



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 47001-23-33-000-2023-00159-01
Demandante: ELIZABETH SABINA MOLINA CAMPO
Demandado: CESAR AUGUSTO PACHECO CHARRIS - SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL MAGDALENA PARA EL AÑO 2023
Temas: Derechos de la oposición – Derecho de la oposición a ocupar una plaza en las mesas directivas de corporaciones públicas - Voto en blanco – Efectos del voto en blanco en elecciones de mesas directivas de corporaciones públicas

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia del 30 de agosto de 2023, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de anulación contra el acto de elección del demandado como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023, contenido en el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La señora Elizabet Sabina Molina Campo, por conducto de apoderada, presentó demanda el 19 de diciembre de 2022, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contemplado en el artículo 139 del CPACA en contra de la elección del señor César Augusto Pacheco Charris como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena para el periodo 2023, que consta en el Acta 079 de la sesión plenaria de 21 de noviembre de 2022.

Formuló las siguientes pretensiones:

2.1. Se declare la nulidad de la elección de César Augusto Pacheco Charris como Segundo Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea del Magdalena para el año 2023, realizada en sesión plenaria de 21 de noviembre



de 2022, como consta en el Acta 079 de esa fecha.

2.2. Como consecuencia de la anterior pretensión, se ordene a la Asamblea del Magdalena, retomar el trámite eleccionario para la elección del Segundo Vicepresidente para el año 2023 desde el momento en el que la Secretaria de dicha Corporación pública informó el resultado de la primera votación realizada para dicho cargo, en la sesión de 21 de noviembre de 2022.

1.2. Hechos

La parte actora como fundamentos fácticos expuso:

La apoderada de la actora señaló que el 21 de noviembre de 2022 la Asamblea del Magdalena eligió al demandado como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de dicha corporación, con desconocimiento de los derechos de la oposición y de equidad de género.

Sostuvo que, para la fecha en mención, estaban vigentes las siguientes declaraciones de oposición en la Asamblea Departamental del Magdalena:

- Alex Velásquez Alzamora del partido Conservador, según la Resolución 177 del 20 de enero de 2021 del Consejo Nacional Electoral.
- Elizabeth Molina Campo, del Partido de la U, de acuerdo con la Resolución 9016 de 15 de diciembre de 2021, proferida por la referida autoridad.
- Jair Alexander Mejía Alvear y César Augusto Pacheco Charris, del partido Centro Democrático, según la Resolución 3535 de 27 de julio de 2022, también dictada por el Consejo Nacional Electoral.

Mencionó que durante el actual periodo de la asamblea 2020-2023, las mesas directivas se han conformado de la siguiente forma:

Año	Presidente	Primer vicepresidente	Segundo vicepresidente
2020	Julio David Alzamora Arrieta	César Augusto Pacheco Charris	No hubo
2021	Claudia Patricia Aarón Viloría	Elizabeth Molina	No hubo
2022	Jair Alexander Mejía Alvear	Alex Velásquez Alzamora	William Lara Mizar (hasta el 11 de agosto) Milton Cantillo Lara (a partir de 13 de septiembre)

Indicó que según el Acta 001 del 1° de enero de 2020, para la elección del presidente de la asamblea se obtuvieron 13 votos, de los cuales 6 fueron en blanco,



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

y 7 en favor de Julio David Alzamora Arrieta, mientras que para la elección del primer vicepresidente se depositaron 13 votos, 6 de ellos en blanco y 7 en favor de Cesar Augusto Pacheco Charris. No hubo elección de segundo vicepresidente porque todas las postulaciones fueron declinadas.

Aclaró que para el momento en que el señor Pacheco Charris fue elegido primer vicepresidente de la Corporación para el periodo 2020, no era parte de la oposición, pues su partido, el Centro Democrático, se declaró en disidencia a partir del 27 de julio de 2022, tal como se registró en la Resolución 3535 de esa fecha¹.

Agregó que según el Acta 060 del 23 de noviembre de 2020, la asamblea eligió su mesa directiva para el año 2021, y para presidente se depositaron 13 votos, de los cuales 5 fueron en blanco y 8 en favor de Claudia Aarón Viloría, y para primer vicepresidente se contaron 13 sufragios, 5 en blanco y 8 en favor de Elizabeth Molina Campo. No hubo elección de segundo vicepresidente porque todas las postulaciones fueron declinadas.

Advirtió que para el momento en que Elizabeth Molina Campo fue designada segunda vicepresidenta para el periodo 2021 (23 de noviembre de 2021), no era opositora, en tanto la declaración de esa situación por parte de su colectividad, el Partido de la U, se registró a partir de 15 de diciembre de 2021, como consta en la Resolución 9016 de esa fecha².

Indicó que en el Acta 046 de 20 de noviembre de 2021, consta que la Asamblea Departamental del Magdalena eligió su Mesa Directiva para el periodo 2022, y para presidente se depositaron 7 votos, todos en favor de Jair Mejía, en tanto para primer vicepresidente se obtuvieron 12 en favor del diputado Alex Velásquez, por lo que fue elegido. El señor William Lara fue elegido segundo vicepresidente.

Explicó que el 21 de noviembre de 2022, la asamblea se reunió para, entre otras actividades, elegir su Mesa Directiva, según el Acta 079 de esa fecha donde consta la elección de Rafael Noya García como presidente, «Rosa Jiménez Pacheco» (sic)³ como primera vicepresidenta, y César Augusto Pacheco Charris como segundo vicepresidente.

Agregó que, como se verifica en el acta en mención, para la elección del segundo vicepresidente fue postulada la señora Elizabeth Molina Campo, sin otras postulaciones. Adujo que se depositaron 13 votos, 11 de ellos en blanco y 2 en favor de la referida diputada.

Añadió que, ante ello, el presidente la colegiatura consideró que debido a que el

¹ Proferida por el Consejo Nacional Electoral.

² Dictada por el Consejo Nacional Electoral.

³ El nombre correcto es Rosa Jiménez Rodríguez.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

voto en blanco obtuvo la mayoría, no era procedente declarar la elección para el cargo de segundo vicepresidente y, en consecuencia, ordenó a las bancadas de oposición postular otros candidatos.

Precisó que, luego de que se declinaran varias postulaciones, el diputado demandado aceptó su nominación y resultó elegido con 12 votos.

Se depositó un voto en favor de la diputada Elizabeth Molina, el cual se registró como nulo por no ser candidata.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora invocó como normas vulneradas los artículos 40, 112 y 258 de la Constitución Política, y 3°, 5°, 11 y 18 de la Ley 1909 de 2018.

Al respecto, advirtió que la elección del demandado como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena infringió las normas en que debía fundarse (artículo 137 CPACA), por i) dar al voto en blanco una consecuencia jurídica que no le corresponde, ii) desconoció los derechos de la oposición y iii) el principio de equidad de género.

Acerca del **primer reparo**, aseveró que esta Sala, en providencia de 3 de febrero de 2022⁴, señaló con claridad que las consecuencias de esta modalidad de sufragio previstas en el artículo 258 superior, esto es, la repetición de la elección, sólo aplican para elecciones populares, de manera que en las que no tengan esa connotación no están cobijadas por el efecto de la norma.

Explicó que, como la elección de las mesas directivas de las corporaciones públicas no proviene del voto de los ciudadanos, sino de sus integrantes, no es posible repetir la elección cuando el voto en blanco obtiene la mayoría de los sufragios válidos.

Advirtió que la sentencia de esta Sección que respalda su censura es precedente obligatorio, porque define los efectos jurídicos del voto en blanco en la elección de la mesa directiva de una corporación pública.

En cuanto a la **segunda censura**, a saber, la violación de los derechos de la oposición, aseveró que para el 21 de noviembre de 2022, fecha de la elección cuestionada, estaban en oposición los diputados Alex Velásquez Alzamora del Partido Conservador, Jair Alexander Mejía y César Augusto Pacheco Charris del Partido Centro Democrático y Elizabeth Molina Campo del Partido de la U, por lo que era la única diputada mujer en antagonismo político.

Indicó que en el periodo 2022, el diputado en oposición Alex Velásquez Alzamora

⁴ Exp: 11001-03-28-000-2021-00048-00.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

integró la mesa directiva como primer vicepresidente.

Explicó que el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 y el precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado, conllevan a concluir lo siguiente:

1. Las organizaciones políticas declaradas en oposición tienen el derecho de participar de al menos una de las posiciones de las mesas directivas, por lo que para el caso presente, en el periodo 2023 tal prerrogativa recae en los partidos Conservador, Centro Democrático y de la U, por ser organizaciones declaradas en disidencia.
2. Solo los partidos opositores podían postular sus candidatos para el asiento directivo, de manera que ello también recae en las referidas colectividades.
3. La organización política que ocupó el escaño en la mesa directiva no puede volver a ocuparla hasta tanto lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.

A partir de lo anterior, expuso que el diputado opositor Alex Velásquez Alzamora, del Partido Conservador, integró la Mesa Directiva como primer vicepresidente en el año 2022, «Por tanto, según esta regla, el Partido Conservador no puede integrar la Mesa Directiva para el periodo 2023, porque i) ni el Centro Democrático ni el Partido de la U, han ocupado un lugar en la Mesa Directiva; i) ni así lo acordaron las 3 organizaciones declaradas en oposición en la sesión de 21 de noviembre de 2022».

En cuanto al **tercer cargo**, esto es, el desconocimiento del principio de equidad de género, señaló que durante el periodo 2022 el lugar del antagonismo político en la mesa directiva fue ocupado por un hombre, el diputado Alex Velásquez Alzamora, de modo que para el siguiente, 2023, debía corresponder a una mujer, sin embargo el elegido como segundo vicepresidente fue el diputado demandado.

1.4. Actuaciones procesales

1.4.1. Actuaciones en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta, previas a las contestaciones de la demanda

Por auto de 18 de enero de 2023, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta admitió la demanda, ordenó su notificación al demandado, al gobernador del departamento del Magdalena, y al presidente de la Asamblea Departamental del Magdalena, y dispuso correrles traslado de la medida cautelar deprecada.

A través de proveído de 6 de febrero de 2023, el juzgado negó la medida cautelar al considerar que, con las pruebas recaudadas hasta el momento, no era posible



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

dilucidar la violación manifiesta de las normas cuyo desconocimiento se invocó en la solicitud.

La parte actora apeló la decisión y el juzgado, mediante auto de 14 de febrero de 2023, concedió la alzada.

1.4.2. Contestación de la demanda

1.4.2.1. Gobernación del Magdalena

A través de su apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva fundada en que la Ley 2200 de 2022⁵ consagra que las asambleas departamentales gozan de autonomía administrativa, y delegan su representación en el presidente de esa corporación y, por lo tanto, el ejercicio esa función legal. También propuso la excepción innominada o genérica que resulte probada.

1.4.2.2. Asamblea Departamental del Magdalena

Por conducto de apoderado, sostuvo que la duma departamental garantizó el debido proceso y, precisamente, cumplió con las normas constitucionales y legales aplicables, en particular, las que atañen a los miembros de los partidos políticos declarados en oposición como son los de la U y del Centro Democrático, a los cuales pertenecen la demandante y el demandado, respectivamente, y este último fue postulado para el cargo y elegido por la mayoría de los miembros de la corporación.

En consecuencia, se opuso a la pretensión de declarar la nulidad de la elección demandada, así como a la de retomar dicho trámite, pues lo correcto es convocar y realizar una nueva votación con los diferentes candidatos avalados.

1.4.2.3. Del demandado Augusto Pacheco Charris

Compareció por conducto de su apoderada. Se destaca el pronunciamiento frente a los hechos donde refirió que la parte actora se ampara en juicios jurídicos frente a normas que en su parecer debieron cumplirse. Aclaró que la Ley 1909 de 2018 habla sobre organizaciones políticas, y son estas quienes deben cumplir con la alternancia de hombre y mujer para las postulaciones.

Frente a las pretensiones, se opuso a su prosperidad, por cuanto la elección demandada está revestida de legalidad, y manifestó que la consistente en retomar el trámite de la elección desborda la naturaleza del medio de control de nulidad electoral.

⁵ «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos»



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Como argumentos de defensa, señaló que el voto en blanco es una expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad, con efectos políticos.

Aclaró que el sufragio disidente es una opción, tal cual lo estipula la Ley 5° de 1992 en su artículo 137, por lo que es válido y se puede aplicar a la elección de la mesa directiva de la Asamblea Departamental.

Sostuvo que la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado que invocó la parte actora, hizo referencia a situaciones y hechos distintos a este asunto, «Ya que en el caso de la sentencia se aplicó el artículo 258 de la Constitución Política, en lo concerniente a que “tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos” y como consecuencia del voto en blanco repitieron la elección con diferentes candidatos acá si como dice la Sala se materializo (sic) la vulneración del artículo 112 de la Constitución Política, en lo referente con “derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados”, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 em cuanto prevé que serán las organizaciones políticas las únicas que podaran (sic) postular a los candidatos para ocupar dichas dignidades».

Agregó que, por el contrario, en este caso si se respetaron los artículos 112 superior y 18 de la Ley 1909 de 2018, porque no se excluyó candidato alguno, tal como se demuestra con el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022, donde consta que la diputada demandante solo obtuvo 2 votos de los 13 diputados electores.

Afirmó que el segundo cargo de la demanda tampoco tiene vocación de prosperar porque con la elección del demandado como segundo vicepresidente no se desconoció el Estatuto de la Oposición, pues este regula las organizaciones políticas y no las mesas directivas.

Indicó que tampoco se puede invocar la cuota de género, porque la demandante es la única integrante del Partido de la U, por lo que no se daría la alternancia de hombre y mujer, y en razón a que ha sido postulada en varias oportunidades y en una de ellas ocupó el cargo de primer vicepresidente para el año 2021, y en esta oportunidad participó en la elección, pero no obtuvo la mayoría requerida.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, según la cual el demandado no se eligió como segundo vicepresidente por sí solo, sino que fue postulado y elegido por la mayoría de los diputados.

1.4.3. Actuación procesal en el Juzgado Quinto Administrativo de Santa Marta posterior a las contestaciones de la demanda

A través de providencia de 10 de marzo de 2023, se dispuso el trámite de sentencia anticipada.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

En esta actuación se fijó el litigio en los siguientes términos:

Determinar si resulta procedente la declaratoria de nulidad del acto de elección del señor César Augusto Pacheco Charris como Segundo Vicepresidente de la mesa directiva de la Asamblea del Magdalena para el periodo 2023, realizado en sesión plenaria de 21 de noviembre de 2022, como figura en el Acta 079 de esa fecha.

En caso positivo, este despacho deberá determinar si es procedente ordenar a la Asamblea del Magdalena, retomar el trámite electoral con el objeto de llevar a cabo la elección del Segundo Vicepresidente para el año 2023 desde el momento en el que la Secretaría de esa corporación pública informó el resultado de la primera votación realizada para dicho cargo, en la sesión de 21 de noviembre de 2022.

El despacho judicial dictó sentencia el 29 de mayo de 2023, en la que dispuso declarar la nulidad de la elección demandada.

El demandado, así como la Asamblea Departamental del Magdalena, apelaron el proveído anterior, concedido mediante auto de 18 de julio de 2023.

Como se destacará en el acápite siguiente, esta actuación fue anulada por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por falta de competencia funcional.

1.4.4. Actuación procesal ante el Tribunal Administrativo del Magdalena

Por auto de 13 de julio de 2023, el ponente del asunto consideró que, si bien sería del caso desatar la alzada contra el auto que negó la solicitud cautelar, se advertía la falta de competencia funcional del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta para conocer de la controversia contra la elección demandada, pues al tenor del literal c) del artículo 152 del CPACA, ello corresponde a los tribunales administrativos.

Mediante auto de 8 de agosto de 2023, el Tribunal Administrativo del Magdalena avocó el conocimiento del proceso, declaró nula la sentencia de 29 de mayo de 2023 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta, confirió validez a las pruebas recaudadas y practicadas ante dicho despacho, y ordenó, ejecutoriada esa decisión, pasar el expediente al despacho para dictar sentencia de primera instancia.

2. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones en sentencia del 30 de agosto de 2023.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Explicó la composición y periodo de las mesas directivas, al tenor de los artículos 27 y 28 de la Ley 2200 de 2022, su integración según la disposición del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, y el procedimiento para su elección de acuerdo con los artículos 13, 16 y 17 del reglamento de la Asamblea Departamental del Magdalena⁶.

Acerca del voto en blanco mayoritario y sus efectos, se refirió la jurisprudencia de esta Sección sobre su evolución⁷ y el alcance dado al artículo 258 de la Carta⁸, y concluyó que su prevalencia en una elección, esto es, la repetición de las votaciones por una sola vez con nuevos candidatos, únicamente se predica para los comicios de corporaciones públicas, alcaldías, gobernaciones o en la primera vuelta presidencial, sin que sea posible extenderlo a procesos electorales de otra índole.

Al descender al caso concreto, y para resolver el primer cargo sobre las consecuencias del voto en blanco, sostuvo que el artículo 177 del reglamento interno de la Asamblea Departamental del Magdalena definió la votación como el acto colectivo por medio del cual la asamblea y sus comisiones declaran su voluntad, al tiempo que el artículo 186 *ibidem* dispone tres modalidades, a saber, ordinaria, nominal y secreta.

Se refirió al texto de los artículos 192 y 193 del reglamento que definen y pautan el procedimiento para la votación secreta, así como el artículo 205 sobre el trámite de la elección, para explicar que esta se realiza a través de papeletas donde el diputado debe escribir el nombre de la persona por la que vota, y otorga la posibilidad de emitir manifestación en blanco.

En cuanto al voto en blanco, afirmó que según el artículo 206 del reglamento en mención, es el que no contiene declaración de voluntad emitido en una urna o que expresamente indique su decisión de sufragar en blanco.

Advirtió que el artículo 195 de la ordenación local precisa las causales de inexistencia de la elección, cuyo efecto es la repetición de la votación, entre otras «1. Cuando el candidato no obtuviere la mayoría simple», de lo que coligió que aun cuando la reglamentación de la actividad de la duma departamental no precisa los efectos del voto en blanco cuando constituye la mayoría de los sufragios emitidos, sí establece que si el candidato no obtiene la mayoría simple, esto es, la mitad más uno de los votos, no es posible tener por efectuada la elección, por lo que se debe votar nuevamente.

Luego de revisar el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022, donde consta la votación, sostuvo que inicialmente se postuló a la demandante, la diputada Elizabeth Molina

⁶ [Reglamento Interno Asamblea Del Magdalena - Asamblea Departamental del Magdalena \(asamblea-magdalena.gov.co\)](http://asamblea-magdalena.gov.co)

⁷ Sentencia de 9 de marzo de 2012. Exp: 11001-03-28-000-2010-00029-00.

⁸ Sentencia de 5 de noviembre de 2020. Exp: 76001-23-33-000-2019-01102-01.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Campo, quien obtuvo 2 sufragios a favor, mientras que se depositaron 11 en blanco, motivo por el cual no era posible declarar la elección conforme con el artículo 195 del reglamento de la asamblea, en la medida que la candidata no obtuvo la mayoría simple, por lo que se debía proceder a votar de nuevo, sin que la norma contemple, a diferencia de lo previsto en el artículo 258 de la Constitución Política, que para la nueva elección no se puedan presentar los mismos candidatos.

Concluyó que, por lo tanto, el proceso de votación bajo controversia estuvo conforme con el ordenamiento jurídico, pues la diputada postulada fue vencida por el voto en blanco, lo que dio lugar a que se tuviera por no realizada la elección y, en consecuencia, se procedió a repetir la votación, sin que se advierta que la corporación haya impedido la participación de la misma candidata en la elección.

Arguyó que si bien de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, la repetición de la votación por el voto en blanco mayoritario únicamente se predica para elecciones populares, sin que sea posible extenderlo a procesos electorales de otra índole, lo cierto es que la Asamblea Departamental del Magdalena no otorgó dicho efecto a la elección de la segunda vicepresidencia de la corporación.

Agregó que la decisión de declarar no electa a la diputada demandante no tuvo fundamento en lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución Política, toda vez que en Acta 079 de 21 de noviembre de 2022 consta que solo obtuvo 2 votos favorables de 13 posibles, por lo que se aplicó la consecuencia jurídica prevista en el reglamento interno cuando no se obtiene la mayoría simple, a saber, votar de nuevo.

Reiteró que en ninguna parte del Acta 079 de 21 de noviembre de 2022 se consignó o insinuó que se restringía la posibilidad de que la diputada Elizabeth Molina Campo fuera nuevamente postulada por las bancadas opositoras. No obstante, resultó evidente que dichas colectividades optaron por otra candidatura, y si bien consta que el voto en su favor en la nueva elección se declaró nulo, ello tuvo lugar porque no fue postulada, por lo que se aplicó el artículo 206 del reglamento que define el sufragio inválido.

Acerca del cargo sobre violación de los derechos de la oposición, explicó que el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 establece que los candidatos para ocupar la plaza de la disidencia solo pueden ser postulados por los partidos opositores, precisando que la organización que hubiera ocupado dicho lugar en la mesa directiva no puede volver a hacerlo hasta tanto no lo hagan las demás colectividades opositoras, y además debe alternarse entre hombres y mujeres.

Expuso que, de acuerdo con las pruebas, el Consejo Nacional Electoral inscribió la oposición frente al gobierno del departamento del Magdalena de los partidos

⁹ Sentencia de 5 de noviembre de 2020. Exp: 76001-23-33-000-2019-01102-01.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Conservador (Resolución 177 de 20 de enero de 2021), de la U (Resolución 9016 de 15 de diciembre de 2021), y Centro Democrático (Resolución 3535 de 27 de julio de 2022).

Mencionó que en el Acta 046 de 20 de noviembre de 2021, la Asamblea Departamental del Magdalena escogió la Mesa Directiva para el año 2022.

Expuesto el contenido de estas pruebas, concluyó que el Partido de la U se declaró en oposición el 15 de diciembre de 2021, esto es, cuando ya se había realizado la elección de la Mesa Directiva del año 2022, de lo cual coligió que «la primera elección realizada siendo la diputada Elizabeth Sabina Molina Campo parte de la oposición declarada fue precisamente la realizada el 21 de noviembre de 2022 y que correspondía a la vigencia 2023, motivo por el cual, en criterio de este Tribunal no resulta posible que se materializara el desconocimiento de los derechos establecidos en el estatuto de la oposición, máxime si se considera que el diputado elegido como el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Departamental del Magdalena fue postulado precisamente por la oposición, la cual además lo respaldó como en efecto se corrobora con 12 votos obtenidos de los 13 posibles».

Agregó que, de igual manera, no se podía predicar la alternancia reclamada por la demandante «cuando en la anterior elección de la mesa directiva no estaba constituida parte de la oposición».

Advirtió que si bien el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 contempla que la organización política que tuvo la plaza en las mesas directivas no puede volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás agrupaciones opositoras, y que dicha representación debe alternarse entre hombres y mujeres, lo cierto es que en este caso el partido de la demandante se declaró en oposición el 15 de diciembre de 2021, «por lo tanto la elección de la mesa directiva del año 2023, efectuada el 21 de noviembre de 2022, fue la primera en que participó como oposición, motivo por el cual, en criterio de este Tribunal, no puede exigir la alternancia, cuando en el anterior periodo no constituía parte de la misma».

Finalmente, respecto del precedente de esta Sección de fecha 3 de febrero de 2022¹⁰, señaló que no resulta aplicable a este asunto por no tener similitud fáctica, toda vez que en esa oportunidad «se estableció que la primera postulación que realizó la oposición a fin de elegir el Segundo Vicepresidente del Senado se vio afectada por la aplicación indebida del artículo 258 de la Constitución Política, lo cual no sucedió en el asunto bajo estudio, teniendo en cuenta que la Asamblea Departamental tuvo por no efectuada la elección y dispuso la realización de una nueva con fundamento en el reglamento interno de la Corporación, no en el precepto constitucional invocado por la demandante».

¹⁰ Exp: 11001-03-28-000-2021-00048-00.



Explicó que en esa sentencia se estableció que la colectividad a la que pertenecía el demandado ya había tenido representación en la mesa directiva en ese cuatrienio y, además, fue postulado sin el consenso de los demás grupos de oposición, lo cual no aconteció en el proceso de la referencia, porque el diputado elegido fue propuesto por la oposición, y en el periodo anterior no integró de la mesa directiva como disidente, debido a que su partido se declaró en esa condición el 27 de julio de 2022.

3. El recurso de apelación

En oportunidad, la parte demandante formuló escrito de apelación bajo los siguientes reparos.

A efectos de demostrar que la sentencia de 3 de febrero de 2022¹¹ de esta Sala es vinculante, expuso lo siguiente:

En cuanto a los aspectos generales, explicó que este proceso y aquel donde se dictó el precedente son de nulidad electoral, y en ambos se controvertió la elección de un integrante de la mesa directiva de la respectiva corporación pública en representación de la oposición. Añadió que se invocaron las mismas normas, a saber, los artículos 40 y 112 de la Carta; 3°, 5° f) y 18 de la Ley 1909 de 2018, y en este caso, además, el artículo 258 superior.

Sobre el problema jurídico, afirmó que en los dos procesos se debatió el hecho de haberle dado al voto en blanco una consecuencia jurídica que no correspondía, lo que implicó el desconocimiento de los derechos de la oposición, así como el principio de equidad de género.

Acerca de los fundamentos fácticos, señaló que en ambos casos existe similitud porque en la primera votación para escoger al representante de la oposición en la mesa directiva, esto es, el segundo vicepresidente, el voto en blanco obtuvo la mayoría, por lo que se procedió a una nueva postulación y votación que culminó con la elección de los demandados.

Agregó que, sin embargo, el tribunal de primera instancia consideró que no había similitud fáctica porque la Asamblea Departamental del Magdalena fundamentó su actuación en el reglamento interno, y no en el artículo 258 superior.

Sobre el punto, advirtió que dicha consideración es errada puesto que, ante el triunfo del voto en blanco frente a los votos válidos, en ambas circunstancias se optó por no declarar la elección del postulado, y se procedió a una segunda votación en la que el aspirante inicial no participó.

¹¹ *Ibidem*.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Mencionó que si bien en el fallo del Consejo de Estado se abordaron aspectos ajenos a este caso, como el hecho de que el demandado perteneciera a una colectividad que ya había tenido participación en la mesa directiva en el mismo cuatrienio, y que su postulación no fue por consenso, ello no le resta la condición de precedente por cuanto la providencia fijó una regla frente a la aplicación de los efectos del voto en blanco.

Explicó que en la sentencia precedente, esta Sala señaló que el constituyente fue claro en establecer que las consecuencias del voto en blanco, cuando es mayoría respecto de los votos válidos, solo aplican para elecciones populares que tienen por finalidad elegir a las personas que ocuparán las dignidades allí enlistadas, entre las que no se encuentran los cargos que conforman la Mesa Directiva del Senado de la República, y que la única posibilidad de extender los efectos del voto en blanco a elecciones diferentes a las que se enlistan en el artículo 258 constitucional, sería mediante su modificación, lo cual no ocurrió en ese caso, pues el Estatuto de la Oposición no se refirió a la posibilidad de repetir las elecciones para designar las mesas directivas.

Explicó que, en criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado, las consecuencias previstas para el voto en blanco mayoritario en el artículo 258 de la Constitución, no aplican a procesos electorales que no tienen por objeto la elección de miembros de corporaciones públicas, de manera que al haberse repetido la votación por esta causa se vulneró el artículo 112 *ibidem*.

Advirtió que tanto en el caso que resolvió el Consejo de Estado, como en el presente, se tuvo al voto en blanco como un candidato, con desconocimiento de los votos válidos de los postulados, por lo que se dio al referido sufragio un efecto que no correspondía.

Aseveró que, aunque la votación en blanco es válida, lo cierto es que cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyen la mayoría, no podía tener como consecuencia que la elección se repitiera.

Frente a la interpretación del artículo 195 del Reglamento Interno de la Asamblea departamental del Magdalena, expuso que la mayoría no se puede computar frente al voto en blanco, como lo hizo esa colegiatura, pues tal mayoría se establece entre distintos candidatos postulados, no entre un único candidato y el voto en blanco.

Argumentó que, en este caso, se contaron 11 votos en blanco y 2 en favor de la diputada demandante, «es decir, el voto en blanco, fue la mayoría respecto de los votos válidos. Sin embargo, fue la diputada candidata quien obtuvo la mayoría simple de los votos que podían tenerse en cuenta para efectos de la escogencia de la plaza de la oposición (...)».



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Advirtió que no es cierta la afirmación del tribunal según la cual no se restringió la posibilidad de que la diputada fuera postulada nuevamente, toda vez que en el Acta 079 de 21 de noviembre se lee con claridad que el presidente conminó a las bancadas a que postularan otro candidato.

Afirmó que la conclusión del *a quo* según la cual la actora no podía exigir la alternancia porque para el periodo anterior no era opositora, no es acertada.

Al respecto, explicó que cuando se eligió la mesa directiva 2022, el Partido de la U, en efecto, aún no estaba en oposición, pero ello no significa que para el periodo 2023 no se debieran aplicar las reglas del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, puesto que era necesario tener en cuenta todas las organizaciones políticas que, para ese momento, 21 de noviembre de 2022, ya estaban debidamente inscritas como opositoras.

Por lo tanto, ante la debida inscripción como oposición, el Partido de la U estaba plenamente legitimado para ejercer los derechos previstos en el Estatuto de la Oposición, esto es, la participación en la mesa directiva con la garantía de alternancia en periodos sucesivos entre hombres y mujeres.

Sostuvo que para el año 2022 la plaza de la oposición fue ocupada por un hombre, el diputado Alex Velásquez Alzamora del Partido Conservador, porque esa organización política registró su oposición desde el 20 de enero de 2021, de manera que, por virtud del principio de alternancia, la siguiente plaza opositora correspondía a una mujer, en este caso a la demandante por ser la única en esa posición política.

Finalmente, afirmó que el hecho de que el diputado demandado haya sido postulado por la oposición no implica el acatamiento del artículo 18 del Estatuto de la Oposición, pues, reitera, se desconoció la regla de la alternancia de género.

4. Alegatos de conclusión en segunda instancia

4.1. La parte accionante insistió en que el precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado es aplicable al presente asunto, dada la similitud fáctica y jurídica, y que la Asamblea del Magdalena confirió al voto en blanco un alcance equivocado. Reiteró que se desconocieron los derechos de la oposición y el principio de equidad de género.

4.2. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó revocar la sentencia proferida de instancia bajo los siguientes argumentos:

Explicó que la esencia de la subregla de la sentencia de 3 de febrero de 2022 es



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

que las consecuencias del voto en blanco, cuando es mayoría respecto de los sufragios válidos, solo aplican a elecciones populares y no para otro tipo de certámenes, como la elección de los cargos que conforman las mesas directivas de las corporaciones públicas.

Señaló que, en este caso, como en el precedente, la primera postulación que realizó la oposición se vio afectada por la aplicación indebida de las consecuencias del voto en blanco, vale decir, repetir la votación con diferentes candidatos, lo que materializó la vulneración del artículo 112 de la Constitución Política, sobre el derecho de participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

Aclaró que, si bien el presidente de la Asamblea Departamental del Magdalena no invocó norma alguna como sustento para no declarar la elección de la demandante y repetir la votación con otros candidatos, lo cierto es que de la lectura de esta circunstancia se desprende que otorgó una eficacia al voto en blanco diferente de la preceptuada en el artículo 258 constitucional.

Acerca de la violación de los derechos de la oposición y del principio de equidad de género, advirtió que este cargo de la alzada está llamado a prosperar, en la medida que la participación de la disidencia en las mesas directivas surge una vez las organizaciones políticas se declaran en oposición, condición que ya tenía el Partido de la U al momento de la elección del panel para el año 2023, y en el periodo anterior la ocupó un hombre.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 inciso 1 y 152¹² numeral 7 literal (c) del CPACA y el Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 30 de agosto de 2023, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de anulación contra el acto de elección del demandado como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023, contenido en el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022.

2. El acto electoral cuestionado

Se controvierte el acto de elección del señor César Augusto Pacheco Charris como segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del

¹² Artículo 152. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia... 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso (...) de los miembros de corporaciones públicas de los municipios (...).



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Magdalena para el periodo 2023, que consta en el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022.

3. Problema jurídico

Conforme con el fallo de primera instancia y con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia. Al efecto, se tendrá en cuenta los límites de la competencia del juez *ad quem*, a partir del problema jurídico resuelto por el tribunal.

Por consiguiente, la Sala deberá establecer i) si el tribunal de primera instancia debió resolver el asunto con base en el criterio expuesto por esta Sala en providencia de 3 de febrero de 2022, ii) si aplicó de manera indebida la regla sobre mayorías prevista en el reglamento de la corporación, y iii) si se desconoció la alternancia de género en la conformación de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena.

Para efectos metodológicos, la Sala expondrá los cargos de la apelación bajo una breve reseña de los argumentos del tribunal y los motivos de la alzada, el marco legal en cada caso y, conforme a este, solucionará los motivos de inconformidad.

4. Los cargos de la apelación y solución en el caso concreto

4.1. Sobre la aplicación del precedente de 3 de febrero de 2022, relacionado con el efecto del voto en blanco cuando constituye mayoría, previsto en el artículo 258 de la Constitución Política

Uno de los argumentos del tribunal consistió en que el precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado plasmado en la sentencia de 3 de febrero de 2022 no tiene similitud con este asunto, puesto que lo cuestionado en esa oportunidad fue la aplicación indebida del efecto del voto en blanco previsto en el artículo 258 de la Carta, y que la colectividad a la que pertenecía el demandado ya había tenido representación en la mesa directiva en el mismo cuatrienio y aun así fue postulado sin consenso de la oposición.

Por en contrario, en este caso no se declaró la elección con fundamento en el reglamento interno, además que el demandado fue debidamente candidatizado por las organizaciones disidentes.

A su turno, en la apelación se cuestionó este argumento porque el asunto resuelto en el pronunciamiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado guarda similitud fáctica y jurídica con este caso, por lo que la regla allí decantada es vinculante.

De acuerdo con el fundamento del *a quo* y el motivo de inconformidad expuesto en



la apelación frente a este aspecto, la Sala deberá establecer si se debe acudir a dicho pronunciamiento como parámetro para resolver este asunto.

Para el efecto, se analizará, en primer lugar, i) El precedente de esta Sala sobre el efecto del voto en blanco cuando constituye mayoría, en los términos del artículo 258 de la Constitución Política, para luego efectuar ii) el estudio fáctico y jurídico entre el antecedente de esta Corporación y el presente asunto, a partir de lo cual se determinará iii) si la sentencia de que se trata debió ser acogida por el *a quo* para resolver el caso.

El precedente de esta Sala sobre el efecto del voto en blanco cuando constituye mayoría, en los términos del artículo 258 de la Constitución Política

Acerca del efecto de repetir la votación, cuando el voto en blanco es mayoría, previsto en el artículo 258 superior, esta Sala, en sentencia del 3 de febrero de 2022¹³, sostuvo que dicha consecuencia jurídica, solo tiene aplicación en certámenes de elección popular:

104. Nótese que el constituyente fue claro al establecer que **las consecuencias del voto en blanco, cuando sea mayoría** respecto de los votos válidos, **solo aplican para las elecciones populares** que tienen por finalidad elegir las personas que ocuparan las dignidades antes enlistadas, **entre las cuales no se encuentra los cargos que conforman la mesa directiva** del Senado de la República.

(...)

108. Asimismo, la conclusión según la cual **repetir la votación cuando los votos en blanco superan los votos válidos, aplica únicamente para las elecciones populares**, también es la vigente para la Corte Constitucional como se advierte del contenido de la sentencia C-490 de 2011 que señala que "...el párrafo primero del artículo 258 de la Constitución que al adscribir consecuencias al voto en blanco mayoritario **se refiere única y exclusivamente procesos electorales para elección de Presidente – en primera vuelta -, Gobernador, Alcalde, miembros de corporaciones públicas**. Ninguna referencia efectúa a la incidencia del voto en blanco mayoritario en iniciativas o convocatoria en el marco de los mecanismos de participación ciudadana que no admitan esa posibilidad".

(...)

110. En conclusión, queda demostrado que **las consecuencias previstas por el artículo 258 de la Constitución Política**, contrario a lo determinado en el proceso adelantado que terminó con la elección del demandado, como segundo vicepresidente del Senado de la República, **no resulta aplicable para este tipo de procesos electorales que no tiene como finalidad la escogencia de miembros de corporaciones públicas**, pues esta calidad ya la tenían los senadores que participaron durante el trámite y tampoco se adelantó en procura

¹³ Exp: 11001-03-28-000-2021-00048-00.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

de elegir cargo alguno de elección popular¹⁴. (Destacado por la Sala)

De acuerdo con la tesis destacada, la repetición de las votaciones, cuando el voto en blanco constituye la mayoría respecto de la votación válida, solo tiene lugar en certámenes electorales de connotación popular para elegir a los miembros de corporaciones públicas, así como autoridades uninominales como gobernadores, alcaldes o la primera vuelta en las elecciones presidenciales.

4.1.2. Análisis fáctico y jurídico entre el presente caso y el precedente de esta Sala vertido en providencia de 3 de febrero de 2022

Sobre la noción de precedente, esta Sala ha dicho que «lo constituye la ratio de la decisión, entendida como aquella regla o subregla que le permite al juez definir o resolver el asunto sometido a su discernimiento, siendo la razón que ella contiene o define la argumentación jurídica del asunto», de tal suerte que resulta «obligatorio porque proviene de los Altos Tribunales u órganos de cierre, y lo es para los jueces de inferior jerarquía, quienes conociendo el precedente vertical están llamados a aplicarlo»¹⁵.

Con todo, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de señalar que los jueces pueden, válidamente, adoptar una postura diferente a la definida en el precedente, siempre que advierta diferencias jurídicamente relevantes¹⁶:

En ese sentido, el juez por regla general debe seguir el mismo principio de decisión previamente establecido; aplicar la misma regla de conducta a situaciones de hecho similares en lo relevante; **o adoptar un nuevo rumbo de decisión si, a pesar de existir elementos comunes entre el caso previamente decidido y el actual también se evidencian aspectos que los diferencian de forma relevante (siempre desde un punto de vista jurídicamente relevante)**, o si existen razones de especial fuerza constitucional para modificar el rumbo trazado, caso en que es válido que se aparte del principio o regla de decisión contenida en la sentencia previa. Por eso, la doctrina autorizada explica que el respeto por el precedente comprende tanto su seguimiento como su abandono justificado.

De ahí que los elementos comunes entre lo resuelto y lo que se va a decidir no son el único parámetro de vinculación con el precedente, pues las diferencias relevantes desde la óptica jurídica permiten resolver el asunto de cara a las premisas del caso concreto.

Ahora bien, conviene abordar si la regla contenida en la sentencia del 3 de febrero de 2022, dictada por esta Sección¹⁷ es vinculante para efectos de resolver la

¹⁴ Se suprimieron las negrillas y subrayas del texto original para destacar las de la Sala.

¹⁵ Sentencia de 11 de febrero de 2016. Exp: 11001-03-15-000-2015-03358-00.

¹⁶ Sentencia SU380 de 2021.

¹⁷ Exp: 11001-03-28-000-2021-00048-00.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

demanda que ocupa a esta Sala, de manera que es necesario revisar el contexto fáctico y jurídico que rodea tanto esta cuestión como la resuelta en la providencia antecedente.

Los hechos de este caso indican que la señora Elizabeth Sabina Molina Campo, diputada de la Asamblea Departamental del Magdalena por el Partido de la U, fue postulada por la oposición para ocupar la segunda vicepresidencia de la referida duma, para el periodo 2023, según se desprende del contenido del Acta 079 de 21 de noviembre de 2022: «Interviene el Diputado Alex Velásquez Alzamora y dice que, en aras de darle cumplimiento a los estatutos de oposición, postular a la Diputada Elizabeth Molina Campo para el cargo de Segunda vicepresidente (sic)».

Previa aceptación de la postulación, se efectuó la votación con el siguiente resultado: «La Comisión informa que hay un total de 13 votos. La Secretaria (sic) informa que hay un total de 2 votos a favor de la Diputada Elizabeth Molina Campo y 11 votos en blanco (...)».

Dada esta circunstancia, «El presidente dice que **registrado 11 votos en blanco y dos a favor de la Diputada, no es procedente declarar la elección** para el cargo de Segundo Vicepresidente y que las bancadas de oposición deben volver a **postular otro candidato**» (Destacado por la Sala).

Declinadas las postulaciones de los diputados Jair Mejía Alvear y Alex Velásquez, este último propuso al diputado Cesar Pacheco Charris, quien aceptó y fue elegido con 12 votos para ocupar la segunda vicepresidencia de la duma departamental, periodo 2023.

Ahora bien, el entorno fáctico del asunto resuelto por esta Sala en la sentencia de 3 de febrero de 2022, indica que para el 20 de julio de 2021, y a efectos de elegir al segundo vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, la oposición postuló a Gustavo Bolívar Moreno, perteneciente a la «Lista de los Decentes».

Según el análisis del Acta 01 de la sesión ordinaria mixta del martes 20 de julio de 2021, aportada a ese proceso, la votación arrojó el siguiente resultado: «Por el **Senador Gustavo Bolívar Moreno: 32 (...) Votos en blanco: 66 (...)** Total votos: 98» (Destacado por la Sala).

Dada esta votación «el presidente del Senado requirió al secretario para que certificara “...cuál es el procedimiento qué debemos continuar en la plenaria”. (...) el secretario dio lectura al contenido del artículo 258 de la CP y afirmó “...[p]ara el caso concreto **hay más votos y más de la mayoría absoluta votos blancos que votos por el candidato postulado; entonces la Constitución ordena repetirla y con personas nuevas, con postulados nuevos (...)** La sesión se reanuda con la lectura del artículo 26 literal b) de la Ley 1909 de 2018 y la presidencia decide abrir



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

nuevamente las postulaciones para proveer el cargo de segundo vicepresidente del Senado. (...) . Interviene la senadora Sandra Liliana Ortiz Nova quien manifestó que “...nosotros nos reunimos como bancada mayoritaria de la oposición y los Senadores del partido Alianza Verde que estamos hoy presentes en este momento somos 6 Senadores nos reunimos y tomamos una decisión de **presentar y postular el nombre del Senador Iván Leónidas Name...**”» (Destacado por la Sala).

Luego de esta postulación, se abrió y cerró la votación con el siguiente resultado: «Por el senador Iván Leónidas Name Vásquez: 67 (...) Votos en blanco: 01 (...) Total: 68 votos», razón por la cual se eligió a aquel como segundo vicepresidente del Senado de la República.

Así, se tiene que para la plaza en mención hubo una postulación inicial, la del senador Gustavo Bolívar Moreno de la Lista de la Decencia (opositor), quien obtuvo 32 sufragios en su favor frente a 66 que se depositaron en blanco, por lo que no se declaró su elección y, en consecuencia, el presidente de la colegiatura aplicó la consecuencia prevista para el voto en blanco cuando es mayoría, al tenor del artículo 258 de la Constitución, y conminó a las colectividades en disenso para que postularan otro candidato.

No obstante, aunque se puede advertir cierta similitud fáctica, hay lugar a concluir que la providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 3 de febrero de 2022 no constituye precedente para el caso concreto, por cuanto el asunto resuelto en ese entonces y el presente no guardan identidad jurídica.

Aunque en ambos casos se presentó la circunstancia de que los sufragios depositados en favor de los cabildantes postulados estuvieron por debajo de la votación en blanco, no se debe perder de vista que el fundamento legal adoptado al interior de los corporativos para repetir la votación no fue el mismo.

En efecto, ante el resultado del voto en blanco que se presentó en la elección para la vicepresidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República se acudió al parámetro normativo del artículo 258 de la Carta para definir el procedimiento a seguir.

Como se destacó anteriormente, según consta en el «Acta 01 de la sesión ordinaria mixta del día martes 20 de julio de 2021», el secretario del Senado procedió a la lectura del artículo 258 superior y concluyó que «**hay más votos y más de la mayoría absoluta votos blancos que votos por el candidato postulado; entonces la Constitución ordena repetirla y con personas nuevas, con postulados nuevos (...)**» (Destacado por la Sala).

El presidente de la colegiatura, luego de las intervenciones de los senadores Roy



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Leonardo Barreras y Alexander López Maya, manifestó que «después de la lectura del artículo la claridad está que se ejerció el derecho de postulación Senador López y la mayoría del Senado votó en blanco, **habiendo ganado el voto en blanco se asume el caso de las elecciones, es decir, se aplican las reglas de elecciones unipersonales cuando el voto en blanco gana**» (Destacado por la Sala).

Entonces, ante el resultado mayoritario del voto de disenso, se tiene que la corporación acudió al texto del artículo 258 de la Constitución Política como fundamento legal para repetir la votación con otros postulados, por ser dicha consecuencia la que prevé la norma cuando el voto en blanco es mayoría.

De ahí que la Sala, en la providencia que se invoca como precedente, y luego de destacar esta circunstancia, haya señalado que «queda en evidencia que como lo sostienen las partes, es lo cierto que la presidencia del Senado de la República al someter a votación la candidatura de Gustavo Bolívar Moreno aplicó las consecuencias previstas en el artículo 258 de la Constitución Política para el voto en blanco».

A partir de esta circunstancia, la Sala descendió a la interpretación del contenido y alcance del efecto del voto en blanco previsto en el canon superior, por ser el fundamento normativo que acogió el presidente del Senado de la República para repetir la elección del segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de esa colegiatura, y advirtió de manera previa, luego de transcribir la norma, que «el constituyente fue claro al establecer que las consecuencias del voto en blanco, cuando sea mayoría respecto de los votos válidos, solo aplican para las elecciones populares que tienen por finalidad elegir las personas que ocuparan las dignidades antes enlistadas¹⁸, entre las cuales no se encuentra los cargos que conforman la mesa directiva del Senado de la República».

Razón por la cual concluyó que «en la medida que la primera postulación que realizó la oposición a fin de elegir el segundo vicepresidente del Senado **se vio afectada por la aplicación indebida del artículo 258 de la CP, en lo referente a las consecuencias del voto en blanco** -repetir la votación con diferentes candidatos, debe concluir la Sala que, en consecuencia, **se materializó la vulneración del artículo 112 de la Constitución Política**» (Destacado por la Sala).

De este modo, emerge con claridad que en ese asunto se discutió la aplicación del artículo 258 superior como fundamento para repetir la votación, por lo que la Sala descendió al análisis de contenido y alcance del efecto del voto en blanco mayoritario previsto en dicho precepto, tal como se puede advertir de las conclusiones expuestas por este colegiado.

¹⁸ Miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

Por lo tanto, a partir de la tesis de esta Sala, es pertinente concluir que, tratándose de las elecciones a cargo de las corporaciones públicas, el artículo 258 superior no puede ser el fundamento bajo el cual se puedan repetir las votaciones cuando el voto en blanco es mayoría, por cuanto ese proceder solo está previsto para elecciones de connotación popular expresamente señaladas en esa norma.

A diferencia del asunto que ahora ocupa la atención de la Sala, pues aquí no se debate el hecho de que se haya aplicado de manera indebida el artículo 258 superior para repetir la votación.

Como se puede advertir del contenido del Acta 079 de 21 de noviembre de 2022, el presidente de la duma departamental consideró que «**registrado (sic) 11 votos en blanco y dos a favor de la Diputada, no es procedente declarar la elección** para el cargo de Segundo Vicepresidente y que las bancadas de oposición deben volver a **postular otro candidato**» (Destacado por la Sala).

Tal como se observa, el presidente del corporativo departamental no hizo mención alguna del artículo 258 de la Carta como fundamento jurídico para abstenerse de declarar la elección de la diputada opositora, sino que advirtió que no era procedente declarar su elección, según se observa, porque no obtuvo el respaldo suficiente para ello.

Entonces, existe una diferencia jurídica relevante en ambos casos, a saber, el parámetro legal que sirvió de fundamento para repetir la votación, pues en el caso de la segunda vicepresidencia del Senado de la República se procedió de esa forma con base en la consecuencia jurídica que prevé el artículo 258 de la Carta Política, mientras que en este asunto hubo lugar a votar de nuevo debido a que la postulada no logró el respaldo necesario que prevé el reglamento de la corporación.

Por ende, en la elección de la segunda vicepresidencia del Senado de la República se aplicó el artículo 258 superior por cuanto el voto en blanco fue mayoría, en tanto que en la Asamblea del Magdalena se aplicó el reglamento de la Corporación que exige que el postulado obtenga la mayoría simple para ser elegido.

En la sentencia de esta Sala se advirtió que el artículo 258 de la Constitución fue aplicado de manera indebida, porque el efecto jurídico del voto mayoritario, repetir la votación, solo tiene aplicación en elecciones populares, sin que dicha interpretación haya recaído en las normas del reglamento de esa corporación sobre las mayorías que se requieren para la adopción de sus decisiones.

Sobre estas consideraciones, la repetición de una elección cuando el voto en blanco es mayoría, no debe tener como fundamento el artículo 258 de la Carta, por cuanto esa disposición no regula lo concerniente a las funciones electorales de las corporaciones públicas.



4.1.3. Conclusión

Por lo tanto, la sentencia de 3 de febrero de 2022 dictada por esta Sala, donde interpretó el alcance del efecto del voto en blanco previsto en el artículo 258 superior, no constituye precedente que el tribunal de primera instancia debiera tener en cuenta como parámetro interpretativo para resolver el asunto, toda vez que la asamblea del Magdalena no invocó dicho precepto constitucional como fundamento para repetir la elección para la segunda vicepresidencia de la mesa directiva.

4.2. Las reglas sobre mayorías en la Asamblea Departamental del Magdalena

El Tribunal Administrativo del Magdalena consideró que la diputada demandante no obtuvo la mayoría simple que exige el artículo 195 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Magdalena puesto que, de 13 votos posibles¹⁹, 11 fueron en blanco y 2 en su favor, de modo que se aplicó la consecuencia que prevé dicha norma para esta circunstancia, esto es, la repetición de la votación.

Por lo tanto, el a quo concluyó que la decisión de declarar no electa a la diputada inicialmente postulada no se fundamentó en la consecuencia prevista para el voto en blanco en el artículo 258 superior, sino en el hecho de no haber obtenido la mayoría simple que exige el reglamento interno de la duma departamental.

En el recurso de apelación, la demandante cuestionó este argumento señalando que la interpretación del Reglamento de la Asamblea Departamental del Magdalena fue errónea, porque la mayoría no se puede computar con el voto en blanco, pues solo aplica entre candidatos.

Para efectos de resolver este reparo, la Sala deberá establecer si la regla de las mayorías que fundamentó la decisión del tribunal de primera instancia resultaba aplicable al presente asunto, y si esta solo aplica entre candidatos, para lo cual analizará los parámetros constitucionales para el ejercicio de las funciones de las corporaciones públicas en aspectos como i) el voto como instrumento para el cumplimiento de las funciones de las corporaciones públicas de elección popular, ii) la regla de mayorías para la adopción de decisiones al interior de los cuerpos colegiados de elección popular, y iii) el sentido del voto en blanco en el marco de las funciones de las corporaciones públicas de elección popular.

Luego de la exposición del referido marco legal, se descenderá a la solución del cargo de la apelación.

4.2.1. Los parámetros constitucionales para el ejercicio de las funciones de las corporaciones públicas

¹⁹ El artículo 5° del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Magdalena dispone que esa corporación «Está integrada por TRECE 13 (sic) diputados (...)»



El artículo 145 superior consagra que «El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones **no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes** de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente». (Destacado por la Sala)

Como se observa, la disposición transcrita consagra lo concerniente al *quorum* deliberatorio y decisorio. El primero consiste en «el número mínimo de miembros de la respectiva comisión o cámara que deben hallarse presentes en el recinto para que la unidad legislativa de que se trata pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de su atención»²⁰. Por su parte, el *quorum* decisorio «corresponde al número mínimo de miembros de la comisión o cámara que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio»²¹.

Por su parte, el artículo 146 superior dispone que «En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, **las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes**, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial», refiriéndose a la mayoría decisoria, esto es, «el número mínimo de votos que requiere, según la Constitución, para entenderse aprobado»²² el proyecto de que se trate.

A su turno, al tenor de lo previsto en el artículo 148 constitucional, «Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular», de lo que se desprende que estos parámetros rigen el sistema de *quorum* y mayorías para la adopción de decisiones en las asambleas departamentales.

De acuerdo con las reglas expuestas, la Constitución Política exige a todas corporaciones públicas de elección popular adoptar sus decisiones, i) contando con la comparecencia de la mayoría de sus miembros, y ii) conformada esa asistencia, la decisión o propuesta será aprobada con la mayoría de sus votos.

4.2.1.1. El voto como instrumento para el cumplimiento de las funciones de las corporaciones públicas de elección popular

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-221 de 2015, definió el voto no solo desde su vertiente individual como un deber ciudadano, sino como un mecanismo para el ejercicio y toma de decisiones de manera indirecta.

En el pronunciamiento en mención, la Corte precisó que «se trata de una

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 1995.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ejusdem*.



herramienta utilizada por los representantes elegidos popularmente o por otras autoridades públicas colegiadas, **para manifestar su opinión en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales**», de manera que «es un instrumento utilizado no sólo para la elección directa de algunas autoridades, sino también para otro tipo de elecciones o decisiones en las que participan los representantes» (Destacado por la Sala).

En esos términos el voto no se circunscribe exclusivamente al derecho y deber ciudadano de conformar el poder político, sino que también constituye un instrumento por medio del cual los órganos colegiados de representación popular adoptan determinaciones sobre los asuntos de su competencia.

De ahí que los cabildantes, a través del voto, manifiestan su apoyo o rechazo frente a determinada proposición, proyecto o elección en el marco de sus funciones. En esos términos, el acto de votación es el medio para conformar la voluntad del colegiado y adoptar las decisiones que le corresponde en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. La votación, en síntesis «concreta la determinación de la decisión. Y, también requiere el cumplimiento de las reglas que fijan la regularidad de la voluntad plural»²³.

4.2.1.2. La regla de mayorías para la adopción de decisiones al interior de los cuerpos colegiados de elección popular.

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-221 de 2015, se ocupó de clasificar las mayorías constitucionales, entre otros grupos, según los sujetos involucrados y, para lo que interesa a este análisis, se refirió a las mayorías «en las que funcionarios toman decisiones relevantes para el poder público, como aquellas que se exigen para la toma de decisiones de los representantes en el Congreso».

En tratándose de la tipología a partir de los sujetos involucrados en la elección o decisión, la Corte expuso que «Pueden identificarse al menos dos grupos relevantes: uno, la ciudadanía cuando de forma directa vota, sea para elegir a quiénes ocuparán cargos públicos, o sea para aprobar o reprobar ciertas medidas; y otro, **los funcionarios que toman decisiones en ejercicio de sus competencias**, en especial, los funcionarios de Congreso» (Destacado por la Sala).

Acerca del segundo grupo, afirmó que en el artículo 146, «la Constitución indica que: “En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial».

Sobre la regla bajo cita, la Corte Constitucional explicó que «parte de suponer que

²³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 24 de agosto de 2001. Exp: 11001-03-28-000-2001-0006-01(2470).



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

las decisiones del parlamento tienen que reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión. Dicho axioma actúa como una garantía del principio de representación, pues **la aprobación y validez de las medidas legislativas depende que sean más sus partidarios que sus detractores** y así quede consignado en las distintas votaciones a que deban ser sometidas»²⁴ (Destacado por la Sala).

Por consiguiente, las decisiones al interior de los cuerpos colegiados deben ser el resultado del respaldo predominante de las iniciativas puestas a consideración de sus miembros. En consecuencia, no será posible aprobar las proposiciones que no cuenten con el apoyo suficiente de los asistentes a la sesión correspondiente, por virtud de la regla de mayorías de que trata la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

Ahora bien, para efectos de explicar el contenido y alcance de las disposiciones legales sobre la materia, y en concreto la mayoría simple para aprobar una elección al interior de una corporación pública, es preciso estudiar las normas que rigen la actividad de los departamentos, así como el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Magdalena vigente para la época de la elección cuestionada²⁵.

Sobre el punto, conviene traer a colación el texto del inciso tercero del artículo 26 de la Ley 2200 de 2022, «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos», en cuanto dispone que las decisiones de la asamblea departamental **«deberán adoptarse conforme a las reglas de quórum y mayorías previstas en los respectivos reglamentos**, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo del Secretario» (Destacado por la Sala).

Esta preceptiva establece, en su artículo 38 que **«En sesión plenaria y comisiones permanentes se podrá decidir por mayoría simple, la cual se constituye por la mitad más uno de los votos de los asistentes**, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial» (Destacado por la Sala).

A su turno, en el reglamento de la asamblea, uno de los principios rectores para interpretar el contenido de la «Ordenanza de Reglamento 132 del 31 de julio de 2022²⁶» es precisamente el de la «Regla de Mayorías» previsto en el literal f) del

²⁴ Sentencia C-087 de 2016. Pronunciamento emitido propósito del control de constitucionalidad ejercido sobre la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

²⁵ Consultada la página web de la Asamblea departamental del Magdalena, se advierte que esa colegiatura expidió la Ordenanza de Reglamento 162 de 25 de diciembre de 2023, esto es, con posterioridad al 21 de noviembre de 2022, fecha de la elección cuestionada. Para ese entonces, el reglamento vigente era la Ordenanza de Reglamento 132 del 31 de julio de 2022.

²⁶ «POR LA CUAL SE ESTABLECE EL REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL MAGDALENA». [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://asamblea-de-](https://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://asamblea-de-chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://asamblea-de-)



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

artículo 4°, según el cual «El reglamento se aplicará en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común. igualmente, debe garantizar el derecho de las minorías a participar y a expresarse».

El literal c) del artículo 22 señala que «en sesión plenaria y comisiones permanentes **se podrá decidir por mayoría simple, la cual se constituye por la mitad más uno de los votos de los asistentes**, salvo que la constitución exija expresamente una mayoría especial»²⁷ (Destacado por la Sala).

A su turno, el artículo 49 *ibidem* reglamenta la elección del presidente de la Mesa Directiva, para lo cual dispone que «La elección se realizará en sesión plenaria, **será presidente de la corporación, el diputado que obtenga la mayoría simple de los votos de los diputados asistentes** a la plenaria que conformen quórum decisorio» (Destacado por la Sala).

El párrafo primero de esta disposición prevé que «el primer y **segundo vicepresidente se elegirá** por separado y **con el mismo procedimiento aplicado en la elección de presidente**», es decir, para declarar la elección en estas dignidades también se requiere de la mayoría simple.

De este modo, se tiene que, para todas las decisiones a cargo de la duma departamental, la regla general para adoptar cualquier determinación, entre otras la elección del segundo vicepresidente de la Mesa Directiva, es el respaldo favorable de la mayoría de los cabildantes asistentes.

Lo anterior se corrobora al revisar el texto del literal f) del artículo 5° del reglamento bajo análisis que, al disponer las reglas especiales en materia de elecciones, preceptúa que «(...) La elección se hará de forma secreta. Y una vez hecha la respectiva elección y conocido el resultado, **la presidencia declarará legalmente elegido** para el cargo o dignidad de que se trate, **al candidato que ha obtenido la mayoría de votos**, e inmediatamente si fuere del caso, se le tomara el juramento de rigor (...)» (Destacado por la Sala).

En esa medida, solo es posible declarar la elección cuando el candidato logra la mayoría simple de votos, lo que permite concluir que si el candidato no obtiene el respaldo necesario para ser elegido, no será posible declararlo como tal.

magdalena.micolombiadigital.gov.co/sites/asamblea-de-magdalena/content/files/000259/12930_p-055-reglamento-interno-2022.pdf

²⁷ El texto de esta disposición coincide con el previsto en el artículo 38 de la Ley 2200 de 2022 «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos»: «ARTÍCULO 38. MAYORÍAS DECISORIAS. En sesión plenaria y comisiones permanentes se podrá decidir por mayoría simple, la cual se constituye por la mitad más uno de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial».



En conclusión, si la iniciativa planteada ante la corporación no logra el respaldo mínimo requerido para ser aprobada, la consecuencia de ello será el efecto contrario, esto es, su no aprobación, puesto que la regla de mayorías prevista en la constitución, la ley y el reglamento propende porque sean más los partidarios de la proposición que sus detractores.

Finalmente, vale destacar los derechos de los diputados de la Asamblea del Magdalena, previstos en los numerales 2° y 4° del artículo 62, que establece, entre otros, los derechos «2. **A voto**, tanto en la plenaria como en la comisión permanente a que pertenezca» y, «4. **A elegir** y ser elegido en **las dignidades de la corporación**», de suerte que el voto, además de un instrumento para el cumplimiento de las funciones de los corporados, se enmarca en un derecho que materializa, a su turno, el derecho de elegir la integración de la Mesa Directiva (Destacado por la Sala).

4.2.1.3. El sentido del voto en blanco en el marco de las funciones de las corporaciones públicas de elección popular

El sentido afirmativo de la votación se traduce en el sufragio en favor de un candidato, aunque es posible manifestar el disenso hacia la postulación mediante el voto en blanco.

El parágrafo 1° del literal c) del artículo 5° del reglamento de la Asamblea del Magdalena define el voto en blanco como «toda papeleta en que nada se halle escrito, aquellas en que aparezcan nombres de personas que no sean diputados, leyendas ilegibles, y las que no se refieran al acto de la elección (...)».

De acuerdo con la disposición bajo cita, los cabildantes locales pueden expresar su voluntad en contra de una proposición mediante el voto en blanco, que se enmarca en la papeleta sin escrito alguno, o en la que no guarda relación con el asunto, por ejemplo, cuando el candidato escrito en el papel no es diputado, o lo escrito no se refiera a la elección de que se trata, o trae una leyenda ilegible.

El análisis sistemático de la reglamentación conlleva a concluir que para las elecciones a cargo de las corporaciones públicas i) también se requiere de la aprobación de la postulación por parte de la mayoría de los cabildantes asistentes (mayoría simple), y que ii) la votación admite dos únicos sentidos, a saber, el voto favorable, que se traduce en el hecho de emitir el sufragio en favor de un candidato de manera expresa, y el de disenso a través del voto en blanco, enmarcado en la circunstancia de no apoyar al candidato postulado o a ninguno de los que están en contienda cuando son varios los elegibles.

En los términos expuestos, el voto en blanco constituye, en consecuencia, la desaprobación de la postulación, contrario al sentido afirmativo, que es el que se



manifiesta a través del respaldo expreso a un candidato.

Ante ello, lo procedente será optar por otra postulación para someterla a votación, pues carece de sentido práctico repetir la elección con el candidato que no logró el patrocinio de los demás cabildantes.

4.2.2. Solución al caso concreto

La apelante considera que la interpretación del tribunal *a quo* sobre la mayoría decisoria no se debe comparar con el voto en blanco, porque esta solo se predica entre candidatos, luego la aplicación del reglamento de la дума fue errada.

Para resolver este reparo, la Sala debe partir por precisar que, como se decantó en el marco legal de los párrafos anteriores, el voto en blanco se equipara a la votación de disenso o inconformidad con la postulación, es decir, se traduce en que no se emite el respaldo en favor de una propuesta.

Lo anterior significa que el voto en blanco no tiene la connotación de candidato, sino que se traduce en la voluntad de no respaldar la postulación.

Así mismo, la regla de mayorías de que trata el Reglamento de la Asamblea Departamental del Magdalena, exige que «toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común».

Según se desprende del contenido del Acta 079 de 21 de noviembre de 2022, la дума departamental contó con la presencia de los 13 diputados que conforman la Asamblea Departamental del Magdalena²⁸, por lo que no hay lugar a efectuar mayores razonamientos sobre el *quorum* decisivo puesto que, al margen del número mínimo de miembros cuya presencia se requiere para resolver válidamente, la sesión contó con la participación de todos los cabildantes.

Por consiguiente, la elección podía declararse a partir del respaldo de, al menos, siete de los trece diputados, es decir, la mayoría simple definida en el reglamento de la corporación y en la Ley 2200 de 2022.

Sobre este aspecto, conviene aclarar que la votación de la plaza de la oposición en la mesa directiva no se restringe al sufragio de los opositores, sino que contempla el de todos los integrantes de la corporación, aun los independientes y los

²⁸ El artículo 6° del reglamento de la colegiatura departamental dispone que «La asamblea Departamental del Magdalena es una Corporación políticoadministrativa de elección popular, la cual gozará de autonomía administrativa, presupuesto propio y podrá ejercer control político sobre la administración Departamental, **integrada por Trece (13) Diputados** elegidos por un periodo constitucional de cuatro (4) años que se denominan Diputados y tendrán la calidad de servidores públicos, sujetos al régimen que, para estos efectos, fija la constitución y la ley». (Destacado por la Sala).



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

partidarios del gobierno local, pues al tenor del numeral 6° del artículo 19 de la Ley orgánica 2200 de 2022²⁹, en concordancia con el numeral 6° del artículo 10 del Reglamento de la Asamblea del Magdalena³⁰, es función de la colegiatura elegir su mesa directiva, sin contemplaciones en punto a cualificar los cabildantes sufragantes, de manera que esta facultad «(...) se realiza con la participación de todos sus integrantes (...)»³¹.

Ahora bien, en el acta bajo análisis se hizo constar que «(...) hay un total de 13 votos. La Secretaria informa que hay un total de 2 votos a favor de la Diputada Elizabeth Molina Campo y 11 votos en blanco para el cargo de Segunda Vicepresidente de la Corporación (...)».

Según consta en el documento, el presidente de la duma sostuvo que «registrado (sic) 11 votos en blanco y dos a favor de la Diputada, **no es procedente declarar la elección** para el cargo de Segundo Vicepresidente y que las bancadas de oposición deben **volver a postular otro candidato**» (Destacado por la Sala).

Como bien se advierte, la decisión de no declarar la elección de la diputada demandante tuvo sustento en que no obtuvo la mayoría que el régimen legal demanda para adoptar la decisión.

De ahí que no se advierta una interpretación errada del tribunal de primera instancia respecto de la aplicación de la regla de mayorías al caso concreto.

Es pertinente aclarar que, contrario a lo dicho por el *a quo*, el presidente de la duma departamental conminó a la oposición para postular otro candidato, según se desprende del acta de la sesión.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, para el caso concreto, no podría entenderse que el presidente, por el solo hecho de ordenar que se repitiera la votación con otros postulados, haya aplicado la consecuencia prevista en el artículo 258 de la Constitución Política, pues no expresó interpretación o alcance alguno de dicho precepto como fundamento de su proceder.

Ahora, tampoco se debe perder de vista que la candidatura inicial no contó con la

²⁹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.

ARTÍCULO 19. FUNCIONES. Son funciones de las Asambleas Departamentales:

(...)

6. Elegir su Mesa Directiva.

³⁰ Artículo 10. FUNCIONES

son funciones de la asamblea departamental:

(...)

6. Elegir su Mesa Directiva.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 3 de febrero de 2022. Exp: 11001-03-28-000-2021-00048-00.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

mayoría prevista en la norma para que fuera procedente declarar la elección, lo que denota la improcedencia de presentar de nuevo una postulación frente a la cual la duma decidió, con meridiana contundencia, no respaldar.

Por lo tanto, el cargo de la apelación bajo análisis no está llamado a prosperar.

4.3. Desconocimiento de la alternancia de género

Sobre este aspecto, conviene poner de presente que el tribunal de primera instancia consideró que no se desconocieron los derechos de la oposición por cuanto, para la elección de la Mesa Directiva del año 2023, era la primera vez que la diputada demandante participaba en condición de opositora, y el diputado que finalmente fue elegido también es opositor.

Por consiguiente, no se podía aplicar la alternancia de género comoquiera que, para la elección de la Mesa Directiva del año 2022, la diputada demandante no era opositora.

La demandante, en el recurso de apelación, expuso como motivo de inconformidad frente a este argumento que la alternancia de género sí era exigible, pues si bien para el momento de la elección de la Mesa Directiva 2022, el partido de la U, al que pertenece la diputada demandante, no era opositor, ello no significa que para el periodo siguiente no se debieran aplicar las reglas del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, y como la referida colectividad ya estaba en la oposición, era titular de los derechos derivados de dicha preceptiva.

Para resolver el reparo expuesto, la Sala se ocupará de estudiar lo concerniente a i) el derecho de la oposición a ocupar alguna de las plazas de las mesas directivas en las corporaciones públicas, y ii) la alternancia de género en dichas posiciones, para luego resolver el motivo de la alzada en el caso concreto.

4.3.1. El derecho de la oposición política a ocupar alguna de las plazas de las mesas directivas en las corporaciones públicas

En atención a que una de las temáticas del asunto guarda relación con el derecho de la oposición a ocupar alguna de las plazas en las mesas directivas de las corporaciones públicas, la Sala considera necesario descender al análisis de la normatividad y la jurisprudencia sobre el contenido y alcance de esta garantía de raigambre constitucional.

El artículo 112 de la Constitución Política³² consagra que los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al gobierno, podrán «ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas», para lo

³² Modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2003.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

cual se les garantizan derechos como «el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación».

El segundo inciso del canon superior establece que «Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos».

Si bien la norma constitucional dispuso este derecho en favor de las colectividades minoritarias, es preciso anotar que se trata de una garantía que también se refiere a las organizaciones opositoras.

Lo anterior según la interpretación de la Corte Constitucional³³, en tanto sostuvo que **«Aunque el artículo 112 de la Constitución se refiere a organizaciones políticas minoritarias, por el contexto de la norma es dado concluir que se hace referencia a organizaciones políticas en oposición, (...) Así, reconoce la Corte que en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y las comisiones legales del Congreso consideradas en su conjunto, tendrán derecho a participar, de acuerdo con su representación, los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica, incluidos los de oposición»** (Destacado por la Sala).

Por lo tanto, a partir de la interpretación autorizada del canon superior, si bien dispone que el derecho de participación de que se trata recae en las organizaciones políticas minoritarias, debe entenderse que también hace referencia a las colectividades opositoras.

A su turno, el legislador estatuario, a quien el constituyente derivado le encargó la reglamentación de la materia³⁴, consagró que esta prerrogativa opera en favor de las organizaciones políticas declaradas en oposición, tal como se aprecia en el texto del literal e) del artículo 11 de la Ley 1909 de 2018³⁵ (Estatuto de la Oposición), según el cual las organizaciones políticas declaradas en oposición tendrán, entre otros derechos, el de «Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular».

En lo que concierne a esta garantía en particular, el artículo 18 *ibidem* dispuso que **«Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en**

³³ Sentencia C-018 de 2018.

³⁴ Como se desprende del texto del inciso tercero de la norma, que establece que «Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.»

³⁵ «Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.»



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

la correspondiente corporación pública, **tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas** de las Plenarias del Congreso de la República, **las asambleas departamentales**, los concejos distritales y de capitales departamentales. **Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones»** (Destacado por la Sala).

De acuerdo con esta norma, las organizaciones políticas opositoras tienen derecho a participar en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de, entre otras corporaciones, las asambleas departamentales, bien sea la de presidente, primer y/o segundo vicepresidente, y los candidatos para ocupar alguna de estas solo pueden ser postulados por parte de las organizaciones políticas en oposición.

A propósito de la condición de organización política discrepante, es necesario tener en cuenta que el artículo 6^o³⁶ del Estatuto de la Oposición, consagra que, dentro del mes siguiente al inicio del gobierno, las organizaciones políticas deberán optar por declararse i) en oposición; ii) independiente, u iii) organización de gobierno.

Según el artículo 9^o³⁷ *ibidem*, esta declaración política debe registrarse ante la autoridad electoral³⁸, para su respectiva inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos, y a partir de esta inscripción se harán exigibles los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 18³⁹ de la preceptiva bajo análisis establece que, por regla general, la colectividad opositora que hubiera tenido asiento en alguna de las posiciones en la mesa directiva no puede repetir esta dignidad, salvo que por consenso con las demás organizaciones disidentes se

³⁶ «ARTÍCULO 6o. DECLARACIÓN POLÍTICA. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral, las organizaciones políticas deberán optar por:

1. Declararse en oposición.
2. Declararse independiente.
3. Declararse organización de Gobierno.

Las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de Gobierno o en coalición de Gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se les reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley.

PARÁGRAFO. Las organizaciones políticas podrán por una sola vez y ante la Autoridad Electoral modificar su declaración política durante el periodo de Gobierno».

³⁷ «ARTÍCULO 9o. REGISTRO Y PUBLICIDAD. La declaración política o su modificación, deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda, quienes deberán remitirla de manera oportuna a aquella, para su respectiva inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos. A partir de la inscripción se harán exigibles los derechos previstos en esta ley.

La Autoridad Electoral publicará y actualizará en su página web las respectivas declaraciones o modificaciones».

³⁸ Que para el caso es el Consejo Nacional Electoral.

³⁹ Artículo 18. Inciso segundo: «La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan».



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

acuerde que aquella vuelva a ocuparla.

4.3.2. La alternancia de género en las plazas de la oposición en las mesas directivas de corporaciones públicas

Merece atención especial lo previsto en el último inciso del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 bajo cita, según el cual la representación de la oposición en las mesas directivas, «debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres».

El derrotero destacado materializa el principio de equidad de género previsto en el literal g) del artículo 5° del Estatuto de la Oposición, en tanto prevé que «Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal», principio que, a su turno, realiza el mandato establecido en el último inciso del artículo 40 de la Carta según el cual «Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública».

Con ello, tanto el constituyente como el legislador se ocuparon de dotar a las autoridades de herramientas jurídicas concretas para que el derecho fundamental de participación de la mujer no se agote o limite en elegir o ser elegida, sino a la posibilidad real de ejercer el poder político a través de su intervención efectiva en todos los escenarios donde se discuten y resuelven asuntos públicos.

La Corte Constitucional, al ejercer el control previo de constitucionalidad sobre el entonces proyecto de ley estatutaria «Estatuto de la Oposición Política»⁴⁰, explicó que la finalidad del principio de equidad de género persigue que **«las organizaciones políticas compartan el ejercicio de los derechos que les son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal»** (Destacado por la Sala).

En este pronunciamiento, la Corte agregó que el principio en mención **«propende por la visibilización de las mujeres y su empoderamiento en el escenario político, del cual, tradicionalmente se ha encontrado excluida, mediante el establecimiento de una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de discriminación que impiden que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los escenarios políticos»** (Destacado por la Sala).

Al descender al análisis del último inciso del artículo 18 bajo estudio, la Corte Constitucional, reiteró las consideraciones expuestas acerca del principio de equidad de género y agregó que **«la alternancia por razones de género en el ejercicio de tal representación constituye una importante medida afirmativa que promueve el fortalecimiento del rol de las mujeres en la política, y en este**

⁴⁰ Sentencia C-018 de 2018.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

sentido se ajusta también a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución» (Destacado por la Sala).

Por ende, la interpretación de la disposición sobre este aspecto conduce a concluir que la alternancia entre hombres y mujeres en las plazas de la oposición en las mesas directivas constituye una medida afirmativa que busca contrarrestar las barreras que históricamente ha enfrentado la mujer en el escenario político, para que pueda acceder a los puestos de privilegio en los órganos directivos de las corporaciones públicas.

De manera que, si en determinado periodo la plaza de la oposición en la mesa directiva es ocupada por un hombre, el periodo siguiente deberá alternarse con una mujer, pues la norma es clara en consagrar esta variación en periodos sucesivos.

La Corte Constitucional definió estas medidas afirmativas como las «**políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas** o grupos, ya sea con el **fin de eliminar o reducir las desigualdades** de tipo social, cultural o económico que los afectan, **bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado**, usualmente un grupo que ha sido discriminado, **tengan una mayor representación**»⁴¹ (Destacado por la Sala).

En este pronunciamiento, el tribunal constitucional precisó que estas medidas afirmativas son de discriminación inversa o positiva, explicadas de la siguiente manera:

Pero también lo son, aquellas **medidas** que ordinariamente se denominan de **discriminación inversa o positiva**, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque **toman en consideración aspectos como el sexo** o la raza y 2) porque la discriminación inversa **se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo** o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que **el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras**.

En relación con dichas medidas de discriminación inversa y **en particular en relación con aquellas que tienen como fundamento el sexo o género** la Corporación ha explicado que ellas están expresamente autorizadas por la Constitución, **no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades**, sino **para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables**. (Destacado por la Sala)

Acerca de la justificación para la adopción de acciones afirmativas de discriminación inversa, el alto tribunal expuso⁴²:

⁴¹ Sentencia C-964 de 2003.

⁴² Sentencia C-371 de 2000.



Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

(...)

Pero en últimas, lo que sucede es que en la discriminación inversa no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la discriminación injusta. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, **mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de discriminación inversa un tratamiento preferencial se otorga sobre la base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer o por ser negro.**

(...)

20- Ahora bien: aceptado que la Constitución autoriza las medidas de discriminación inversa, se debe dejar en claro que: 1) **"la validez de estas medidas depende de la real operancia de circunstancias discriminatorias. No basta, por ejemplo, la sola condición femenina para predicar la constitucionalidad de supuestas medidas positivas en favor de las mujeres; además de ello deben concurrir efectivas conductas o prácticas discriminatorias"**⁴³. 2) **No toda medida de discriminación inversa es constitucional, como parece sugerirlo una de las intervinientes. En cada caso habrá de analizarse si la diferencia en el trato, que en virtud de ella se establece, es razonable y proporcionada.** 3) Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la "igualdad real y efectiva" pierden su razón de ser". (Destacado por la Sala).

Como se observa, la adopción de acciones afirmativas como la discriminación inversa o positiva, están autorizadas por la Constitución, y su propósito no persigue establecer tratamientos distintos en favor de la mujer por el solo hecho de serlo, sino que deben sustentarse en la existencia efectiva de circunstancias o prácticas discriminatorias en su contra que impiden su promoción en los escaños de poder.

Estas acciones pretenden, en consecuencia, disminuir el efecto marginal de las prácticas sociales, como la discriminación, que han constituido barreras para el acceso de la mujer a las posiciones directivas de las corporaciones públicas.

Por consiguiente, en materia de políticas compensatorias de género, la Carta autoriza al legislador para instrumentalizar, por conducto de la ley, fórmulas alternantes de acceso a las plazas directivas con miras a equilibrar el curso del poder entre hombres y mujeres.

De ahí que el deber de alternación en la representación de la oposición en las mesas

⁴³Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

directivas obedece, como se destacó al inicio, a la necesidad de contrarrestar la discriminación que la mujer ha enfrentado en el acceso a los puestos directivos, y así evitar la continuidad de prácticas segregacionistas tendientes a que los cabildantes masculinos acaparen las plazas directivas durante el cuatrienio o periodo de la corporación.

Conviene poner de presente que estas acciones afirmativas revisten la característica de ser medidas contra mayoritarias para el logro de la igualdad material, es decir, su realización no puede verse condicionada por las reglas sobre mayorías que rigen la actividad de los corporados electores, dado que una limitación de ese talante podría dar lugar, bajo la excusa de la voluntad mayoritaria de los cabildantes, a perpetuar las prácticas de marginación por razones de género que la norma pretende contrarrestar y erradicar.

En definitiva, el condicionamiento de la aprobación mayoritaria del órgano colegiado vaciaría el contenido y, por ende, restaría eficacia y utilidad de las medidas afirmativas que el legislador ha impuesto para neutralizar las costumbres discriminatorias que han impedido el acceso de la mujer a los cargos directivos.

De ahí que baste con acreditar la contradicción, desde una óptica estrictamente formal, entre el hecho de la reincidencia masculina en la silla directiva que corresponde a la oposición, y el supuesto legal que ordena la alternancia de ese asiento con las mujeres.

Sin embargo, no hay que perder de vista la perspectiva teleológica de la finalidad que persigue la acción afirmativa, que no es otra que contrarrestar la costumbre excluyente hacia la mujer, más allá de conferirle un privilegio legal por el mero hecho de serlo.

Por ende, esa cualidad contra mayoritaria admite, desde luego, la posibilidad de acreditar que la derrota de la postulación fémica no se originó en una conducta prejuiciosa o segregacionista por razones de género, y de esa manera desvirtuar la violación de la norma sobre alternancia.

4.3.3. Solución al caso concreto

La apelante considera que se desconoció la alternancia de género en la provisión de la plaza de la oposición en la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, por cuanto para el periodo 2023 debió ocuparse por una mujer.

En el proceso se demostró lo siguiente:

Según el Acta 001 de 1° de enero de 2020, el diputado Julio David Alzamora Arrieta fue el elegido como presidente de la Asamblea del Magdalena para el periodo



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de dicha anualidad. El diputado Cesar Augusto Pacheco Charris fue elegido como primer vicepresidente para igual periodo.

Si bien se presentaron postulaciones para la segunda vicepresidencia, ninguno de los diputados la aceptó, por lo que se cerró ese tema del orden del día.

Por lo tanto, la Mesa Directiva de la Asamblea del Magdalena para el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 estuvo conformada por el presidente Julio David Alzamora Arrieta y el primer vicepresidente Cesar Augusto Pacheco Charris.

Para ese entonces, no se habían registrado declaraciones de oposición por parte de los partidos políticos con curules en la duma departamental.

De acuerdo con el contenido del Acta 060 de 23 de noviembre de 2020, se eligió la Mesa Directiva para el periodo entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2021.

Para la presidencia fue elegida la diputada Claudia Aaron Vloria, mientras que la primera vicepresidencia fue ocupada por la diputada Elizabeth Molina Campo, elegida con 8 votos en su favor frente a cinco en blanco. No se presentaron postulaciones para la segunda vicepresidencia, por lo que no se eligió esa plaza.

De este modo, la Mesa Directiva de la Asamblea del Magdalena se conformó con Claudia Aaron Vloria como presidenta y Elizabeth Molina Campo en la primera vicepresidencia.

Para el momento de esa elección, 23 de noviembre de 2020, no se habían registrado declaraciones de oposición ante el Consejo Nacional Electoral.

Por medio de la **Resolución 177 de 20 de enero de 2021**⁴⁴ se inscribió la declaración de oposición del **Partido Conservador** en el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas.

A través de la **Resolución 9016 de 15 de diciembre de 2021**⁴⁵ fue inscrita la declaración de oposición del **Partido de la U** en el referido registro.

En la **Resolución 3535 de 27 de julio de 2022**⁴⁶ se inscribió la declaración política de oposición del **Partido Centro Democrático**.

Según se certificó con el Oficio ADM-SG-433 de 5 de diciembre de 2022, suscrito por la secretaria general de la Asamblea Departamental del Magdalena, aportado al

⁴⁴ Proferida por el Consejo Nacional Electoral.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ejusdem*.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

proceso, los diputados declarados en oposición son i) Alex Velásquez Alzamora, del Partido Conservador, según Resolución 177 de 20 de enero de 2020; ii) Jair Alexander Mejía Alvear y iii) Cesar Augusto Pacheco Charris, del Partido Centro Democrático, según la Resolución 3535 de 27 de julio de 2022; y iv) Elizabeth Molina Campo, del Partido de la U, mediante Resolución 9016 de 15 de diciembre de 2021.

La elección de dignatarios para la Mesa Directiva del periodo 2022 fue la primera del cuatrienio que contó con la participación de un cabildante en condición de oposición.

Según se desprende del contenido del Acta 046 de 20 de noviembre de 2021, se eligió la mesa directiva de la duma para el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022, conformada por el diputado Jair Alexander Mejía Alvear (Centro Democrático) como presidente, Alex Velásquez Alzamora (Partido Conservador) como primer vicepresidente, y William Lara Mizar (Cambio Radical) como segundo vicepresidente.

Por lo tanto, la plaza de la oposición de la Mesa Directiva para el año 2022 fue ocupada por el diputado Alex Velásquez Alzamora del Partido Conservador⁴⁷, como primer vicepresidente, pues para la fecha de su elección en esa dignidad (20 de noviembre de 2021) ya tenía la condición de opositor conforme se registró en la Resolución 177 de 20 de enero de 2021⁴⁸.

También es importante aclarar que el Partido Centro Democrático tiene la condición de opositor a partir del registro de esa declaración política plasmado en la Resolución 3535 de 27 de julio de 2022⁴⁹, de manera que, para el 20 de noviembre de 2021, fecha en la que se eligió la Mesa Directiva 2022, el diputado de esa colectividad Jair Alexander Mejía Alvear, quien fue elegido presidente, no se encontraba en posición disidente.

En esos términos, se tiene que la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena del periodo 2022, tuvo la siguiente composición:

Año	Acta	Presidente	Opositor	Primer vicepresidente	Opositor	Segundo vicepresidente	Opositor
2022	Acta 046 20/11/2021	Jair Alexander Mejía Alvear (Centro Democrático)	NO	Alex Velásquez Alzamora (Partido Conservador).	SÍ R CNE/177 20/01/2021	William Lara Mizar (Cambio Radical)	NO

En consecuencia, se tiene que, de acuerdo con el mandato de la alternancia de género de que trata el último inciso del artículo 18 del Estatuto de la Oposición, que

⁴⁷ Lo que también se certificó con el Oficio ADM-SG-433 de 5 de diciembre de 2022, suscrito por la secretaria general de la Asamblea Departamental del Magdalena, aportado al proceso.

⁴⁸ Proferida por el Consejo Nacional Electoral.

⁴⁹ *Ibidem*.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

consagra que «Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres», la silla que correspondía a la oposición en el panel directivo debía ser ocupada por una mujer en condición disidente.

En el proceso se probó que, para el 21 de noviembre de 2022, fecha de la sesión en la que se efectuó la elección demandada, había cuatro cabildantes en condición de opositores al gobierno del departamento del Magdalena, y que la diputada Elizabeth Molina Campo era la única mujer opositora.

Sin embargo, para esa plaza de la oposición fue elegido el diputado César Augusto Pacheco Charris, del Partido Centro Democrático⁵⁰, según consta en el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022. La composición del panel directivo 2023 se ilustra como sigue:

Año	Acta	Presidente	Opositor	Primer vicepresidente	Opositor	Segundo vicepresidente	Opositor
2023	Acta 079 21/11/2022	Rafael Noya García (Convergencia a Ciudadana)	NO	Rosa Idalia Jiménez Rodríguez (Partido Verde)	NO	Cesar Augusto Pacheco Charris (Centro Democrático)	Sí R CNE/3535 27/07/2022

En este punto, la Sala debe advertir que la consideración del tribunal de primera instancia, en cuanto adujo que «el partido de la demandante tan solo se declaró en oposición el 15 de diciembre de 2021, por lo tanto la elección de la mesa directiva del año 2023, efectuada el 21 de noviembre de 2022, fue la primera en que participó como oposición, motivo por el cual, en criterio de este Tribunal, no puede exigir la alternancia, (...)», carece de fundamento legal.

Lo anterior en la medida que la Ley 1909 de 2018 en manera alguna condiciona el ejercicio del derecho de la oposición a integrar las mesas directivas, a que la colectividad del aspirante tuviera esa condición en el periodo inmediatamente anterior.

Muy por el contrario, el artículo 9° de este estatuto señala con claridad que «A partir de la inscripción⁵¹ se harán exigibles los derechos previstos en esta ley», y debido a que el registro de la condición de opositor del Partido de la U tuvo lugar el 15 de diciembre de 2021⁵², desde esa fecha se materializó el derecho de esa colectividad a ocupar al menos una de las posiciones de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, de manera que la diputada demandante tenía el atributo legal para aspirar a la posición directiva por su doble condición de opositora y mujer.

⁵⁰ Colectividad que, como se indicó, tiene la condición de opositora a partir del registro de esa declaración política plasmado en la Resolución 3535 de 27 de julio de 2022.

⁵¹ De la declaración en oposición.

⁵² De acuerdo con la Resolución 9016 de 15 de diciembre de 2021, dictada por el Consejo Nacional Electoral.



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

No obstante la circunstancia descrita, la Sala advierte que si bien no se acató el precepto que impone la alternación de género en la plaza de la oposición en la Mesa Directiva, también lo es que dicha desatención legal no obedeció a una práctica discriminatoria por parte de los corporados locales.

Como se expuso con anterioridad, la diputada Elizabeth Sabina Molina Campo fue elegida como primera vicepresidenta para el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021, con 8 votos en su favor frente a cinco en blanco, con lo que se acreditó que, en su momento, tuvo el respaldo mayoritario de sus pares.

Considerando esta circunstancia, se desvirtúa que la derrota en su postulación para el periodo 2023 haya tenido como origen alguna práctica o costumbre tendiente a marginarla, por razones de género, de la oportunidad de ocupar la Mesa Directiva, más allá de las dinámicas de la política que son propias de la actividad de las corporaciones públicas de elección popular, que pudieron llevar a que los cabildantes optaran por otras posibilidades.

En efecto, se probó que la disidencia propuso a la referida cabildante para el cargo de segunda vicepresidenta, tal como consta en el Acta 079 de 21 de noviembre de 2022, precisamente en cumplimiento del Estatuto de la Oposición: «Interviene el diputado Alex Velásquez Alzamora y dice que, **en aras de darle cumplimiento a los estatutos de oposición, postular a la Diputada Elizabeth Molina Campo para el Cargo de Segunda vicepresidente**. Interviene el Presidente y manifiesta que de las bancadas de oposición pregunta si hay alguna otra postulación. **No habiendo más postulaciones** pregunta a la Diputada Elizabeth Molina si acepta la postulación. **La Diputada Elizabeth Molina dice que sí (sic) acepta la postulación** y que **agradece** al Diputado Velásquez **por hacer valer la norma** y que eso lo estipula el Reglamento Interno, la Ley de Oposición que en su artículo 18 debe haber una alternancia de hombre, mujer (...)» (Destacado por la Sala).

Sin embargo, como se destacó en los párrafos anteriores, en el acta bajo análisis consta que la primera votación para la plaza bajo cita cerró con 11 votos en blanco frente a 2 en favor de la diputada opositora Elizabeth Sabina Molina Campo.

Es decir, la postulada opositora no obtuvo el respaldo necesario de sus pares (mínimo 7 votos) para ocupar la plaza de la Mesa Directiva.

En el caso concreto, hay lugar a concluir que la oposición del cabildo departamental cumplió el deber de garantizar la alternancia de género desde el momento en que postuló a la diputada demandante para ocupar la dignidad que le correspondía a las organizaciones disidentes en la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, tal como quedó demostrado en el proceso, empero, no fue posible declarar su elección por no tener el respaldo que exige la Constitución Política y el



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

reglamento, sin que en manera alguna se haya demostrado que la ausencia de apoyo tuviera relación con un acto de discriminación por razón del sexo, por el contrario, se acreditó que en elecciones anteriores contó con el respaldo mayoritario de la duma local, al margen de cualquier prejuicio o práctica excluyente por cuestiones de género.

Adicionalmente, la demandante no podía pretender, so pretexto de su condición de opositora, apelar a la alternancia de genero para volver a integrar la Mesa Directiva, en detrimento de los derechos de las demás organizaciones disidentes, y en particular de los partidos Conservador y Centro democrático, que para esa etapa del cuatrienio también tenían la condición de opositores y, por lo tanto, en ellos también radicaba el derecho a integrar el panel de la corporación.

Con todo, es del caso poner de presente que entre los partidos en oposición política al gobierno del departamento del Magdalena, no había otra mujer que pudiera ser postulada para el cargo en la Mesa Directiva que correspondía a la disidencia, situación que, fáctica y jurídicamente, imposibilitaba el cumplimiento de la alternancia prevista en el Estatuto de la Oposición.

En ese sentido, contrario sería si, pese a que existían otras diputadas opositoras, se hubiese postulado a un hombre, pues ello, en efecto, desconocería el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

5. Conclusión

En atención a que la diputada opositora Elizabeth Sabina Molina Campo no obtuvo la mayoría que por disposición constitucional y legal se exige a las corporaciones públicas para aprobar una proposición o postulación, se confirmará la sentencia de primera instancia.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena de 30 de agosto de 2023, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede



Demandante: Elizabeth Sabina Molina Campo
Demandado: César Augusto Pacheco Charris – Segundo vicepresidente de la
Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2023
Rad: 47001-23-33-000-2023-00159-01

ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUIN BARRETO SUÁREZ

Presidente
Salva el voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Conjuez

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Magistrado
Aclara el voto

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»