Andino, período 2010-2014.

Soportado en lo dispuesto en tal providencia y en el estudio de la Corte concluyó que la interpretación que invocan los demandantes no ha tenido eco, razones que estimas suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

### **5.2.3 Los terceros intervinientes**

En este proceso acudió la siguiente persona en condición de **coadyuvante**:

#### **5.2.3.1 José Fernando Tapia Acuña**

Este ciudadano invocó la calidad de Director Nacional y representante legal de Centro de Reconocimiento Afrocolombiano – CENAFRO. Coadyuvó las pretensiones de la demanda radicada bajo el N° 2014 - 0094 según escrito que obra a los folios 183 y siguientes del expediente y fue reconocido como tal, por auto del 19 de febrero de 2015<sup>13</sup>.

Alude a que la organización que representa optó por la incursión en política mediante el apoyo del voto en blanco como alternativa para conjurar de manera efectiva la participación del grupo étnico afrocolombiano que representa. Que no entiende como a pesar de la resistencia comunitaria en las urnas a los candidatos inscritos que devino en la obtención de 77.572 votos en blanco en dicha elección, no le fueron reconocidos los efectos invalidantes previstos en la norma.

### **5.3 De la acumulación de procesos**

Por auto del 2 de febrero de 2015<sup>14</sup> se decretó la acumulación de los procesos de la referencia, basada en que en estos dos expedientes se discuten causales objetivas de nulidad del acto de elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial de afrodescendientes.

### **5.4 audiencia inicial**

Por auto del 19 de febrero de 2015, y luego de haberse surtido el sorteo del ponente que continuaría con el conocimiento del asunto y verificadas que las notificaciones ordenadas se realizaron, la conductora del trámite señaló día para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del CPACA.

En la fecha y hora fijadas se llevó a cabo tal diligencia. La conductora se pronunció frente a: *i)* El saneamiento del trámite. Con tal fin se resolvieron las excepciones previas. En este caso, las que planteó la Registraduría Nacional del Estado Civil, y en tal sentido, se declaró probada la excepción de “*falta de legitimación en causa por pasiva*”, bajo la consideración que los cargos propuestos en la demanda no guardan ninguna relación con la actuación de esa entidad y su

<sup>13</sup> Folio 1118 C. 1C Expediente 2014 - 0089

<sup>14</sup> Folio 1160 C. 1C Expediente 2014 - 0089

presencia no se hacía necesaria en el proceso; *ii*) Se pronunció respecto de las excepciones de mérito que formuló la apoderada de la demandada, señora María del Socorro Bustamante Ibarra, en el sentido de señalar que los argumentos expuestos constituyen en realidad argumentos de defensa *iii*) Se fijó el litigio en los términos antes planteados, y *iv*) Se decretaron las pruebas aportadas por los demandantes, la señora María del Socorro Bustamante Ibarra y uno de los coadyuvantes.

### **5.3 Audiencia de práctica de pruebas**

En la audiencia inicial y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179 del CPACA y en observancia del principio de economía procesal, se prescindió de la práctica de esta audiencia en razón a que no existían pruebas por practicar.

### **5.4 Alegaciones por escrito**

Por auto del 21 de abril de 2015, se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran por escrito los alegatos de conclusión. También se informó que en igual término el Representante del Ministerio Público podía emitir su concepto.

El apoderado judicial de los demandantes del expediente N° 2014 - 0089 ejercitó recurso de reposición mediante escrito radicado el 21 de abril de 2015<sup>15</sup> en contra de la decisión de ordenar rendir por escrito los alegatos de conclusión.

La Consejera conductora, previo traslado a la demás partes que realizó la Secretaria de la Sección decidió por auto del 11 de mayo de 2015, rechazar de plano por improcedente el recurso y dispuso que de manera inmediata se cumpliera la orden dispuesta mediante providencia del 21 de abril de 2015.

Las partes y el Ministerio público se pronunciaron como sigue:

#### **5.4.1 El apoderado del actor (expediente N° 2014 - 0089)**

Mediante escrito visible a los folio 1348 y s.s. del expediente el demandante estima, que:

- Las iniciales circunstancias plasmadas en la demanda inicial han sido modificadas en razón al fallecimiento de la señora María del Socorro Bustamante Ibarra, y que ello trae consecuencias al momento de la adjudicación de las curules.
- Dice que en relación con la asignación de curules debe aplicarse como precedente válido aquel que se consideró para resolver la demanda que se presentó contra la elección del Senado de la República, circunscripción especial de Indígenas.
- Soportado en la transcripción de la sentencia del 26 de febrero de 2015 en el proceso radicado bajo el N° 110010328000201400115-00 señala que el procedimiento contenido del artículo 263 de la C.P. es el aplicable para determinar la adjudicación de curules en la “*jurisdicción de comunidades afrodescendientes*”. Señala que el CNE violó tal disposición en tanto que los dos

---

<sup>15</sup> Folios 1282 – 1283 Cuaderno 1C expediente 2014 – 0089.

movimientos que obtuvieron las mayores votaciones debieron ser tenidas en cuenta para la adjudicación de curules en aplicación del principio de discriminación positiva.

- Asimismo aduce que ante la muerte de la señora María del Socorro Bustamante Ibarra el señor Moisés Orozco Vicuña “*debe conservar la curul*”, pero la segunda debe entregarse al señor Heriberto Arrechea Banguera, actor de esta demanda.

#### 5.4.2 Demandantes del Expediente N° 2014 - 0094

Su escrito lo limitan a la “*victoria del voto en blanco*” y para llegar a sus conclusiones finales aluden a los siguientes planteamientos:

- Dicen que el fallo C-490 de 2011 de la Corte Constitucional no invalida la Constitución Política, pues la manera en cómo se abordó por la Corte el estudio de la norma estatutaria fue “*precaria*” y el análisis fue general en tanto se circunscribió a la “*inscripción de candidatos*”.
- Que esta Corporación no puede despachar el examen bajo la consideración que tal decisión constituye cosa juzgada, pues insisten, que lo que reclaman es la aplicación de la norma superior que no fue “*declarada inexecutable*” por la Corte Constitucional.
- Que el propio fallo que esta Sección dictó para resolver la censura planteada respecto del voto en blanco en las elecciones del Parlamento Andino reconoció que el análisis de la sentencia C-490 de 2011 no fue exhaustiva ni profunda con el tema.
- Que además la referida providencia del Consejo de Estado<sup>16</sup> “*confunde*” la intervención del gobierno con la voluntad de los constituyentes, pues considera que aunque éste - el gobierno - al manifestarse cometiera un error frente a que la mayoría de que trataba la norma anterior al indicar que era la del “*censo electoral*” no se puede, bajo ningún pretexto, desconocer el querer de la reforma. Tampoco comparten que el trámite que se surtió lo fue con el exclusivo fin de eliminar la palabra “*absoluta*”, pues ello caería en considerar que las modificaciones al mandato constitucional mediante dicho acto legislativo fueron únicamente de alcance “*cosmético*”.
- Que también se contradice el fallo en cita al indicar que lo pretendido por la reforma no quedó reflejado en la redacción del texto, es decir, que expresamente no se determinaron los efectos de anulación porque se estimó que la mayoría requerida en nada se diferencia a lo antes previsto.
- Cuestionan el argumento relativo a que tal postura - la que reclaman - privilegiaría a una minoría. Que esa determinación desconoce que las listas derrotadas son sumadas para los efectos de oponerse al voto en blanco, pese a las diferentes y excluyentes tendencias que propugnan.

---

<sup>16</sup> Dictada el 12 de marzo de 2012, con ponencia del Dr. Alberto Yepes Barreiro, para resolver la demanda de nulidad electoral del Parlamento Andino, período 2010-2014.

Por lo expuesto, solicita que se rectifique la posición doctrinaria frente al reconocimiento y validez del voto en blanco.

#### 5.4.3 El demandado: Moisés Orozco Vicuña

Según escrito visible a los folios 1286 a 1327 del expediente, el propio elegido, presenta como alegatos finales las siguientes conclusiones, soportadas en los dos puntos que fueron objeto de fijación en el litigio, así:

- **Sistema de asignación de curules:** Refiere que la escogencia de las curules que aquí se discute está prevista en el inciso final del artículo 263 Superior y presenta diferencias sustanciales con la representación al Senado por la circunscripción indígena en tanto: *i)* el sistema es diferente y *ii)* solo se elige un escaño. Por este motivo esta elección tiene fijado un régimen especial, hecho reconocido por esta Corporación.

Insiste en que la referencia jurisprudencial que invocan los demandantes no atiende al caso específico del actor en tanto aquí ocurrió que la lista integrada por el señor Heriberto Arrechea Banguera no alcanzó el umbral del 30% establecido por la disposición en cita como necesario para la distribución de las curules.

- **Voto en blanco:** Considera que frente al este punto la Sección Quinta ya se pronunció. Que en esa decisión ya determinó que para considerar que el voto en blanco superó en votación debe entenderse la suma de los votos obtenidos por todos los participantes, pues no puede considerársele a esta opción, como un votante individual

Su apoderado judicial, también, radicó escrito de alegaciones que en esencia tienen idéntica orientación, según se aprecia a los folios 1336 a 1364 del expediente.

#### 5.4.4 El Ministerio Público

El Procurador Delegado ante la Sección Quinta considera en su concepto que la pretensión de nulidad no está llamada a prosperar porque:

- Frente al sistema establecido para la adjudicación de las curules señala con extenso análisis y revisión paralela del inicial artículo 263 Superior que en este se verificaba un **sistema único:** cociente electoral sin umbral. En la actualidad, el establecido desde la reforma del año 2003, contempla **dos sistemas:** i) cifra repartidora y umbral; y ii) cociente electoral y umbral.

- Considera que entratándose de circunscripciones que eligen **sólo** dos curules, como es el caso de la asignada a la comunidad afrodescendientes y que se encuentra sometida a un sistema propio según lo prevé la Ley 649 de 2001, ante reglamento especial en este aspecto, la adjudicación de escaños se encuentra sometida al régimen de haber superado el umbral de 30% y luego la asignación de curules por el sistema de cociente, según lo prevé el inciso final del artículo 263 Constitucional.

- En lo que respecta al voto en blanco refirió que de acuerdo con el antecedente de la Sala la pretensión no está llamada a prosperar por cuanto la alegación de nulidad se estructura en un argumento considerado como inconstitucional porque no fue la mayoría que estableció la constitución para tales efectos, en razón a que la opción del voto en blanco no puede considerarse como un candidato más en la contienda electoral.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3<sup>o</sup><sup>17</sup> del artículo 149 del CPACA y lo previsto en el artículo 13-4 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999<sup>18</sup>.

### 2. El acto acusado

Lo constituye la Resolución N° 2528 de 2014 en cuanto declaró la elección de los señores María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña como Representantes a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes, para el período constitucional 2014 - 2018.<sup>19</sup>

### 3. Cuestión previa

Los problemas jurídicos a resolver se subsumen en dos aspectos esenciales conforme fueron planteados en la audiencia inicial.

La demanda contempla censuras de carácter objetivo, en tanto no recaen sobre aspectos predicables de las condiciones de elegibilidad, incumplimiento de los requisitos para el ejercicio o desempeño del cargo o inhabilidades atribuibles a los accionados.

Así, el control de legalidad del acto de elección que se acusa, y a cuyo examen se referirá la Sala, impone un pronunciamiento previo respecto de los efectos que alega el apoderado de uno de los demandantes en relación con el fallecimiento de la elegida, señora María del Socorro Bustamante Ibarra (q.e.p.d.).

Obra en el expediente copia del registro civil de defunción de la señora María del Socorro Bustamante Ibarra<sup>20</sup>, una de las candidatas inscrita por FUNECO y respecto de quien recayó el acto de elección como candidata que encabezó la lista de FUNECO.

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.**

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. **De la nulidad del acto de elección** del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los Representantes a la Cámara**, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.

<sup>18</sup> Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

<sup>19</sup> folio 51-81 del expediente N° 2014-0089 Cuaderno C1. Ha de registrarse que este acto administrativo para la fecha de esta decisión se encuentra suspendido por orden judicial adoptada por el juez de tutela en el expediente N° 1100110102000201401682-02, proferida el 26 de septiembre de 2014 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y fue además seleccionado por la Corte Constitucional para su revisión.

<sup>20</sup> Folio 1231 expediente 2014 - 0089 Cuaderno 1C.

Debe advertirse, por ser de esencial y necesario conocimiento para lo que se pretende discutir, que mediante fallo de tutela del 9 de septiembre de 2014 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura los efectos del acto de elección se encuentran suspendidos porque el juez constitucional encontró que los elegidos no representan a la comunidad afrodescendiente, es decir, que, el amparo concedido radicó en aspectos relacionados con la falta de requisitos de quienes fungen como demandados.

Bajo la anterior precisión y por el examen a que fue sometido el acto de elección - causales objetivas -, es claro que el fallecimiento de la elegida no releva al juez electoral del análisis y estudio sobre la legalidad del acto acusado, pues el propósito de este medio de control no es otro que un estudio objetivo de legalidad que impone precisamente adoptar una decisión de fondo en relación con las censuras que son materia de las demandas acumuladas.

Y es que, bajo el entendido de que el medio de control de nulidad electoral es de naturaleza pública y que su propósito es obtener el restablecimiento de la legalidad y del orden jurídico, le está vedado al juez, tal como lo pretende el actor, señor Heriberto Arrechea Banguera - aunque no es claro en su pedimento - que se disponga ordenar su llamado a ocupar una curul de la circunscripción afrodescendientes, y en consecuencia cesar la actuación procesal por el fallecimiento de quien en este caso fungió como demandada, por cuanto en ella recayó la elección.

Así las cosas, la muerte de una de las partes no impone para la acción electoral abstenerse de adoptar una decisión de fondo que resuelva la pretensión de legalidad a que fue sometido el acto de elección. A diferencia de otras acciones, como la de pérdida de investidura, sí es causa procedente para la extinción de la acción, la inexistencia física de la persona<sup>21</sup>, pues es respecto de ella de quien recae la decisión<sup>22</sup>.

Es del caso resaltar, que sobre el particular esta Sección de tiempo atrás se pronunció en los siguientes términos:

***“Finalmente, en lo que tiene que ver con la solicitud de terminación del proceso por fallecimiento del demandado, presentada por el apoderado de éste luego de elaborado y registrado el proyecto de sentencia, la Sala advierte que, de conformidad con el ordenamiento procesal, la situación de hecho planteada no constituye razón válida para acceder a la petición formulada, por no encontrarse configurada como causal de terminación anormal del proceso que resulte compatible con la naturaleza del que ahora se falla. En esta forma, esa solicitud será rechazada.”***<sup>23</sup>

Se concluye entonces, que en materia del contencioso electoral el desistimiento o terminación anticipada de la acción está proscrito en los términos del artículo 280 del CPACA. Tan solo opera aquella que se ha dado en denominar por la doctrina

<sup>21</sup> Esta consecuencia también se predica de las acciones personales, tales como la disciplinaria y la penal.

<sup>22</sup> Como antecedente se puede consultar el auto del 30 de mayo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01161-00(PI); 11001-03-15-000-2010-01324-00 (PI) Actor: William Felipe Castillo Domínguez y Otro. Demandado: Felipe Fabián Orozco Vivas. Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo.

<sup>23</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 5 de agosto de 2005. Radicación N° 150012331000200303045 01. Actor: CARLOS FOSIÓN ARLANTT MINDIOLA. Expediente N° 3622. Acción Electoral.

como desistimiento tácito<sup>24</sup>, entendido como una forma de terminación del proceso, cuya consecuencia se genera por el abandono que sufre el trámite por parte del demandante quien tiene a su cargo alguna carga para cumplir las notificaciones ordenadas en el auto admisorio- literal g) numeral 1° del artículo 277 del CPACA -.

Así, por la naturaleza de la acción y ante la ausencia de reglamentación que en este proceso de naturaleza pública y especial, que disponga que la muerte del elegido constituye una causa para la terminación del proceso, la petición se negará.

Tampoco los efectos que se pretenden derivan del fallecimiento de la señora Bustamante Ibarra, son procedentes. El razonamiento del solicitante es que debido a ello la curul la debe ocupar el candidato que sigue en la mayor votación obtenida por la lista del MIO; sin embargo, tal pedimento no tiene sustento normativo, toda vez que para los casos de vacancias absolutas es preciso verificar las formas de suplirlas y la competencia de quienes están obligados a tomar tal decisión y el trámite que deben adelantar.

En estos términos se niega la solicitud, como se anticipó.

#### **4. De la decisión**

Con el propósito de dar desarrollo coherente a los aspectos que se fijaron como problemas jurídicos a resolver en la fijación del litigio, la Sala pasará a examinarlos en el siguiente orden:

##### **4.1 Del voto en blanco. Reformas. Mayorías requerida para declarar la anulación de una elección y sus consecuencias. Análisis del precedente jurisprudencial.**

En el marco de las garantías constitucionales que la Carta Política de 1991 les reconoce a los ciudadanos en los términos del artículo 40 Superior, se encuentra el derecho a participar en la **conformación**, ejercicio y control del poder político.

En virtud a ello, pueden elegir a sus representantes y optar entre las opciones que se les presenten por una lista y candidato de los inscritos para una determinada elección con miras al ejercicio de un cargo de elección popular.

En caso de no ser de su preferencia ninguna de las listas inscritas el ciudadano elector, si así lo estima, puede registrar su voto en blanco, el cual se contabiliza y tiene efectos para el momento de asignar las curules. También, como se verá adelante, dependiendo de la votación obtenida, en los términos del artículo 258 Superior, puede constituir un mandato popular para la realización de nuevos comicios.

Ahora bien, el propósito de esta demanda que se estudia tiene como fin determinar cuál es la cantidad de votos que debe obtener la opción “*en blanco*” para asignar a la autoridad electoral la orden de repetir las elecciones. Para resolver este planteamiento, es preciso que la Sala examine la disposición

---

<sup>24</sup> En la sentencia C-1186-06 se define El desistimiento tácito como: “una forma anormal de terminación del proceso, que se sigue como consecuencia jurídica del incumplimiento de una carga procesal a cargo de la parte que promovió un trámite, y de la cual depende la continuación del proceso, pero no la cumple en un determinado lapso, con la cual se busca sancionar no sólo la desidia sino también el abuso de los derechos procesales. No todo desistimiento tácito significa la terminación del proceso, ya que la decisión judicial a tomar dependerá de la clase de trámite que esté pendiente de adelantarse.”

constitucional que contempla tal efecto para determinar si les asiste razón a los demandantes en la censura que plantean, respecto de que es suficiente que la votación en blanco sea simplemente mayor a las demás, sin condicionamiento o parámetro diferente al de constituir la votación más alta de cara a la obtenida por las listas.

En esa medida, se verificara la norma constitucional desde su promulgación junto con sus 2 reformas tramitadas, así:

Constitución Política Texto original	Acto legislativo 01 d 2003	Acto legislativo 01 de 2009
<p>ARTICULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.</p>	<p><b>ARTICULO 258.</b> El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los</p>	<p><b>ARTICULO 258.</b> El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos<sup>25</sup>. <b>PARAGRAFO 1°</b> Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, <b>cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría.</b> Tratándose de elecciones</p>

<sup>25</sup> Este primer inciso se mantuvo igual desde la reforma del Acto legislativo 01 de 2003.

	<p>ciudadanos.</p> <p><b>PARAGRAFO 1°.</b> Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, <b>cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos.</b> 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.</p>	<p>unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.</p>
--	---	---

De acuerdo con el paralelo de las anteriores disposiciones se aprecia que fue a partir de la reforma introducida por el acto legislativo N° 01 de 2003 que la Constitución le otorgó a la votación en blanco efectos invalidantes respecto de los comicios celebrados.

Antes de dicha reforma y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 96 de 1985<sup>26</sup> y luego con la expedición del Código Electoral<sup>27</sup>, el voto en blanco tenía únicamente valor para obtener el cociente electoral.

En la Ley 163 de 1994 el voto en blanco se define como “[...] *aquél que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco*”<sup>28</sup>.

De esta manera, puede decirse que desde la reforma del año 2003 le fueron concedidos efectos político-electorales a la votación en blanco bajo especiales parámetros que el constituyente derivado consideró como necesarios para abstenerse de declarar la elección de los participantes en tales comicios y convocar a nuevas elecciones, cuandoquiera que los votos en blanco superaran por “*mayoría absoluta*”, a los demás que constituían la votación válida.

<sup>26</sup> Artículo 29. El artículo 107 de la Ley 28 de 1979 quedará así: “Voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco. El voto en blanco se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral. El voto ilegible es voto nulo”.

<sup>27</sup> “ARTÍCULO 137. Voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco.

El voto en blanco **se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral**. El voto ilegible es voto nulo.

<sup>28</sup> artículo 17

En ese momento el fundamento de la iniciativa de reforma constitucional presentada por un grupo de Congresistas<sup>29</sup>, fue la de plantear una transformación política. En relación con el voto en blanco, la propuesta de articulado fue:

*“Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.*

*Parágrafo 1°. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.*

*Parágrafo 2°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.”*

*Parágrafo 3°. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones”<sup>30</sup>*

Superadas las discusiones que llevaron a fijar la norma que finalmente se aprobó, es de resaltar que los debates principalmente giraron en torno a la intención de fijar el voto obligatorio, propuesta que fue improbadada y tan solo se mantuvo lo concerniente a la modificación de la norma constitucional en relación con los efectos electorales de la votación en blanco.

Ahora bien, la reforma política de 2009 que fue de iniciativa del gobierno<sup>31</sup> y que resultó aprobada por el acto legislativo 01<sup>32</sup>, tuvo como fundamento frente al punto que nos interesa la siguiente justificación que fue expuesta ante el trámite en la Cámara de Representantes, el que se transcribe<sup>33</sup>:

**“f) Voto en blanco**

*Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disenso popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, **requiere de una mayoría superior a la que se exigiría a***

<sup>29</sup> Gaceta del Congreso N° 303 de 2002.

<sup>30</sup> Este articulado se encuentra en el pliego de modificaciones- para primer debate, en primera vuelta Cámara, al proyecto de acto legislativo N° 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara.

<sup>31</sup> La iniciativa fue presentada por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia y así se puede consultar en la página web del Senado en el siguiente link: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/antecedentes-deacto-legislativo?id=279:acto-legislativo-1-del-2009>.

<sup>32</sup> Publicada en la gaceta 682 de 2009 [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

<sup>33</sup> El Proyecto de acto legislativo fue el 106 de 2008 Cámara.

**cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar una mayoría de la mitad más uno del total DEL CENSO ELECTORAL,** cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del poder público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.

*En coherencia con otros apartes de esta reforma, el Gobierno propone que al voto en blanco se exija una mayoría ¿simple¿ para tener plenos efectos. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten.”*

Para el primer debate en el Senado de la República el presidente de la Comisión Primera informó que la iniciativa la radicó el señor Ministro del Interior y de Justicia el día 26 de agosto de 2008, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y fue repartida para su correspondiente trámite. Que luego del desarrollo de las discusiones allí surtidas<sup>34</sup> se presentó a consideración el articulado cuyo contenido en relación con el voto en blanco se mantuvo en idénticos términos al radicado ante la Cámara de Representantes<sup>35</sup>.

Esta referencia histórica frente a las discusiones adelantadas en los trámites de las reformas constitucionales son relevantes para determinar las condiciones y circunstancias que las motivaron, para así establecer cuál fue el sentido que se pretendió con cada una de ellas, de cara a producir los efectos conferidos.

Además, por cuanto la discusión se centra en establecer cuál es la clase de mayoría que debe predicarse de los votos requeridos para el éxito del “voto en blanco” frente a las listas de candidatos, previa determinación de cuál es el entendimiento que debe dársele a la calificación de “mayoría” luego de haberse suprimido la condición de “absoluta” que establecía la reforma prevista por el acto legislativo 01 de 2003.

Para avanzar en resolver sobre estos condicionamientos la Sala se pronuncia de la siguiente manera:

Aunque se eliminó el término absoluta, la mayoría se predica sobre los votos válidos, soportada en la redacción del texto constitucional que no admite interpretación diferente sobre el particular.

---

<sup>34</sup> La Presidencia de la Comisión de la Cámara acumuló los Proyectos de Acto Legislativo número 101 de 2008 Cámara, número 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara y se celebró audiencia pública en el recinto de la comisión el día 30 de septiembre, con la participación de los ciudadanos que se reseñan brevemente en el correspondiente capítulo.

El día 1° de octubre se radicó ponencia suscrita por los honorables Representantes: Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Miguel Rangel, Carlos Motoa, Carlos Ávila, Tarquino Pacheco, Oscar Arboleda y Edgar Gómez. El día 3 del mismo mes, es radicada una ponencia alternativa por el honorable Representante David Luna S.

El debate es anunciado el día 1° de octubre para ser debatido, y finalmente aprobado el martes 7. Como ponente fue adicionado al grupo inicialmente designado el honorable Representante Roy Barreras.

Luego de ser debatido en varias sesiones de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de acto legislativo fue aprobado, con algunas modificaciones al texto propuesto día 29 de octubre. El texto aprobado por la corporación es publicado en la **Gaceta del Congreso** número 768 de 2008.

Habiendo llegado el respectivo expediente a la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado, fueron designados como ponentes por la Mesa Directiva los Senadores: Armando Benedetti (Coordinador), José Darío Salazar (Coordinador); Elsa Gladis Cifuentes A., Samuel Arrieta, Jesús Ignacio García y Gustavo Petro.

Con el objeto de recoger las observaciones y recomendaciones de la ciudadanía sobre el mencionado proyecto de acto legislativo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional, fijó la fecha del 18 de noviembre para celebrar audiencia pública.

<sup>35</sup> Se puede consultar la gaceta 828 de 2002 del Congreso. [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

Así, el mayor número de votos<sup>36</sup>, se obtiene de cara a la votación total de las listas inscritas, pues todos estos resultados constituyen el componente establecido como parámetro para obtenerla: “**votación válida**”.

En efecto, el concepto de “mayoría” para los efectos invalidantes del voto en blanco se predica respecto de la **votación total obtenida por las listas**. Ello por cuanto los **votos válidos** los constituyen el resultado de sumar: el total de votos por candidatos y la votación en blanco.

Entonces, solo en la medida en que el voto en blanco supere en mayor número de votos al total de los votos de las listas, se puede concluir que es necesaria la realización de nuevos comicios al tenor de lo estatuido en el parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política.

En este orden de ideas, debe quedar claro que el parámetro para determinar las mayorías es la **votación válida** que se encuentra fijado así desde la reforma del Acto Legislativo 01 de 2003, pues no sufrió modificación alguna con la reforma política del 2009.

Debe aclarar en cuanto el argumento que la eliminación de la expresión “*absoluta*” que calificaba a la mayoría exigida por el acto legislativo 01 de 2003, no implicó como lo consideran los accionantes que la victoria del voto en blanco se constata con el hecho de que numéricamente se supere en votos a **una de la lista**, pues la reforma no alteró el parámetro que determina la mayoría requerida. La operación matemática que se debe aplicar debe tener en cuenta la totalidad de los sufragios depositados en favor de todas las listas pues son votación válida y no simplemente los votos respecto de una de las listas consideradas individualmente o de aquella que resultó la más votada.

Tal explicación descarta el sentido que los accionantes quieren asignarle a la norma superior con efectos anulatorios. Además, la función que adelantó el Congreso como constituyente derivado para la reformar la Constitución no contempló como discusión, el considerar otro parámetro, como el que plantean los accionantes, esto es la lista más votada.

Este planteamiento no se fijó ni como sustento de la iniciativa presentada por el gobierno ni en los debates que se llevaron a cabo en las comisiones y en las plenarias de Cámara y Senado, luego tampoco es posible darle este entendimiento que los accionantes derivan simplemente por el hecho de la eliminación del calificativo “*absoluta*”, se insiste.

---

<sup>36</sup> Según la Real Academia de la Lengua consulta realizada en la página web: <http://lema.rae.es/drae/?val=mayoria>, el concepto “mayoría” se define, así: “[...] **mayoría**.

1. f. Cualidad de mayor.

2. f. Edad que la ley fija para tener alguien pleno derecho de sí y de sus bienes.

3. f. **Mayor número de votos conformes en una votación.** Manuel tuvo seis votos de mayoría.

4. f. Parte mayor de las personas que componen una nación, ciudad o cuerpo. Seguir la opinión de la mayoría.

5. f. La mayor parte de un número o de una serie de cosas que se expresa.

6. f. Mar. Oficina del mayor general.

7. f. Mil. Oficina del sargento mayor.

~ **absoluta.**

1. f. La que consta de más de la mitad de los votos.

~ **de cantidad.**

1. f. Aquella en que se computan los votos en razón del interés respectivo que representa cada votante, como en las juntas de acreedores.

~ **relativa.**

1. f. La formada por el mayor número de votos, no con relación al total de estos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez.”

Así las cosas, se concluye que en la medida en que la votación depositada en favor del voto en blanco constituya el mayor número de votos en relación con la totalidad de aquellos registrados a las listas inscritas que participaron en la elección, es procedente derivar efectos invalidantes de tal situación lo que impone la realización de nuevos comicios.

• En similares términos e idénticos efectos se pronunció la Sala en la sentencia del 9 de marzo de 2012<sup>37</sup>. En esa oportunidad se dijo:

*“[...] En ese sentido, para los demandantes, el parámetro al que se ha hecho referencia en esta providencia, en el caso del voto en blanco, lo constituye **la lista o candidato que obtuvo el mayor número de votos**. Por su parte, para la entidad demandada y los representantes electos, el parámetro está **en el total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección**.*

*Es indiscutible que una u otra interpretación tiene efectos diferentes y trascendentales en una elección. Mientras para los defensores de la tesis del voto en blanco versus el candidato o lista de mayor votación, el parámetro de decisión es la comparación entre las mayores votaciones, para los segundos, ese parámetro lo debe constituir la votación del voto en blanco frente a la que obtuvieron las diversas opciones puestas a disposición del ciudadano. Optar por uno u otro parámetro genera efectos diversos:*

*En el primer caso, basta que el voto en blanco obtenga en la elección por lo menos un voto más que el candidato con mayor votación para que el proceso electoral deba repetirse, -mayoría relativa- con la consecuencia inmediata del castigo para todos los candidatos, cuando de elecciones unilaterales se trate, en la medida que no se pueden volver a presentar en la nueva elección. Tratándose de listas, se sanciona a aquellas que no hayan alcanzado el umbral.*

*Bajo la égida de la segunda interpretación, es necesario que el voto en blanco supere por lo menos en un voto la votación obtenida por todos los candidatos o listas en contienda –mayoría de los votos válidos-, para que se invalide la elección y proceda su repetición, con los efectos ya descritos en relación con los candidatos y listas. Es decir, el voto en blanco en esta hipótesis, no es un candidato más, es una manifestación del descontento del elector frente **a todas las opciones puestas** a su consideración y, en consecuencia, sólo puede tener efectos invalidantes cuando logra superar, así sea por un voto, la votación total de todos y cada uno los candidatos y no la de uno solo de ellos -el de la mayor votación-.*

*La primera interpretación sobre la mayoría que requiere el voto en blanco para lograr la anulación de las elecciones no es de recibo, en opinión de la Sala [...].*

*El voto en blanco así entendido, le terminaría restando eficacia a la participación de una mayoría clara que, con su voto en favor de un candidato determinado, está validando los resultados de la contienda y no*

---

<sup>37</sup> Sentencia dictada en el proceso de nulidad electoral radicado bajo el N° 11001-03-28-000-2010-00029-00 Y 11001-03-28-000-2010-00034-00 Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada y Otros Demandado: Representantes por Colombia al Parlamento Andino 2010–2014. Consejero Ponente. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

su anulación. Insiste la Sala, en que si la finalidad del voto en blanco es materializar el desacuerdo contra las distintas opciones que se le presentan al elector, no resulta proporcional al sistema democrático que nos rige ni a la eficacia del voto como un derecho y un deber, si el voto en blanco se considera como un candidato más y no como una opción que requiere de una determinada mayoría frente a la votación general –votos válidos- para tener los efectos anuladores que hoy le reconoce el ordenamiento constitucional, tal como se demostrará en el análisis del caso sometido a examen de esta Sala, en donde se presentaron 14 listas, las cuales recibieron un 79.2% de los votos válidos frente al 20.8% del voto en blanco.”

- Así las cosas, se insiste que tal mayoría no la representa la mayor votación respecto de cada candidato o lista, puesto que el parámetro que se fijó fue el que la votación en blanco y respecto de los votos válidos debe constituir la mayoría.

Este razonamiento también se desprende del análisis que realizó la Corte Constitucional en el control previo al proyecto de ley estatutaria<sup>38</sup> que luego se convirtió en la Ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, y que contrario a lo dicho por los demandantes constituye criterio de obligatoria observancia pese a lo puntual de su exposición. En relación con este aspecto determinó:

“[...] 110. Como se aprecia, el objetivo de esta norma es el de regular los períodos de inscripción de candidatos a cargos uninominales y a corporaciones públicas de elección popular, [...] Reitera el postulado constitucional sobre el poder de incidencia del voto en blanco en la legitimidad de un proceso electoral, y la posibilidad de su repetición, **no obstante establece como criterio para el efecto un estándar distinto al previsto en el parágrafo del artículo 258 de la Constitución, aspecto que será analizado con posterioridad.**”

La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que las materias que constituyen regulación de los procesos electorales están sometidas a reserva de ley estatutaria, no sólo en lo que tiene que ver con aspectos de contenido sustancial, sino también en lo relacionado con todos aquellos parámetros o presupuestos permanentes para el ejercicio adecuado del derecho de participación por parte de los ciudadanos. Ello incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, “como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o del registro de votantes, el diseño de las tarjetas electorales o los procedimientos de escrutinio” [174]. [...]

En principio, tampoco ofrecería reparo de constitucionalidad la norma estatutaria (inciso 3°) que aparentemente replica el mandato constitucional (Par. 1° Art. 258) según el cual debe repetirse, por una sola vez, las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, presidente de la república en primera vuelta o miembros de las corporaciones públicas cuando el voto en blanco adquiera amplias proporciones. **Esta norma**

<sup>38</sup> El artículo 30 del proyecto de la Ley estatutaria preveía en relación con el voto en blanco lo siguiente: “**Periodos de inscripción.** [...] Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública **cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación.**”

**reconoce en el voto en blanco la manifestación de una opción política que cuenta con protección constitucional, toda vez que materializa una forma de oposición política con capacidad de invalidar un certamen y exigir su repetición.**

Sin embargo, tal como lo advierte uno de los intervinientes, **la norma estatutaria contempla una regulación distinta sobre la mayoría requerida para que el voto en blanco tenga poder invalidante, a la establecida en el Acto Legislativo 1º de 2009. En efecto, el párrafo primero del artículo 258 de la Constitución modificado por el mencionado acto reformativo, ordena que deberá, repetirse por una sola vez, la votación para elegir miembros de corporaciones públicas, gobernadores, alcaldes o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, “cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría”.** En tanto que el inciso tercero de la norma examinada dispone que la repetición de la elección para los mismos cargos **deberá llevarse a cabo “cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación”.** Es claro que se trata de estándares muy distintos para la cuantificación de la mayoría que debe obtener el voto en blanco con poder invalidante. **Mientras que la norma constitucional impone una mayoría absoluta,** el proyecto de ley estatutaria reduce el presupuesto a una minoría simple, en clara vulneración de la norma constitucional.

Hechas estas constataciones la **Corte declarará la exequibilidad del artículo 30 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, con excepción del inciso tercero que se declarará inexecutable.** Esta declaratoria no genera vacío normativo alguno, toda vez que el precepto excluido del orden jurídico replicaba, con el matiz hallado contrario a la Constitución, un aparte del mandato contenido en el párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución, sobre la mayoría requeridas para conferir poder invalidante al voto en blanco.”<sup>39</sup>

Esta interpretación otorgada por la Corte Constitucional al inciso tercero del artículo 30 del proyecto de Ley Estatutaria determina la explicación que esta Sala adoptará frente a aquello que debe considerarse como “mayoría” de la votación en blanco respecto de la votación válida. Conclusión que impide que tal cálculo se haga de manera particular e individual frente a la votación registrada por las listas que se enfrentan en los comicios.

Y es que comparar apenas la votación en blanco con la que obtuvo la mayor votación o cualquiera de las demás listas inscritas desconocería un porcentaje importante de la votación que debe computarse con efectos de validez.

#### **4.2 Del caso concreto**

Con las anteriores precisiones y de acuerdo con lo registrado en la Resolución N°2528 de 2014 y el formulario E-26 CA que hace parte integrante del acto acusado, se tiene que fueron los resultados obtenidos del consolidado nacional y definitivo del escrutinio de la votación a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes, los siguientes:

<b>Total</b>	<b>votos</b>	<b>por</b>	165923	Ciento sesenta y cinco mil novecientos
--------------	--------------	------------	--------	--

<sup>39</sup> Sentencia C-490 de 2011. Magistrado Ponente. Luis Eduardo Vargas Silva

<b>candidatos</b>		veintitrés
<b>Total votos en blanco</b>	<b>77572</b>	Setenta y siete mil quinientos setenta y dos
<b>Total votos válidos</b>	243495	Doscientos cuarenta y tres mil cuatrocientos noventa y cinco

De la anterior información se constata que el mayor número de votos de la votación válida no la obtuvo el voto en blanco, hecho que impide que se tenga por probada la violación que se predica de la norma superior contenida en el parágrafo 1° del artículo 258.

Nótese que la votación **total** obtenida por los candidatos supera con creces la que fue manifestada por la opción de la votación en blanco.

Se reitera que de ninguna manera y dadas las explicaciones que antecedieron, es posible asignarle poder invalidante al voto en blanco únicamente por superar esta opción a las listas individualmente consideradas, por cuanto se insiste, este parámetro no es el que se encuentra fijado por el mandato constitucional.

En este orden de ideas, el cargo analizado no tiene vocación de prosperidad.

#### **4.3 Circunscripción especial de afrodescendientes. Sistema electoral para la asignación de curules. Régimen aplicable.**

Debe comenzar por decirse que frente a esta circunscripción especial la Sala tuvo la oportunidad en pronunciamiento anterior de señalar lo siguiente:

*“La Carta Política reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art. 7) y otorga espacios de participación concretos a las comunidades indígenas y afrodescendientes –además de los establecidos para los colombianos en general- como la elección de dos senadores en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (art. 171), la circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes (art. 176), la obligación de que la conformación y delimitación de entidades territoriales indígenas se debe hacer con la participación de sus representantes (art. 329), la obligación de propiciar la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que se adopten frente a la explotación de los recursos naturales en sus territorios (art. 330), y la consulta previa sobre las medidas legislativas y administrativas que los afecten directamente (art. 6 Convenio 169 de la OIT “Sobre los pueblos indígenas y Tribales”).*

*Específicamente sobre las comunidades afrodescendientes, en la Asamblea Nacional Constituyente se advierte<sup>40</sup> la intención de los constituyentes de proteger los derechos de participación democrática de ese grupo étnico y darles prevalencia. Es así que en el debate sobre el artículo 176, inicialmente se planteó otorgarles una curul en el Congreso de la República, para lo cual se propuso establecer una circunscripción especial en la que se “elige un representante por las comunidades negras rurales del litoral pacífico”<sup>41</sup>, idea que generó una extensa discusión sobre si los afrodescendientes que no habitan en el litoral pacífico también podían*

<sup>40</sup> Revisados los antecedentes (las transcripciones de los debates al interior de la Asamblea Nacional Constituyente) de los artículos 108, 176 de la Constitución política.

<sup>41</sup> Ver folio 6 Asamblea Nacional Constituyente, antecedentes artículo 176 al 178 – Sesión Plenaria Junio 11.

hacer parte de esto, frente a lo cual el constituyente Orlando Fals Borda argumentó:

*“Cuando se estudió pues en la Comisión Segunda el problema de las comunidades negras, no se pensó en ninguna forma sobre la población en general, es decir, por ejemplo los barrios negros de Barranquilla o de Quibdó o de ninguna otra zona del país en especial, sino que se tuvieron en cuenta las necesidades de ciertas comunidades negras que están aisladas, que necesitan apoyo, necesitan estímulo para el desarrollo económico y social y que están circunstancias (Sic) a algunas regiones del país, no a todas. Cuando los compañeros de estas comunidades se hicieron presentes en las discusiones de la comisión trajeron mapas que demostraron que estas comunidades se encuentran concentradas en el litoral pacífico, y específicamente en ciertas cuencas hidrográficas especialmente en el río Atrato y el río San Juan; son comunidades ribereñas que cuyos poblamientos siguen el curso de los ríos. Estas son comunidades selváticas, aisladas, comunitarias, que han sido olvidadas por el país, muchas veces despreciadas por quienes explotan estos bosques y las minas cercanas; por lo tanto en la comisión pensamos que merecen, así como los indígenas, la atención nacional y el apoyo de esta asamblea. En ese sentido la circunscripción que se pide es exclusivamente para aquellas comunidades ribereñas del Litoral Pacífico que son de la raza negra y que pueden establecerse donde están. Más aún, si se aprueba eventualmente la creación de la comisión de ordenamiento territorial, como es nuestra esperanza, en la comisión segunda, esta comisión estará en capacidad de fijar los límites exactos de estas comunidades”<sup>42</sup>*

*Pero, no todos los constituyentes estaban de acuerdo con esta propuesta, y a su vez plantearon que fuera una ley especial la que regulara todos los aspectos que definieran la circunscripción de las comunidades negras<sup>43</sup>.*

*Finalmente después de un intenso debate se determinó que: “la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la cámara de representantes de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el extranjero, mediante esa circunscripción se podrán elegir hasta cinco representantes”<sup>44</sup>.*

*Es así como el texto del artículo 176 incluido en la constitución Política de 1991 fue el siguiente:*

**ARTICULO 176.** *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*

*Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.*

<sup>42</sup> Ver folio 14 – 15 Asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes artículo 176 – Sesión Plenaria Junio 11

<sup>43</sup> Ver folio 18 asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes artículo 176 – Sesión Plenaria junio 30

<sup>44</sup> Ver folio 20 Asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes artículo 176 – Sesión Plenaria Junio 30

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

**La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos** y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

En todo caso, en el artículo 55 transitorio<sup>45</sup> de la Constitución Política se incluyó la obligación para el legislador dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, expediera una ley que les reconociera a las comunidades negras que ocupaban tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva, y estableciera los mecanismos para la protección de la identidad cultural y derechos de estas comunidades, para el fomento de su desarrollo económico y social.

En virtud del artículo 55, se expidió la Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” y además del reconocimiento de la propiedad colectiva de las Comunidades Negras, la protección de sus recursos naturales y el medio ambiente, de sus recursos mineros, el fomento de su desarrollo económico social, los mecanismos para la protección y desarrollo de sus derechos y de su identidad cultural, se creó en el Ministerio de Gobierno, la dirección de asuntos para las comunidades negras con asiento en el Consejo de Política económica y social<sup>46</sup>.

Posteriormente el Congreso de la República –después de varios intentos de reglamentar el artículo 176 de la Constitución Nacional<sup>47</sup>- reguló el tema y

---

<sup>45</sup> **ARTICULO TRANSITORIO 55.** Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARAGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARAGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

**ARTICULO TRANSITORIO 56.** Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

**ARTICULO TRANSITORIO 57.** El Gobierno formará una comisión integrada por representantes del Gobierno, los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, para que en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre seguridad social.

Esta propuesta servirá de base al Gobierno para la preparación de los proyectos de ley que sobre la materia deberá presentar a consideración del Congreso.

<sup>46</sup> Artículo 67. Ministerio de Gobierno de la época, ahora Ministerio del Interior.

<sup>47</sup> Mediante el artículo 66 de la ley 70 de 1993 se intentó llevar a cabo este mandato constitucional: “De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional establece la circunscripción especial para elegir dos miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes. El consejo Nacional Electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección.”, pero esta norma fue declarada inexecutable mediante Sentencia No. C.484 del 26 de septiembre de 1996. En la legislatura 1996-1997 con el proyecto 177 se buscaba implementar el artículo 66 de la Ley 70 de 1993, sin embargo, este proyecto solo logró ponencia favorable en el primer debate. En la legislatura de 1997-1998 nuevamente se intentó reglamentar el artículo 176, pero este no fue respaldado en su trámite final.

expidió la Ley 649 del 2001 "Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia", en cuyos antecedentes se declara que el objeto de esta reforma, plasmado en la Constitución de 1991, tiene como fin otorgarle participación efectiva a las minorías étnicas y raciales, así:

*"La incapacidad de las instituciones democráticas colombianas de representar efectivamente los intereses ciudadanos, condujo a la necesidad de convocar la Asamblea Nacional Constituyente. Fue por ello que la Constitución Política de 1991 introdujo reformas con el fin de propiciar cambios en la composición del Congreso de la República en su capacidad de representación, siendo la voluntad de la Asamblea el introducir circunscripciones especiales, con el fin de otorgarles mayor participación efectiva a las minorías políticas, religiosas, étnicas y raciales."<sup>48</sup>.*

También, se plantea como fundamento de la normativa, los argumentos esbozados en la aclaración de voto de la Sentencia C-484 de 1996<sup>49</sup> del Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en cual señala que la expedición de este tipo de normas que establecen distinciones, tienen como propósito contrarrestar las desigualdades que se presentan en la sociedad, son medidas de diferenciación positiva que colocan a grupos determinados en condiciones más ventajosas que rigen a la generalidad, para facilitarle su supervivencia o superar condiciones desfavorables, y textualmente se indicó:

*"En el presente caso, constituía una razón objetiva para la expedición de normas que establecieran una desigualdad jurídica el propósito de lograr con ellas contrarrestar las desigualdades que se presentan en la sociedad. La búsqueda del alivio de las desigualdades fácticas justifica la existencia de medidas de diferenciación positiva, es decir de normas que coloquen a grupos determinados en condiciones más ventajosas que aquéllas que rigen para la generalidad de las personas, como forma de facilitarle a esos grupos bien sea su supervivencia como colectividad o bien superar las desfavorables condiciones (materiales o sociales) en las que se encuentran.*

*Entre esas medidas cabe mencionar las relacionadas con los asuntos electorales, como forma de garantizarle a conglomerados específicos condiciones para el acceso a las corporaciones de representación política, con lo cual se asegura a los grupos en cuestión la posibilidad de expresar y defender de mejor manera sus intereses. Si bien la instauración de los sistemas electorales proporcionales buscaba precisamente concederles a las minorías la posibilidad de obtener una adecuada representación política, los métodos proporcionales han resultado insuficientes para garantizar a diversas minorías esa representación, razón por la cual en algunos países se han*

---

<sup>48</sup> Gaceta del Congreso. Año VIII- No. 536. Antecedentes Ley 649 del 2001 sesión viernes 10 de diciembre de 1999. Folio 1.

<sup>49</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 de la Ley 70 de 1993. "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

**I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA**

Artículo 66: De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección.

generado otros procedimientos para posibilitar una representación política mínima”<sup>50</sup>

Así mismo, en el trámite de la Ley 649 de 2001 al interior del Congreso, surgió el debate sobre “(...) si una circunscripción especial podía ser entendida como una circunscripción nacional, o si debía utilizarse otro criterio, como la posibilidad de que los ciudadanos votaran por la circunscripción normal o la de las minorías, siempre y cuando no se votara por las dos simultáneamente”<sup>51</sup> para finalmente concluir que se debía “adoptar la fórmula de igualar la circunscripción de minorías con la circunscripción nacional, para que los resultados de la votación permitan identificar las minorías políticas”<sup>52</sup>.

**En el texto aprobado de la Ley 649 de 2001, se estableció en el artículo 1º, que la circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, estaría conformada por cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.**

Luego de las reformas constitucionales de 2005<sup>53</sup>, el Acto Legislativo 01 de 2013, modificó nuevamente el artículo 176 de la Carta política, y en lo referente, específicamente, a la Circunscripción Especial de las Comunidades Negras, únicamente cambió el término por **“afrodescendientes”**, así:

**“ARTICULO 176. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2013. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.**

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: **dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes**, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. (...)”

<sup>50</sup> Aclaración de voto. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-484 de 1996. En antecedentes Ley 649 de 2001. Gaceta del Congreso año VIII- No. 536. Santa Fe de Bogotá, D.C. viernes 10 de diciembre de 1999.

<sup>51</sup> . Gaceta del Congreso año VIII- No. 536. Santa Fe de Bogotá, D.C. viernes 10 de diciembre de 1999. Ver folio 3. Antecedentes ley 649 de 2001.

<sup>52</sup> Ídem. folio 3 Antecedentes Ley 649 del 2001 sesión viernes 10 de diciembre de 1999.

<sup>53</sup> En los Actos legislativos 2 y 3 de 2005, el artículo 176 sobre la Circunscripción especial de grupos étnicos y minorías políticas, se dispuso: “La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cuatro Representantes”

*De igual manera, el artículo 3º de la misma normativa<sup>54</sup>, señaló como requisitos para quienes aspiren a ser candidatos y ser elegidos a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial de Comunidades Negras, ser miembros de la comunidad y estar avalados por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior<sup>55</sup>.*

Estas anteriores precisiones para indicar que en efecto la circunscripción de comunidades afrodescendientes tiene una connotación especial dada su consagración y reconocimiento en la Constitución de 1991, que tuvo por propósito otorgarle representación en el Congreso de la República.

Ahora bien, corresponde resolver la censura de los accionantes que radica en cuestionar el método o sistema que el Consejo Nacional Electoral empleó para distribuir las curules entre las listas participantes al aducir que debió emplearse al igual que en la circunscripción especial de indígenas del Senado de la República el cociente electoral, por ser la circunscripción demandada, también de naturaleza especial y no estar sometida a la regla del artículo 263 Superior frente a la que es mandatorio cuando se eligen hasta dos miembros de las Corporaciones Públicas que las listas entre las que se distribuyan las curules superen el porcentaje del 30% del cociente.

En los términos del artículo 176 Constitucional la Cámara de Representantes se integra por personas elegidas por circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional. La circunscripción especial, dice la norma en comento, se concibió para asegurar la participación de grupos étnicos y de minorías políticas.

En desarrollo de esta preceptiva superior la Ley 649 de 2001, determinó en el artículo 1º que la circunscripción especial tendría 5 curules, dos de ellas para la comunidad afrodescendiente. El artículo 3º establece que los candidatos de las Comunidades Negras *“deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”*.

Por su parte, el artículo 10º indica que los Representantes por la circunscripción especial *“serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia **a los congresistas.**”*

El artículo 263 Superior, modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2009, prevé el sistema de elección para congresistas, que establece para las circunscripciones que eligen dos (2) curules el siguiente régimen:

*“Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. **En las circunscripciones en las que se eligen***

---

<sup>54</sup> ARTÍCULO 3º. *Candidatos de las comunidades negras.* Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción especial, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

<sup>55</sup> Sentencia del 11 de diciembre de 2014. Expediente: 11001032800020140005300 Demandante: Procuraduría General de la Nación. Demandado: José Rodolfo Pérez Suárez.

**dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.**  
(Negritas y subrayas fuera de texto)

Es de resaltarse que las reformas políticas adoptadas mediante los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 acogieron como sistema dominante para la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, el de la cifra repartidora, de todos modos conservó cierta referencia al sistema de cociente electoral para el reparto de escaños en las circunscripciones en que se eligen dos miembros, como es el caso de los afrodescendientes.

Entonces, de acuerdo con el artículo 263 Superior la asignación de curules en la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de afrodescendientes se surte bajo el sistema de cociente electoral, es decir, dividiendo la votación total válida sobre el número de puestos a suplir, pero con una condición particular consistente en que en la distribución de curules únicamente pueden participar aquellas *“listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.”*; es decir, que solo participan en la asignación de curules quienes sobrepasen dicho porcentaje.

De esta manera, es evidente que pese a compartir la naturaleza de ser circunscripciones especiales, la del Senado de la República para la comunidad indígena y la de comunidades afrodescendientes que aquí se acusa, lo cierto es que tienen regímenes diferentes por cuanto uno es el fijado especialmente para la comunidad indígena según lo prevé la Constitución y el otro, aquel que por elegir 2 curules se aplica por remisión al artículo 263 Superior. Este aspecto impone rechazar que se apliquen las decisiones que resolvieron lo correspondiente a la elección del Senador representante de la comunidad indígena, que de paso debe indicarse, tan solo elige a un (1) representante y lo es por la circunscripción nacional del Senado de la República.

De igual manera no hay lugar por esta razón a examinar lo dispuestos en las Resoluciones de los dos periodos que antecedieron a esta elección que se acusa, por cuanto no procede examinar la legalidad de aquellas con respecto a la situación que actualmente acontece y a las alegaciones que sustentan esta demanda, puesto que el estudio que acontece en este contencioso electoral es respecto de las normas superiores en que el acto de elección debió fundarse, en apego del mandato superior contenido en el artículo 230.

#### 4.4. Caso concreto

Según el formulario E-26 CA generado el 3 de julio de 2014 y diligenciado por el CNE en su condición de comisión escrutadora de las elecciones aquí cuestionadas (fls. 76 a 86), el total de votos válidos fue de 243.495, y el cociente electoral fue de 121.748 votos, y que el umbral fue de 36.524 votos. La Fundación Ebano de Colombia - FUNECO fue el único movimiento político que superó el umbral pues conquistó 62.004 votos; ninguna otra organización política superó ese mínimo requerido, ni siquiera el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO que tan solo obtuvo 20.712 votos.

En este orden de ideas, se aprecia que la asignación de curules adoptada en la resolución 2528 de 2014 se hizo en cumplimiento de la normas superiores que sustentan la representación de esta comunidad y ello evidencia que la pretensión orientada a que se le asigne la segunda curul al Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO, carece de sustento por cuanto no superó el umbral fijado por el constituyente.

En este orden de ideas, se niega el planteamiento que fue objeto de examen.

#### **4.5. Cuestión Final**

Por último, esta Sala considera de importancia recordar que en razón a que el estudio de la presente demanda se sustentó en el examen de causales objetivas planteadas contra el acto de elección de afrodescendientes, no se dispondrá levantar la suspensión de los efectos del acto acusado, por cuanto esta decisión de fondo no resuelve las acusaciones que se elevaron en contra de los elegidos Representantes a la Cámara por la comunidad afrodescendientes en la acción de tutela que falló en segunda instancia el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Disciplinaria.

La anterior conclusión porque será en los procesos acumulados radicados bajo los N° 2014 - 0097 y 2014 - 0099, donde se defina las demandas acumuladas que se tramitan con independencia frente a la elección de la señora María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, por causales de carácter subjetivo.

En todo caso y comoquiera que el fallo de tutela N° 110011102000201401682-02 se encuentra en revisión en la Corte Constitucional a cargo del dr. Mauricio González Cuervo, expediente N° T-4.638.318, se dispondrá que esta sentencia se le comunique por la Secretaría de esta Sección y se remita copia de la misma para los efectos que a bien tenga.

Por lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**PRIMERO.- NEGAR** la petición del apoderado de los demandantes en el proceso radicado interno N° 2014 - 0089, respecto de la cesación del trámite electoral y asignación de la curul al señor Heriberto Arrechea Banguera, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- NO LEVANTAR** la suspensión de los efectos de la Resolución N° 2528 de 2014 expedida por el Consejo Nacional Electoral, que declaró la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de Afrodescendiente, período 2014 - 2018, por lo expuesto en esta decisión.

**CUARTO.-** Por secretaría, comuníquese el contenido y envíesele copia de esta decisión al h. Magistrado de la Corte Constitucional, dr. Mauricio González Cuervo ponente de la revisión de tutela identificada bajo el expediente N° T-4.638.318, para los efectos que a bien tenga.

**QUINTO.-** En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**  
Presidenta

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado

**ANTONIO AGUSTIN ALJURE SALAME**  
Conjuez

(Ausente)  
**GABRIEL DE VEGA PINZON**  
Conjuez