

VOTO EN BLANCO - Evolución normativa I / VOTO EN BLANCO - Efectos en el ordenamiento jurídico, en el sistema político y electoral colombiano / VOTO EN BLANCO - No es equiparable con el voto nulo o las tarjetas no marcadas

Para comprender los efectos del voto en blanco en el ordenamiento jurídico colombiano, es importante tener en cuenta su evolución normativa en diversas etapas de nuestro sistema político. En un primer momento, la Ley 28 de 1979 estableció, en su artículo 107, que se tomaría por voto en blanco todo aquel que “no exprese de un modo legible y claro el nombre y apellido de la persona que encabeza la lista o del candidato a cuyo favor se vota”. Se observa así, que en aquella primera regulación, el voto en blanco se equiparaba con el voto no marcado o con el nulo, de suerte que no surtía ningún tipo de efecto político en el sistema electoral colombiano. Más adelante, dicha disposición sufrió una modificación sustancial, mediante la Ley 96 de 1985, que consagró expresamente que el voto ilegible y el voto en blanco eran diferentes y, de hecho, asignó a este último valor para efectos de obtener el cuociente electoral. Posteriormente, con la expedición del Código Electoral -Decreto 2241 de 1986- se implementó el sistema de papeletas, el cual permitía depositarlas sin inscripción alguna, y, en ese caso, eran equivalentes al voto en blanco pero sin ningún valor jurídico. Con la expedición de la Ley 62 de 1988, se incorporó a la regulación electoral la tarjeta para la elección de Presidente de la República y se asignó un espacio específico en ella para el voto en blanco. De esta manera, el elector tenía la opción de “registrar su voto en el espacio que identifique al partido o agrupación política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco”. No obstante, nada dijo el legislador sobre su validez. En ese mismo año, el Acto Legislativo N° 2 que reguló transitoriamente las elecciones de Congreso y gobernadores para los comicios que se celebrarían el 27 de octubre, definió el voto en blanco como “aquel que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente o no señala candidato”, sin señalarle un efecto jurídico específico. Promulgada la Carta Política de 1991, que en su artículo 258 consagra el voto como un derecho y un deber ciudadano, el voto en blanco no fue considerado. Sin embargo, con la expedición de la Ley 84 de 1993, éste fue definido en el artículo 14 como aquel que “en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente” pero le negaba cualquier tipo de efecto, al disponer que “[...] no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral”. Esa disposición y muchas otras de esa normativa fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-145 de 1994, en la que se consideró que la materia regulada tenía reserva de ley estatutaria y debía ser tramitada por dicho procedimiento y no mediante una ley ordinaria. El vacío jurídico ocasionado con la declaratoria de inexecutable a la que acaba de hacerse referencia, fue suplido por la Ley 163 de 1994, aún vigente, en la que el legislador señaló expresamente que el voto en blanco y el voto no marcado no son equiparables y así lo señaló en su artículo 17, en los siguientes términos: “Voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco”. Sin embargo, expresamente no se le adjudicó ningún efecto, pese a que la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 1994 expresamente determinó que era contrario al principio democrático, a la soberanía popular y al derecho fundamental de todo ciudadano de expresar su opinión política a través del voto y a la igualdad, entre otros, el no reconocer que el voto en blanco es un voto válido y, por ende, con efectos en el sistema electoral. El anterior recuento permite advertir que el legislador no fue constante en cuanto a los efectos jurídicos del voto en blanco, porque en ocasiones le restó toda validez y en otros momentos lo consideró expresamente como un voto válido y, por tanto, con efectos en el sistema electoral vigente para la época, pues su contabilización

impactaba directamente en el cuociente electoral. Lo que sí es claro es que este voto dejó de equipararse al nulo o a las tarjetas no marcadas.

VOTO EN BLANCO - Evolución normativa II / VOTO EN BLANCO - Efectos en el ordenamiento jurídico, en el sistema político y electoral colombiano

En años más recientes, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo N° 1 de 2003, que modificó varios artículos de la Constitución y que implicó un avance de gran relevancia respecto de los efectos del voto en blanco en nuestro sistema político y electoral. Dicho Acto Legislativo introdujo una reforma importante al artículo 258 superior, al que le fue agregado un párrafo, con el único propósito de dotar de mayores efectos políticos al voto en blanco, en la medida en que, además de ser un voto válido, éste podía generar que: i) la elección correspondiente se repitiera por una sola vez, si éstos representaban la “mayoría absoluta en relación con los votos válidos” y ii) los candidatos para las elecciones unipersonales quedan inhabilitados para inscribirse nuevamente para la elección que debe repetirse, mientras que para los cuerpos colegiados, esa inhabilidad se consagraba frente a las listas que no hubieran alcanzado el umbral. La última reforma constitucional que el Congreso ha expedido en relación con el tema del voto en blanco, se encuentra en el artículo 9 del Acto Legislativo N° 1 de 2009, que se ocupó de esta materia, reprodujo casi íntegramente el párrafo, del artículo 11 del Acto Legislativo N° 1 de 2003, reformativo del artículo 258 de la Constitución. No obstante, representó un cambio, en cuanto eliminó el adjetivo “absoluta” que se encontraba en el texto anterior, como lo ponen de presente los demandantes. Es importante mencionar, que el proyecto de la que más adelante sería sancionada como Ley Estatutaria 1475 de 2011, incluía una disposición que hacía alusión al voto en blanco, en los siguientes términos: “Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación”. La Corte Constitucional en ejercicio del control previo de constitucionalidad, decidió, en sentencia C-490 de 2011, que el inciso arriba transcrito resultaba contrario al párrafo 1° del artículo 258 vigente - reformado por el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009-, comoquiera que modificaba de manera sustancial el parámetro frente al cual debía configurarse la mayoría de votos en blanco, para que se derivara la consecuencia de repetición de las votaciones. En efecto, la Corte Constitucional encontró que mientras que el mandato constitucional exigía la mayoría frente a los votos válidos, el proyecto de Ley Estatutaria señalaba que, para que el voto en blanco produjera un efecto invalidante de las elecciones, se requería tan sólo que éste obtuviese más votos que el candidato o lista que hubiera sacado la mayor votación. Sin embargo, el fallo no profundiza en estas consideraciones. Lo expuesto, permite afirmar que de la evolución normativa del voto en blanco, se observa que éste ha tenido tres momentos diferentes: (i) el primero de ellos, en el que el voto en blanco carecía de cualquier tipo de efecto político, en la medida en que era equiparado a los votos nulos o a los no marcados; por demás, no era considerado ni en la papeleta ni en el tarjetón electoral; (ii) una segunda etapa, en la que adquirió un lugar específico en los tarjetones, de suerte que la ciudadanía podía expresamente hacer uso de esta modalidad de voto, algunas veces con un determinado efecto jurídico en la medida en que incidía directamente en el cuociente electoral, y en otras sin ningún alcance, pero, en todo caso, no equiparable ni a los votos nulos ni a los no marcados, es decir, un voto válido y (iii) actualmente como un voto válido con la posibilidad de invalidar las elecciones de cualquier cargo de elección popular, siempre y cuando obtenga una determinada mayoría, con la consecuente repetición de la respectiva elección por una sola vez.

VOTO EN BLANCO - Razón de ser de ser e importancia en el sistema democrático colombiano / VOTO EN BLANCO - Es una opción que le permite al ciudadano expresar de forma positiva, clara y contundente el desacuerdo con las propuestas en contienda / VOTO EN BLANCO - No puede ser equiparado con la abstención / ABSTENCION - Estrategia legítima para oponerse a la aprobación de una reforma constitucional por medio de referendo

El voto en blanco debe entenderse, en una democracia como la nuestra, como la manifestación expresa que hace el elector de disenso, rechazo o descontento frente a las opciones que le han sido presentadas o lo que éstas pueden representar, vgr. continuismo, corrupción, entre otros. Este voto tiene su fundamento en el derecho que tiene el ciudadano de participar en la contienda electoral y ser parte del sistema democrático, al ejercer su derecho a una oposición activa. En este caso, el ciudadano quiere participar y hacer visible su inconformismo con las diversas propuestas y/o candidatos por no satisfacer sus necesidades sociales, económicas o políticas, máxime cuando esa manifestación tiene en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de hacer que una candidatura no se pueda volver a presentar a las nuevas elecciones que se deben convocar en el caso de las elecciones unipersonales o las listas que no alcancen el umbral, en el evento de las elecciones para corporación pública, hecho que no sucede en otros sistema jurídicos. Es decir, el voto en blanco es una opción que le permite al ciudadano expresar de forma positiva, clara y contundente el desacuerdo con las propuestas en contienda. Este voto faculta al elector participar activamente en una democracia que como la nuestra es plural y representativa, en donde, al igual que el resto de electores, tiene un efecto dinamizador y útil que no puede ser equiparado con la abstención. Es por ello que la Corte Constitucional ha señalado que el reconocimiento del voto en blanco es fundamental en una democracia constitucional porque permite canalizar y sobre todo visibilizar la inconformidad del electorado que no ve cumplidas sus expectativas con ninguna de las propuestas y candidatos en contienda. Hecho que no sucede con la abstención, la cual puede tener diversas lecturas, entre ellas, desde la oposición al sistema hasta la apatía y el desinterés del ciudadano en la conformación de las instituciones y su participación en ellas. En otros términos, abstención y voto en blanco no son equiparables. En el voto en blanco hay una intención clara de participación del ciudadano en busca de un efecto determinado; en nuestro sistema, lograr que unos candidatos queden por fuera de la contienda electoral en una elección que debe repetirse. Sin embargo, no debe perderse de vista que hay eventos en los cuales, constitucionalmente, el voto en blanco no puede ser tenido en cuenta. Es el caso del referendo, pues por el diseño constitucional de la figura –número de votos mínimos en relación con el censo electoral- la oposición del electorado frente a la propuesta de reforma tiene su canal de expresión a través de la abstención y no del voto en blanco, en la medida en que, como voto válido, éste tendría efectos en el número de votos mínimos requeridos para que la propuesta de reforma pueda ser tenida en cuenta. En consecuencia, una forma válida de participación para quienes no estén de acuerdo con la modificación del ordenamiento, es su no participación en el proceso de aprobación e impedir así que se logren los votos mínimos para que la iniciativa pueda proceder. Resulta claro, pues, que en este mecanismo de participación ciudadana no es válida la opción del voto en blanco, comoquiera que lo que con él se pretende es que la ciudadanía manifieste su voluntad de apoyo o rechazo frente a una propuesta de reforma o de derogatoria de una norma vigente, ante lo cual, abrir el espectro de posibilidades a que se manifieste una opción alternativa que no sea ni de apoyo ni de rechazo, no se compadece con el propósito mismo de una consulta de esa naturaleza. Por el contrario, su contabilización alteraría los resultados, en la

medida en que los votos en blanco, como votos válidos que son, permitirían que se cumpliera el primer requisito constitucional para hacer procedente el escrutinio de los votos afirmativos y negativos frente a la reforma propuesta. A partir de lo anterior, esta Sala observa que la relevancia del voto en blanco en el sistema político y electoral colombiano es irrefutable, así como lo es, de acuerdo con nuestro ordenamiento superior, que el mismo está llamado a producir efectos.

MAYORIA ABSOLUTA - Tiene como parámetro la totalidad de los miembros de la respectiva corporación / MAYORIA SIMPLE U ORDINARIA - Tiene como parámetro la mitad mas uno de los asistentes a la respectiva sesión / MAYORIA CUALIFICADA - Requiere un porcentaje de votos diverso a la simple y la absoluta para la adopción de una decisión, como puede ser, dos tercios, o tres quintos de los votos / MAYORIA RELATIVA - formada por el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez / VOTO EN BLANCO - Mayoría necesaria para que éste logre la nulidad de las elecciones / NULIDAD DE LA ELECCION - Mayoría necesaria de votos en blanco para que éste la logre

Esta Sala considera importante subrayar que, en su entender, el vocablo mayoría, ya se trate de simple o absoluta, hace referencia a una votación mínima –la mitad mas uno- que se debe obtener para lograr el efecto jurídico correspondiente. La diferencia entre una y otra radica en el parámetro que se establezca para su determinación. Un ejemplo de este aserto son los distintos preceptos constitucionales que se refieren a una y otra mayoría en referencia a las votaciones que se deben surtir en los órganos colegiados, específicamente, los de elección popular. Así, la alusión a una mayoría absoluta tiene como parámetro la totalidad de los miembros de la respectiva corporación. Por su parte, la mayoría simple u ordinaria tiene otro parámetro, la mitad mas uno de los asistentes a la respectiva sesión. Otro tipo de mayoría es la denominada cualificada, que requiere un porcentaje de votos diverso a la simple y la absoluta para la adopción de una decisión, como puede ser, dos tercios, o tres quintos de los votos. Ejemplo de ésta es la mayoría que se exige en el artículo 150, numeral 17, de la Carta, que otorga al Congreso la facultad de conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos, para lo cual se requiere la aprobación “por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. En este caso, nuevamente, el parámetro lo constituye el número de miembros de una y otra corporación y no los asistentes a la sesión correspondiente. Fuera de las anteriores mayorías, existe otra que se llama relativa y que, según el Diccionario de la Real Academia Española, es aquella “formada por el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez”. En ese sentido, para los demandantes, el parámetro al que se ha hecho referencia en esta providencia, en el caso del voto en blanco, lo constituye la lista o candidato que obtuvo el mayor número de votos. Por su parte, para la entidad demandada y los representantes electos, el parámetro está en el total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección. Es indiscutible que una u otra interpretación tiene efectos diferentes y trascendentales en una elección. Mientras para los defensores de la tesis del voto en blanco versus el candidato o lista de mayor votación, el parámetro de decisión es la comparación entre las mayores votaciones, para los segundos, ese parámetro lo debe constituir la votación del voto en blanco frente a la que obtuvieron las diversas opciones puestas a disposición del ciudadano. Optar por uno u otro parámetro genera efectos diversos: En el primer caso, basta que el voto en blanco obtenga en la elección por lo menos un voto más que el candidato con mayor votación para que el proceso electoral deba repetirse, -mayoría relativa- con la consecuencia

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

PARLAMENTO ANDINO - Normas aplicables para la elección de los representantes por Colombia / REPRESENTANTES POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO - Elección

Es importante para la Sección, hacer un pronunciamiento sobre la afirmación que hizo el apoderado de la Representante al Parlamento Andino, Gloria Inés Flores Schneider, en el sentido según el cual dicha institución no es una corporación pública sino un organismo supranacional de la Comunidad Andina de Naciones, en donde la elección de sus miembros no le es aplicable el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009, porque dicho organismo se rige por normas propias. El artículo 227 de la Constitución Política determina que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano. En ejercicio de esa atribución, el legislador ordinario expidió la Ley 1157 de 2007 “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos” y señaló en el artículo 1 que los ciudadanos podrán elegir de forma directa y mediante sufragio universal y secreto, cinco (5) representantes al Parlamento Andino. Igualmente, en los artículos 2, 10 y 11 de esa normativa, se estableció que para dichas elecciones regirán las normas del sistema electoral colombiano mientras no se expidan las reglas electorales uniformes que deben expedirse en el marco de la comunidad Andina. Esta aplicación transitoria del procedimiento electoral interno fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-502 de 2007, en donde se afirmó que era válido que el legislador en estas elecciones aplicara las normas electorales internas hasta tanto no se dictasen las reglas electorales uniformes. El anterior recuento, le permite a la Sección concluir que mientras dichas reglas no se dicten, las elecciones de representantes al Parlamento Andino se regirán por la normativa interna, entre ellas, aquella que determina la repetición de la respectiva elección en el evento en que el voto en blanco resulte ser mayoritario frente al total de los votos válidos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D. C., nueve (9) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación numero: 11001-03-28-000-2010-00029-00 Y 11001-03-28-000-2010-00034-00

Actor: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA Y OTROS

Demandado: REPRESENTANTES POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO 2010–2014

Surtido el trámite legal se dispone la Sala a proferir sentencia dentro de los procesos (acumulados) de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Acumulación de procesos y designación del consejero ponente

La Sala debe señalar, previamente, que contra la Resolución N° 1509 de 2010 por medio del cual el Consejo Nacional Electoral (CNE) declaró la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014, se interpusieron dos demandas diferentes.

Tales demandas fueron tramitadas, inicialmente, en distintos procesos. No obstante, la Sala de la Sección Quinta consideró, por auto de 11 de noviembre de 2010, que era procedente la acumulación de los expedientes de la referencia, en aplicación del artículo 105 de la Ley 1395 de 2010, que modificó el artículo 237 del Código Contencioso Administrativo. De igual manera, mediante dicha providencia, la Sala ordenó la celebración de la diligencia de sorteo de consejero ponente, en atención a que *“los dos procesos llegaron al mismo tiempo a la etapa de fijación en lista, comoquiera que en ambos transcurrió entre el 27 y el 29 de septiembre de 2010”*. Agregó la providencia que, en caso de aplicarse de manera supletoria el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil, se hubiese llegado a la misma conclusión, dado que la primera notificación a la parte demandada, en ambos casos, se surtió el 8 de septiembre de 2010.

El sorteo ordenado por la Sala tuvo lugar el 25 de noviembre de 2010 y correspondió el reparto del proceso acumulado al Despacho del Consejero Filemón Jiménez Ochoa quien, una vez terminó su periodo constitucional, fue reemplazado por el Consejero Ponente.

2. Demandas

2.1. Pretensiones

Los demandantes, en ejercicio de la acción electoral, solicitaron la declaratoria de nulidad del acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral, por medio del cual declaró la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014 -Resolución N° 1509 de 2010-.

Como consecuencia de la declaración anterior, solicitan que se anulen las respectivas credenciales y se ordene repetir la elección en los términos señalados en el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 2009, ya que las realizadas, a su juicio, no son válidas, de conformidad con los argumentos que se expondrán en el aparte correspondiente al concepto de la violación.

2.2. Hechos de las demandas acumuladas

Como fundamento de las pretensiones, los actores relatan, en resumen, los siguientes hechos.

2.2.1. El 14 de marzo de 2010 se llevaron a cabo las elecciones de los cinco representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014. Tal elección tuvo lugar en aplicación de lo dispuesto por la Ley 1157 de 2007 que, en su artículo 1º, señala que *“los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y directo cinco (5) representantes de Colombia”* a dicho Parlamento¹.

2.2.2. Los resultados finales de esta elección, de conformidad con el formulario E-26, firmado el 29 de junio de 2010, fueron los siguientes:

¹ Esta disposición normativa es desarrollo del artículo 227 de la Constitución Política, según el cual, *“la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino”*.

NOMBRE DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO	VOTOS	Porcentaje respecto al total de votos válidos
Partido Social de Unidad Nacional - De la U	1.381.893	18,8%
Partido Conservador Colombiano	838.288	11,4%
Partido Liberal Colombiano	759.646	10,3%
Polo Democrático Alternativo	729.536	9,9%
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	549.110	7,5%
Partido Verde	479.196	6,5%
Partido Cambio Radical	436.757	5,9%
Partido de Integración Nacional - PIN	248.708	3,4%
Alianza Social Indígena	129.302	1,8%
Movimiento Apertura Liberal	111.338	1,5%
Partidos Alas	57.906	0,8%
Movimiento Nacional Afrocolombiano - Afro	48.612	0,7%
Alianza Social Afrocolombiana - ASA	33.425	0,5%
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia	24.164	0,3%

TOTAL DE VOTOS POR PARTIDOS	5.827.881	79,2%
VOTOS EN BLANCO	1.531.128	20,8%
VOTOS VALIDOS	7.359.009	100,0%

VOTOS NULOS	643.839
VOTOS NO MARCADOS	2.327.358

2.2.3. El Consejo Nacional Electoral, en el mismo acto administrativo por medio del cual declaró la elección de los representantes al Parlamento Andino (Resolución N° 1509 de 2010), desestimó las peticiones elevadas por varios ciudadanos, en nombre propio y en representación de diferentes organizaciones políticas, para que se declarara la nulidad de las votaciones, en consideración a que los votos en blanco superaron la votación de cada una de las listas inscritas, individualmente consideradas. Por consiguiente, solicitaron la aplicación de lo que, a su juicio, establece el artículo 258, parágrafo 1°, de la Constitución Política.

Dicha Corporación indicó que, si bien el voto en blanco obtuvo una cantidad mayor que cualquiera de las votaciones depositadas por cada lista de los partidos o movimientos políticos, éste sólo representó el 20,81% de los votos válidos, mientras que el 79,19% restante, fue depositado por candidatos y listas debidamente inscritos. Así, el CNE consideró que lo que establece el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009 es que para que el voto en blanco tenga la virtualidad de invalidar unas elecciones, se requiere que del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría, es decir, estos últimos obtengan un porcentaje mayor al de la totalidad de votos emitidos por las listas y candidatos, constituyendo más del 50% del total de los votos válidos.

2.2.4. Con fundamento en la argumentación expuesta, estimó que no era procedente declarar la nulidad de las elecciones y, en consecuencia, adjudicó las cinco curules para los representantes por Colombia al Parlamento Andino, como se muestra en la tabla siguiente:

NOMBRE DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO	CURULES A PROVEER
Partido Social de Unidad Nacional - De la U	2
Partido Conservador Colombiano	1
Partido Liberal Colombiano	1
Polo Democrático Alternativo	1

Reordenó, asimismo, las listas de los partidos Conservador Colombiano y Polo Democrático Alternativo, teniendo en cuenta la votación obtenida por cada uno de los inscritos, de mayor a menor votación, en atención a que estos optaron por el mecanismo de inscripción de listas con voto preferente.

En consecuencia, declaró la elección de los siguientes ciudadanos, como representantes por Colombia al Parlamento Andino:

- William Vélez Mesa (Partido Social de Unidad Nacional - De la U)
- Luisa del Río Saavedra (Partido Social de Unidad Nacional - De la U)
- Oscar Alberto Arboleda Palacio (Partido Conservador Colombiano)
- Héctor Helí Rojas Jiménez (Partido Liberal Colombiano)
- Gloria Inés Flórez Schneider (Polo Democrático Alternativo).

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los accionantes consideran que el acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014 contravino el preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 103 y 258, párrafo 1º, de la Constitución Política. De igual manera, alegan que la expedición de dicha resolución implicó el desconocimiento de los artículos 35 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

Los cargos de nulidad, contenidos en las demandas acumuladas, se pueden sintetizar como pasa a exponerse y se contraen, en realidad, al desconocimiento del artículo 258, párrafo 1º superior, sin que aparezcan expuestas las razones por las cuales se consideran conculcadas las demás disposiciones constitucionales y legales enunciadas:

2.3.1. Violación del orden jurídico superior en que debía fundarse el acto demandado

A juicio de los demandantes, el CNE hizo una interpretación errada del artículo 258, párrafo 1º, de la Constitución Política, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 2009, de conformidad con el cual, las elecciones de que se trate deberán repetirse “*cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría*”. Ello es así comoquiera que, en su opinión, este supuesto de hecho se configuró en el presente caso y, a pesar de ello, dicha Corporación Electoral procedió a declarar la elección.

Así, los accionantes señalan que la interpretación efectuada por el CNE no se compadece con lo que la reforma de 2009 realmente establece. No es ajustado a derecho, pues, considerar que cuando el Acto Legislativo N° 1 de 2009 hace alusión al “*total de votos válidos*” establece una mayoría absoluta, sino que se trata simplemente de un punto de referencia que permita determinar cuándo se configura la mayoría exigida, pero este parámetro bien podría haber sido el censo electoral, el número total de ciudadanos inscritos o, incluso, el total de votos, dentro de los que se contarían los no válidos. Lo expresaron en los siguientes términos:

“Cuando la Constitución establece que para que el voto en blanco produzca los efectos que ella misma le asigna, debe ser mayoría del total de votos válidos, sin que esa mayoría se califique, lo que está disponiendo es que el voto en blanco debe ser la primera votación, la más alta votación numéricamente hablando, de todas las votaciones válidas, la primera entre todas y cada una de las votaciones individualmente consideradas, porque si se interpreta la norma argumentando que para ser mayoría el voto en blanco debe haber logrado más respaldo ciudadano en las urnas que el que consiguieron todas las listas sumadas, se estaría exigiendo mayoría absoluta, no mayoría simple”². (Subrayas dentro del texto original).

Concluyeron los demandantes, a partir de todo lo expuesto, que en el caso de las elecciones de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, el voto en blanco, efectivamente configuró la mayoría simple que exige el Acto Legislativo N°

² Folio 50 del expediente 11001-03-28-000-2010-00034-00.

1 de 2009 para que las votaciones debieran repetirse, pues al haber obtenido 1.531.128 sufragios, superó la votación depositada por la lista del Partido de la U, que fuera la votación más alta de todas las listas y candidatos inscritos, con 1.381.893 votos.

2.3.2. Aplicación de norma inexistente

Directamente ligado con el cargo anterior, los actores indican que al haber declarado la elección de los representantes al Parlamento Andino, el CNE dio aplicación a lo preceptuado por el Acto Legislativo N° 1 de 2003 que exigía, éste sí, una mayoría absoluta, al estipular que la votación debía repetirse, “*cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos*”, mientras que la reforma constitucional vigente, sólo exige una mayoría simple del voto en blanco para que los comicios deban repetirse.

Consideran, por ello, que el CNE tomó como fundamento de la Resolución N° 1509 de 2010, una disposición que ya no produce efectos en el ordenamiento jurídico colombiano, por haber sido sustituida por la reforma constitucional materializada en el Acto Legislativo N° 1 de 2009.

2.3.3. Falsa motivación

Para fundamentar este cargo, los ciudadanos demandantes señalaron, en síntesis, que los argumentos plasmados por el CNE en el acto acusado no constituyen verdaderas consideraciones de naturaleza jurídica, sino que éstas son de orden político, además de resultar ininteligibles y llevar a la Corporación a una conclusión equivocada. Por último, afirman que el CNE excedió la interpretación del texto constitucional al afirmar que la mayoría simple es una regla únicamente aplicable a las elecciones uninominales y que las corporaciones públicas se rigen por sistemas de representación proporcional y no de mayorías.

2.4. Solicitud de suspensión provisional del acto acusado

Los accionantes (expediente N° 2010-00034) elevaron una solicitud de suspensión provisional con la demanda, argumentando que la misma resultaba procedente, de conformidad con el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, comoquiera que el acto acusado viola directamente el parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política.

Por auto del 2 de septiembre de 2010, esta Sala de Sección negó la solicitud de la medida cautelar. Señaló para ello que la argumentación expuesta por los demandantes para sustentar su petición, era una cuestión compleja que implicaba adelantar un estudio de fondo, propio de la sentencia en la que se hará el pronunciamiento definitivo sobre el asunto.

3. Coadyuvancia

Mediante el mismo auto de 2 de septiembre de 2010 la Sala dispuso tener como coadyuvantes de la parte demandante a los ciudadanos Ana Rosa Acero Barrera y Walter Ocampo Gutiérrez.

De igual manera, por auto de 14 de octubre de 2010 se dispuso tener a los ciudadanos William Hoyos Bolívar, David Yaya Narváez, Junior Rincón, Germán Eduardo Palacio Zúñiga, José Manuel Morales Parra y Humberto Madrid Avila como coadyuvantes de la parte demandante y a los señores Mónica Junca Rodríguez, Sergio Estarita Jiménez y Tatiana Marcela Bustos Moreno, como opositores de la demanda.

3.1. Coadyuvancia a la parte demandante

En síntesis, los coadyuvantes esgrimen el mismo argumento planteado como cargo principal por los demandantes. Para ellos, la interpretación efectuada por el Consejo Nacional Electoral es contraria a lo preceptuado por el artículo 258, parágrafo 1°, de la Carta Política, pues la reforma introducida por el Acto Legislativo N° 1 de 2009 eliminó la exigencia de mayoría absoluta del voto en

blanco para que diera lugar a la repetición de las votaciones y estableció que debía tratarse de una mayoría simple frente a las otras listas.

3.2. Coadyuvancia a la parte demandada

Por su parte, los ciudadanos que se oponen a la demanda, señalan que el concepto de mayoría absoluta remite a *“un número de miembros igual o mayor a la mitad de quienes son depositarios de [la] decisión, para nuestro caso, el censo electoral; y una mayoría simple es la que necesita un número igual o mayor a la mitad de los presentes a la hora de la votación, para nuestro caso los votos válidos registrados el pasado 14 de marzo en las elecciones para Parlamento Andino”*.

Consideran que, de conformidad con lo anterior, para que se hubiese configurado una mayoría absoluta de votos en blanco, que obligara a repetir las votaciones, éste hubiese requerido 14.991.639 votos, ya que el censo electoral en Colombia asciende a 29.983.279, según la Registraduría Nacional del Estado Civil. No obstante, teniendo en cuenta la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2009, que establece una mayoría simple, se requería la mitad más uno de los votos válidos de la elección, lo cual no ocurrió en el caso bajo examen, por cuanto el total de votos válidos fue de 7.359.009 y el voto en blanco sólo alcanzó 1.531.128, es decir, el 20,81% de los votos válidos.

Concluyeron, pues, que la interpretación que hacen los accionantes del artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009, es equivocada y que, si bien es cierto que el cambio sustantivo que operó entre la reforma constitucional de 2003 y de 2009, se refiere a que en la primera se exigía una mayoría absoluta, mientras que en la más reciente se exige una mayoría simple, también lo es, que estos dos conceptos tienen un significado diferente al que les atribuyen los demandantes, pues la mayoría absoluta es la mitad más uno del censo electoral, mientras que la mayoría simple hace referencia a la mayoría más uno del total de votos válidos.

4. Contestación de las demandas

4.1. Representantes al Parlamento Andino

4.1.1. Dentro del término de fijación del proceso en lista, los ciudadanos Héctor Helí Rojas Jiménez, Luisa del Río Saavedra, Oscar Arboleda Palacio y William Vélez Mesa, en su calidad de representantes al Parlamento Andino, y quienes actúan por intermedio de apoderado judicial, concurrieron en oposición a las pretensiones de la demanda. Expusieron en el escrito de contestación que el acto acusado no viola las normas invocadas por la parte demandante.

Manifiestan que la operación matemática descrita en el artículo 258, parágrafo 1°, de la Constitución Política, hace referencia a la sumatoria de todos los votos válidos. Del total de dichos votos válidos, en su opinión, se debe determinar cuál es el porcentaje obtenido por el voto en blanco y, si este último constituye la mayoría, se debe proceder a hacer una nueva elección.

Así pues, consideran que la operación que debe realizarse, de conformidad con el mandato constitucional referido, no consiste en comparar los votos blancos frente a cada candidato, ya que el voto en blanco no es un candidato más. La comparación, estiman, debe hacerse frente a otro parámetro que está determinado por el total de los votos válidos obtenidos en la jornada electoral.

Según los accionados, la norma es clara y explícita al indicar que la mayoría de votos en blanco necesarios para la invalidación de las elecciones y, en consecuencia, para que deba procederse a repetir las votaciones, debe cuantificarse respecto al total de votos válidos (votos por listas y votos en blanco), siendo imposible cuantificar esa mayoría en relación con los votos obtenidos por la lista individual con la mayor votación, pues esto implica cambiar el parámetro establecido constitucionalmente por otro que el intérprete considera más apropiado. En sus palabras:

“La norma constitucional en mención está describiendo una operación aritmética o una relación matemática en la que entran en juego únicamente dos cantidades: a) la mayoría, y b) el total de votos válidos de una elección. Cualquier otra cantidad es advenediza y extraña a dicha operación o a dicha relación”³.

Así, a su juicio, de acuerdo con los principios constitucionales, el voto en blanco sólo debe producir la importante consecuencia de invalidar unas elecciones, cuando éste constituye la mayoría de la totalidad de votos válidos, pero, indican, *“se rompe la coherencia del modelo democrático si una cantidad no mayoritaria de votos en blanco quita eficacia a otra cantidad mayor de votos efectivos (por listas o candidatos) que sí constituyen una mayoría en relación con todo el universo de sufragios válidos”⁴. Y continúan: “[e]llo equivaldría a otorgarle excesivo poder a un segmento minoritario sobre la masa mayoritaria [...]”⁵.*

A partir de las anteriores consideraciones, los representantes al Parlamento Andino, coligieron que la resolución del Consejo Nacional Electoral, ahora controvertida, se ciñó a los principios constitucionales sobre los cuales se fundamenta nuestro modelo de democracia constitucional, como los principios de mayoría (C.P., art. 3º) y de participación ciudadana (C.P., Preámbulo y art. 1º).

4.1.2. La Representante al Parlamento Andino, elegida para el período 2010 - 2014, Gloria Inés Flores Schneider, dio contestación a la demanda, separadamente, y solicitó, a través de apoderado judicial, la negativa a las pretensiones.

Para empezar, la ciudadana indicó que, en la medida en que dicha institución no es una corporación pública, sino un organismo internacional, en los términos del artículo 227 de la Constitución Política⁶, a la elección de sus miembros no le es aplicable el

³ Folio 144 del expediente 11001-03-28-000-2010-00034-00.

⁴ Folio 147 del expediente 11001-03-28-000-2010-00034-00.

⁵ Folio 147 del expediente 11001-03-28-000-2010-00034-00.

⁶ Este mandato constitucional establece: “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009. A su juicio, se trata de un organismo supranacional que hace parte del Sistema de Integración Andino de la Comunidad Andina de Naciones y que fue concebido como el órgano deliberatorio de dicho sistema para representar a los pueblos de los Andes y generar mecanismos de participación en temas de interés regional. Señaló lo siguiente, en relación con este aspecto:

“[L]a primera consideración frente a las pretensiones del demandante es que la norma invocada en contra de la elección del Parlamento Andino, el artículo 9 del acto legislativo 01 de 2009, no se le puede aplicar a esta entidad por no ser este (sic) una corporación pública, sino, un organismo internacional que cuenta con su personería jurídica, reconocimiento de misión diplomática y se debe a los tratados suscritos y ratificados por los países miembros, legislación andina que prima sobre la normatividad nacional y que es de obligatorio cumplimiento para el Estado y los particulares”⁷.

Por otra parte, la Representante al Parlamento Andino argumentó que aún, si en gracia de discusión se aceptara que el mandato constitucional referido es aplicable a estas elecciones, en todo caso, el voto en blanco no constituyó la mayoría en aquellas efectuadas para elegir a los representantes al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014. Explica que la mayoría absoluta estipulada en el Acto Legislativo N° 1 de 2003 hace referencia a una decisión por un número de miembros igual o superior a la mitad de quienes son depositarios de la decisión, en este caso, el censo electoral, mientras que la mayoría simple contemplada por el Acto Legislativo N° 1 de 2009 es la que necesita un número igual o mayor a la mitad más uno de los sufragios de los presentes a la hora de la votación, para el presente caso, los votos válidos registrados el 14 de marzo de 2010. A fin de fundamentar su aserto, el apoderado de la Representante transcribió el aparte pertinente de la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara y 12 de 2008 Senado, que en lo relativo al voto en blanco señaló:

⁷ Folio 205 del expediente 11001-03-28-000-2010-00034-00.

“Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disentimiento popular hacia costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, requiere de una mayoría superior a la que se exigiría a cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar una mayoría de la mitad más uno del total del censo electoral, cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del poder público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.

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

La Representante señaló, de igual manera, que, inclusive si se aceptara la equiparación planteada para considerar el voto en blanco como un candidato más, este argumento encuentra la dificultad de no ser aplicado, en el presente caso, a elecciones uninominales, sino en el escenario de unas elecciones plurinominales, en las que la regla de adjudicación de curules es el umbral y la cifra repartidora. En este contexto, en su opinión, la mayoría simple correspondería al número de votos necesario para lograr las cinco curules y no sólo una, como parecen señalar los demandantes, en relación con el voto en blanco.

Por último, el escrito de contestación de la demanda puso de presente que en este caso no se trató de una sanción ciudadana ante actos de corrupción o indebida representación. Sostuvo la demandada que, en consideración a que es la primera vez que se celebran elecciones de representantes al Parlamento Andino en

Colombia, además de que no existió un grupo ciudadano que promoviera el voto en blanco como una opción política y que se hubiese registrado con tal propósito para dicha elección, es válido colegir que *“la gran cantidad de votos en blanco, más que un proceso consciente de rechazo a los candidatos, lo que demuestra es la falta de diligencia del sistema electoral colombiano que no realizó la pedagogía suficiente, ni brindó los espacios adecuados para su promoción, ni dispuso del cuadernillo informativo de los postulados y sus partidos al punto que los votos nulos son hasta ahora 610.217 y los no marcados 2.186.486 para una escandalosa cifra cercana a los tres millones de votos cuya responsabilidad recae en el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría y no en quienes colocaron su esfuerzo y recursos al servicio de la democracia”*⁸. Y concluyó, en relación con este punto, que un alto número de votos en blanco por desconocimiento, no puede generar unas consecuencias tan drásticas como lo solicitan los accionantes, esto es, la pérdida de las credenciales parlamentarias y la repetición de unas votaciones nacionales para elegir de nuevo a los representantes al Parlamento Andino, pues *“aceptar esto sería dar al traste con las garantías fundamentales del Estado de Derecho”*⁹.

4.2. Consejo Nacional Electoral

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral, actuando por intermedio de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda. Para fundamentar su petición de no acceder a las súplicas, expuso los siguientes argumentos:

A juicio de la Corporación, en Colombia las elecciones plurinominales (corporaciones públicas) pertenecen al tipo de sistema electoral de representación proporcional, lo cual implica que para la adjudicación de escaños no se tendrá en cuenta el criterio de mayorías, sino que las curules serán asignadas en proporción a los votos obtenidos. Adicional a ello, señala el CNE que dicho sistema busca que exista el menor número de votos *no útiles*, situación que resulta abiertamente contraria a la interpretación que hacen los demandantes, quienes pretenden que una minoría del 20% de los votos válidos depositados, conviertan en votos no útiles una mayoría del 80% de los votos válidos emitidos por listas de candidatos. Esta interpretación no se

⁸ Folio 207 del expediente11001-03-28-000-2010-00034-00.

⁹ Folio 207 del expediente11001-03-28-000-2010-00034-00.

compadecería, así, con los propósitos del legislador al configurar el diseño institucional del sistema electoral colombiano.

Asimismo, el CNE indicó que nuestro Derecho Electoral se rige por los principios de eficacia del voto y de proporcionalidad, consagrados en el artículo 1° del Código Electoral, según los cuales, al existir varias interpretaciones sobre una disposición electoral, deberá preferirse aquella que dé validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del electorado, al igual que se deberá asegurar la representación proporcional de los partidos y grupos políticos, de conformidad con lo que la ciudadanía haya expresado en las urnas. Estos principios, aunados con aquel denominado *pro homine*, expone el apoderado de la Corporación, exigen una interpretación a favor de la expresión popular mayoritaria, que en este caso fue por alguna de las opciones en listas de partidos o movimientos políticos.

De esta manera, para el CNE es claro que el caso bajo examen admite dos interpretaciones plausibles, lo cual hace necesario que el juez deba adelantar un ejercicio de ponderación. No obstante, si este ejercicio hermenéutico se lleva a cabo de conformidad con los criterios y principios generales previamente expuestos, ante la indefinición del constituyente acerca de la mayoría específica que debe ser tenida en cuenta para que en elecciones plurinominales prevalezca el voto en blanco, la interpretación de los demandantes resulta abiertamente desproporcionada, en la medida en que privilegia el querer de una minoría sobre la voluntad de la gran mayoría de electores.

Así, concluyen, que es inadmisibles –en el contexto de un sistema de elección por representación proporcional o equitativa, como el colombiano- que una fracción minoritaria prevalezca sobre el querer de la mayoría, no pudiendo comprenderse, cómo se puede materializar el principio democrático otorgando un peso mayor a una minoría, frente a la mayoría claramente expresada, y que el 20% de los votos válidos depositados, convierta en no útil el 80% restante de los mismos.

5. Alegatos de conclusión

Por auto de 25 de marzo de 2011, el Magistrado Ponente del proceso acumulado ordenó correr traslado a las partes, para que allegaran los alegatos de conclusión.

5.1. De la parte demandante

5.1.1. La parte demandante en el proceso No. 2010-00034 reiteró la misma línea argumentativa expuesta en la contestación de la demanda. En síntesis, adujeron los accionantes que si se comparan los textos de los Actos Legislativos de 2003 y 2009 es fácil comprobar que el segundo difiere del primero en que elimina el adjetivo "*absoluta*" que calificaba la mayoría exigida del voto en blanco para que tuviera la virtualidad de invalidar una elección, e hiciera necesario repetir la votación.

Precisaron que la mayoría exigida para que el voto en blanco produzca los efectos jurídicos que la Constitución establece a su favor es la mayoría simple o relativa.

5.1.2. Por su parte, el demandante dentro del proceso con el radicado No. 2010-00029, indicó que no es posible aceptar la interpretación, según la cual, es necesario que el voto en blanco supere la sumatoria de los votos obtenidos por todas las listas inscritas para que tenga eficacia y se pueda repetir la votación, porque esto implicaría que el voto en blanco no tenga efecto práctico alguno.

5.2. De la parte demandada

El apoderado de los parlamentarios andinos Héctor Helí Rojas Jiménez, Luisa del Río Saavedra, Oscar Arboleda Palacio y William Vélez Mesa reiteró los argumentos expuestos en la contestación de las demandas, como sustento de su petición de denegatoria de las súplicas. De esta manera, explicó de nuevo que el Acto Legislativo N° 1 de 2009, el cual modificó la redacción del párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución Política, no cambió el referente de los votos válidos frente a los cuales se mide si el voto en blanco fue mayoría y, por tanto, a su juicio, hay que entender que únicamente cuando el voto en blanco obtenga la mayoría, es decir la mitad más uno del total contabilizado de los votos válidos, deberá repetirse la votación. Afirmó que el hecho de que el voto en blanco supere numéricamente a uno o a todos los candidatos, individualmente considerados, no apareja la consecuencia de que deba repetirse la elección, puesto que el legislador sólo previó esta consecuencia para aquellos casos en los que el voto en

blanco constituya la mayoría comparada con el total de los votos válidos de la jornada.

5.3. Del Consejo Nacional Electoral

Pidió que se denegaran las pretensiones de la demanda, para lo cual expuso argumentos similares a los presentados en la contestación de la misma. Recordó que las elecciones plurinominales en Colombia, pertenecen al tipo de sistema electoral de representación proporcional, lo que implica que para obtener escaños no se tendrán en cuenta criterios de mayoría, sino que se buscará que las curules sean asignadas en proporción a los votos obtenidos y procurando que exista el menor número posible de votos *no útiles*. De igual manera, indicó que, de conformidad con los principios de eficacia del voto y proporcionalidad, surge claramente que la interpretación del párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución Política no puede ser la de invalidación de una gran mayoría de votos, por una minoría en blanco, que fue lo ocurrido en las elecciones realizadas el 14 de marzo de 2010 por los representantes al Parlamento Andino.

6. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Sexta Delegada ante el Consejo de Estado, actuando como agente especial, solicitó en su concepto la denegatoria de las pretensiones de la demanda.

A juicio de la señora Agente del Ministerio Público, la Resolución N° 1509 de 6 de julio de 2010, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino (2010 - 2014), no adolece de ninguno de los defectos que se le endilgan. Sustentó su posición de la siguiente manera:

a) En relación con el cargo por violación del orden jurídico superior en el que debía fundarse el acto demandado, consideró la Procuradora Delegada que el cambio de expresión de "*mayoría absoluta*" contenida en el Acto Legislativo N° 1 de 2003, por el de "*mayoría del total de los votos válidos*" del Acto Legislativo N° 1 de 2009 no implica un cambio conceptual, en tanto que no modifica el concepto de

mayoría absoluta, pues, en uno y otro caso, a lo que se refiere es a la mayoría del total de los votos válidos.

Ahora bien, para determinar si el voto en blanco fue mayoría, estima la Agente del Ministerio Público que lo primero que se debe establecer es el total de votos válidos depositados en las urnas para la elección de los representantes al Parlamento Andino (2010 - 2014) y luego verificar si la mitad más uno de estos corresponde al voto en blanco. En caso de que ello sea así, se impone concluir que la votación mayoritaria dentro del total de votos válidos es a favor del voto en blanco y, en esa medida, debe procederse a la realización de una nueva contienda electoral, en los términos fijados por la Constitución. A su juicio, esta es la interpretación correcta del mandato constitucional, pues la regla de mayoría no establece que se deba comparar el voto en blanco con cada uno de los candidatos, sino en relación con el total de los votos válidos. En consideración a lo anterior, coligió que en el caso *sub examine* el voto en blanco no constituyó la mayoría, pues no obtuvo la mitad más uno de los votos válidos, de suerte que la acción incoada no está llamada a prosperar.

b) Respecto del cargo por aplicación de una norma inexistente, indicó el Ministerio Público que es un señalamiento que no se ajusta a la realidad, sino que corresponde a una interpretación, errada, por parte de los demandantes, de los hechos y motivaciones expuestas por el CNE en la Resolución N° 1509 de 2010 para declarar la elección de los representantes al Parlamento Andino. A juicio de la Agente, la Corporación Electoral dio cumplimiento al mandato del parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política (modificado por el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009), al observar que del total de votos válidos, el voto en blanco no configuró la mayoría, pues la mayoría de votos válidamente depositados correspondió a candidatos y listas.

Así, está de acuerdo con lo expresado por el CNE, al señalar que no se da el supuesto cuando se trata de corporaciones públicas "*de repetirse una elección cuando el voto en blanco sea mayoría con relación a la votación individual de cada una de las listas*" mientras que en el caso de elecciones uninominales "*en donde la mayoría simple es la regla que determina al ganador, resulta razonable y coherente con el propósito de la reforma entender que a los ciudadanos que*

protestan con el voto en blanco se les aplique la misma exigencia que a los candidatos para darle valor a su voluntad.”

Por todo lo anterior, concluyó que este cargo tampoco debe prosperar, por cuanto el CNE dio aplicación al contenido normativo vigente del párrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política, al declarar la elección de los parlamentarios andinos.

c) Finalmente, sobre el cargo referido a la falsa motivación en la resolución cuestionada, la Agente del Ministerio Público, estimó que la parte actora no probó que las motivaciones del CNE para sustentar dicho acto fueran contrarias a la realidad. Puso de presente que sólo se puede considerar ilegal un acto administrativo por falsa motivación cuando las circunstancias de hecho y de derecho, expuestas en la parte considerativa del acto, no guardan correspondencia con la decisión tomada, o los motivos reales para su expedición son ocultados bajo otras razones aparentes. En este caso, en cambio, para el Ministerio Público, el acto acusado es la expresión de una realidad fáctica y jurídica.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia y oportunidad

Esta Sala es competente para conocer del presente proceso, en única instancia, conforme a lo establecido en los artículos 128 y 231 del Código Contencioso Administrativo.

La demanda se presentó dentro del término de 20 días, previsto en el numeral 12 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que el acto demandado se expidió el 6 de julio de 2010 y las demandas acumuladas se radicaron en la Secretaría de esta Sección el 13 y el 29 de julio de 2010.

2. Acto demandado

El acto cuestionado es la Resolución N° 1509 de 6 de julio de 2010, por la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el periodo 2010 -2014.

3. Problema jurídico

A juicio de los actores, el CNE desconoció el texto constitucional del párrafo 1° del artículo 258 en la modificación que a ese texto le efectuó el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009 de la Constitución Política, al declarar la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014. La contradicción con dicho mandato constitucional, consiste, para los demandantes, en que la reforma constitucional de 2009 suprimió el adjetivo “*absoluta*” que calificaba a la mayoría de votos en blanco exigida para invalidar una elección en el Acto Legislativo N° 1 de 2003, por lo cual, sostienen que a partir del Acto Legislativo de 2009, para que en Colombia se cumpla el supuesto de hecho necesario para que se deba repetir una votación, la mayoría que debe configurarse es la simple. Indican que, en consideración a que en el caso bajo examen, el voto en blanco obtuvo más sufragios que cualquiera de las listas o candidatos, se configuró, efectivamente, la mayoría simple exigida por el texto constitucional vigente y, en consecuencia, se deben repetir las elecciones.

Esta Sala encuentra, de conformidad con lo expuesto, que los dos primeros cargos, el primero de ellos relativo a la violación del mandato constitucional vigente, cual es el párrafo 1° del artículo 258, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009; y aquel que plantea la aplicación de una norma inexistente por parte del CNE, refiriéndose a la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo N° 1 de 2003, que exigía expresamente una mayoría absoluta de votos en blanco para que se debiera repetir la votación, se contraen a una misma cuestión: determinar cuál es el alcance del artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009, que modificó el párrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política, en cuanto a la mayoría exigida para que el voto en blanco tenga el poder de invalidar unas elecciones.

Resuelto ese interrogante, la Sala podrá dar respuesta al tercer cargo expuesto en las demandas, referido a la falsa motivación en que pudo incurrir el CNE en el acto mediante el cual adoptó la decisión de declarar la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino (2010 - 2014). Para los demandantes, el CNE revistió una decisión política con argumentos de carácter jurídico.

De conformidad con los cargos esbozados por los accionantes, corresponde a la Sección Quinta analizar y determinar cuál es el alcance del voto en blanco en nuestro ordenamiento superior vigente. Concretamente, debe esta Sala establecer cuál es la mayoría que se exige para que el voto en blanco pueda invalidar unas elecciones y su consecuente repetición por una sola vez. La resolución de esta cuestión permitirá a la Sección, asimismo, dilucidar el asunto sometido a su examen, relativo a la validez del acto administrativo mediante el cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los cinco representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, esta Sección analizará los siguientes puntos: (i) la evolución del voto en blanco en nuestro ordenamiento jurídico; (ii) su importancia en un sistema democrático como el del Estado colombiano; (iii) el alcance del voto en blanco en el ordenamiento jurídico vigente, con el fin de dilucidar, cuál es la mayoría que éste requiere para invalidar unas elecciones; y, (iv) finalmente, decidirá si la Resolución N° 1509 de 2010, por medio de la cual el CNE declaró electos a los cinco representantes por Colombia al Parlamento Andino (2010–2014) debe ser anulada o, si por el contrario, es válida.

4. El voto en blanco en el ordenamiento jurídico colombiano

Para comprender los efectos del voto en blanco en el ordenamiento jurídico colombiano, es importante tener en cuenta su evolución normativa en diversas etapas de nuestro sistema político¹⁰.

¹⁰ Para una completa reseña sobre la evolución normativa del voto en blanco en Colombia, véase Omar Joaquín Barreto Suárez, *Derecho Electoral Colombiano: La Actuación Administrativa*, Editorial Universidad del Rosario, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2007.

En un primer momento, la Ley 28 de 1979 estableció, en su artículo 107, que se tomaría por voto en blanco todo aquel que *“no exprese de un modo legible y claro el nombre y apellido de la persona que encabeza la lista o del candidato a cuyo favor se vota”*.

Se observa así, que en aquella primera regulación, el voto en blanco se equiparaba con el voto no marcado o con el nulo, de suerte que no surtía ningún tipo de efecto político en el sistema electoral colombiano.

Más adelante, dicha disposición sufrió una modificación sustancial, mediante la Ley 96 de 1985, que consagró expresamente que el voto ilegible y el voto en blanco eran diferentes y, de hecho, asignó a este último valor para efectos de obtener el cuociente electoral. Dispuso así la norma:

“El voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco. El voto en blanco se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral. El voto ilegible es nulo”.

Posteriormente, con la expedición del Código Electoral -Decreto 2241 de 1986- se implementó el sistema de papeletas, el cual permitía depositarlas sin inscripción alguna, y, en ese caso, eran equivalentes al voto en blanco pero sin ningún valor jurídico.

Con la expedición de la Ley 62 de 1988, se incorporó a la regulación electoral la tarjeta para la elección de Presidente de la República y se asignó un espacio específico en ella para el voto en blanco. De esta manera, el elector tenía la opción de *“registrar su voto en el espacio que identifique al partido o agrupación política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco”*¹¹. No obstante, nada dijo el legislador sobre su validez.

¹¹ El texto literal del artículo 3º de la Ley 62 de 1988, consagraba, textualmente: *“En las elecciones para Presidente de la República, identificado el votante se le entregará la tarjeta o tarjetas electorales con el sello*

En ese mismo año, el Acto Legislativo N° 2 que reguló transitoriamente las elecciones de Congreso y gobernadores para los comicios que se celebrarían el 27 de octubre, definió el voto en blanco como “*aquel que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente o no señala candidato*”, sin señalarle un efecto jurídico específico.

Promulgada la Carta Política de 1991, que en su artículo 258 consagra el voto como un derecho y un deber ciudadano¹², el voto en blanco no fue considerado. Sin embargo, con la expedición de la Ley 84 de 1993, éste fue definido en el artículo 14 como aquel que “*en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente*” pero le negaba cualquier tipo de efecto, al disponer que “[...] *no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral*”. Esa disposición y muchas otras de esa normativa fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-145 de 1994¹³, en la que se consideró que la materia regulada tenía reserva de ley estatutaria y debía ser tramitada por dicho procedimiento y no mediante una ley ordinaria¹⁴.

El vacío jurídico ocasionado con la declaratoria de inexecutable a la que acaba de hacerse referencia, fue suplido por la Ley 163 de 1994, aún vigente, en la que

del jurado de votación en el dorso de la tarjeta. Acto seguido, el elector se dirigirá al cubículo y registrará su voto en el espacio que identifique al partido o agrupación política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco; luego doblará la tarjeta correspondiente, regresará ante el jurado de votación y la introducirá en la urna. // Ninguna persona podrá acompañar al elector en el momento de sufragar”.

¹² El artículo 258 de la Constitución Política, tal y como fue consagrado, en un primer momento, estipulaba: “*El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos*”.

¹³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ La sentencia indicó, en relación con la reserva de ley estatutaria para la reglamentación de materias electorales, lo siguiente: “*La regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones: 1) Porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas. 2) De otro lado, porque una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación. 3) porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado, y 4) porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático*”.

el legislador señaló expresamente que el voto en blanco y el voto no marcado no son equiparables y así lo señaló en su artículo 17, en los siguientes términos: *“Voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco”*. Sin embargo, expresamente no se le adjudicó ningún efecto, pese a que la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 1994¹⁵ expresamente determinó que era contrario al principio democrático, a la soberanía popular y al derecho fundamental de todo ciudadano de expresar su opinión política a través del voto y a la igualdad, entre otros, el no reconocer que el voto en blanco es *un voto válido* y, por ende, con efectos en el sistema electoral. Sobre el particular se dijo textualmente en dicha providencia:

“Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disenso, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.

“Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano (CP. Preámbulo, artículos 1, 2 y 3 entre otros).”

El anterior recuento permite advertir que el legislador no fue constante en cuanto a los efectos jurídicos del voto en blanco, porque en ocasiones le restó toda validez y en otros momentos lo consideró expresamente como un voto válido y, por tanto, con efectos en el sistema electoral vigente para la época, pues su contabilización impactaba directamente en el cuociente electoral. Lo que sí es claro es que este voto dejó de equipararse al nulo o a las tarjetas no marcadas.

¹⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

En años más recientes, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo N° 1 de 2003, que modificó varios artículos de la Constitución y que implicó un avance de gran relevancia respecto de los efectos del voto en blanco en nuestro sistema político y electoral. Dicho Acto Legislativo introdujo una reforma importante al artículo 258 superior, al que le fue agregado un párrafo, con el único propósito de dotar de mayores efectos políticos al voto en blanco, en la medida en que, además de ser un voto válido, éste podía generar que: i) la elección correspondiente se repitiera por una sola vez, si éstos representaban la “**mayoría absoluta en relación con los votos válidos**” y ii) los candidatos para las elecciones unipersonales quedan inhabilitados para inscribirse nuevamente para la elección que debe repetirse, mientras que para los cuerpos colegiados, esa inhabilidad se consagraba frente a las listas que no hubieran alcanzado el umbral.

El texto del párrafo del artículo 11 del Acto Legislativo, el cual se transcribe *in extenso* por la relevancia que comporta para el presente fallo, indica lo siguiente:

“Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral”. (Subrayas ajenas al texto original).

La última reforma constitucional que el Congreso ha expedido en relación con el tema del voto en blanco, se encuentra en el Acto Legislativo N° 1 de 2009. En el artículo 9°, que se ocupó de esta materia, reprodujo casi íntegramente el párrafo, antes transcrito, del artículo 11 del Acto Legislativo N° 1 de 2003, reformativo del artículo 258 de la Constitución. No obstante, representó un cambio, en cuanto eliminó el adjetivo “*absoluta*” que se encontraba en el texto anterior, como lo ponen de presente los demandantes. A partir de dicha reforma, dispone el párrafo 1° del artículo 258 de la Carta:

“Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral”.
(Subrayas propias).

En importante mencionar, que el proyecto de la que más adelante sería sancionada como Ley Estatutaria 1475 de 2011, incluía una disposición que hacía alusión al voto en blanco, en los siguientes términos:

“Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación”. *(Subrayas añadidas).*

La Corte Constitucional en ejercicio del control previo de constitucionalidad, decidió, en sentencia C-490 de 2011¹⁶, que el inciso arriba transcrito resultaba contrario al parágrafo 1° del artículo 258 vigente -reformado por el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 2009-, comoquiera que modificaba de manera sustancial el parámetro frente al cual debía configurarse la mayoría de votos en blanco, para que se derivara la consecuencia de repetición de las votaciones. En efecto, la Corte Constitucional encontró que mientras que el mandato **constitucional exigía la mayoría frente a los votos válidos**, el proyecto de Ley Estatutaria señalaba que, para que el voto en blanco produjera un efecto invalidante de las elecciones, se requería tan sólo que éste obtuviese más votos que el candidato o lista que hubiera sacado la mayor votación. Sin embargo, el fallo no profundiza en estas consideraciones.

¹⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Lo expuesto, permite afirmar que de la evolución normativa del voto en blanco, se observa que éste ha tenido tres momentos diferentes: (i) el primero de ellos, en el que el voto en blanco carecía de cualquier tipo de efecto político, en la medida en que era equiparado a los votos nulos o a los no marcados; por demás, no era considerado ni en la papeleta ni en el tarjetón electoral; (ii) una segunda etapa, en la que adquirió un lugar específico en los tarjetones, de suerte que la ciudadanía podía expresamente hacer uso de esta modalidad de voto, algunas veces con un determinado efecto jurídico en la medida en que incidía directamente en el cociente electoral, y en otras sin ningún alcance, pero, en todo caso, no equiparable ni a los votos nulos ni a los no marcados¹⁷, es decir, un voto válido y (iii) actualmente como un voto válido con la posibilidad de invalidar las elecciones de cualquier cargo de elección popular, siempre y cuando obtenga una determinada mayoría, con la consecuente repetición de la respectiva elección por una sola vez.

5. Razón de ser de ser e importancia del voto en blanco en el sistema democrático colombiano.

En el aparte anterior de esta providencia, se mostró la evolución normativa del voto en blanco en Colombia, algunas veces entendido y asimilado a un voto nulo y posteriormente dotado de unos efectos jurídicos al tenerse como ***un voto válido*** con efectos, independientemente del sistema electoral de que se trate.

Se ha discutido acerca del significado de este voto. En la jurisprudencia constitucional y en la de esta Corporación, se le identifica como una opción política que debe tener el ciudadano frente a las distintas propuestas. Así, en la sentencia C-145 de 1994, la Corte Constitucional lo identificó *como una expresión política de disenso, abstención o inconformidad que debe tutelar toda democracia*.

¹⁷ Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado, lo siguiente: “De manera que, cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó voto alguno. Este es un criterio del legislador que surge de lo anterior y guarda armonía con lo dispuesto en la ley 163 de 1994, en el sentido de que, en los términos del artículo 17, “La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco. [...] Pero cuando la persona acude al puesto de votación no utiliza en la tarjeta electoral una de las expresiones del sentido del voto dispuestas por el legislador señaladas en la tarjeta electoral, en realidad, no ha votado, pues la ley no le otorga a esa conducta efecto jurídico alguno, ni es contabilizable por tanto para efectos de cociente electoral”. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de noviembre de 1999, Expediente 1891 (C.P. Darío Quiñones Pinilla).

De igual manera, esa Corporación ha destacado el papel determinante que ocupa en la democracia contemporánea la protección de la libertad de los sufragantes, por lo cual el derecho al voto está revestido de atributos como su carácter secreto, y se otorga una incidencia política real al voto en blanco, por cuanto *“en el sistema de participación política previsto en la Constitución, el voto en blanco constituye una valiosa expresión del disenso a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector”*¹⁸. Así, *“[c]omo consecuencia de este reconocimiento la Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular”*¹⁹.

Para esta Sala es importante señalar que esa forma de disentimiento, abstención o inconformidad que representa el voto en blanco en nuestro sistema jurídico no lo es frente al sistema electoral sino frente a los candidatos o listas puestos a su disposición y entre los cuales se le pide al ciudadano escoger. El voto en blanco debe entenderse, en una democracia como la nuestra, como la manifestación expresa que hace el elector de disenso, rechazo o descontento frente a las opciones que le han sido presentadas o lo que éstas pueden representar, vgr. continuismo, corrupción, entre otros.

Este voto tiene su fundamento en el derecho que tiene el ciudadano de participar en la contienda electoral y ser parte del sistema democrático, al ejercer su derecho a una oposición activa. En este caso, el ciudadano quiere participar y hacer visible su inconformismo con las diversas propuestas y/o candidatos por no satisfacer sus necesidades sociales, económicas o políticas, máxime cuando esa manifestación tiene en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de hacer que una candidatura no se pueda volver a presentar a las nuevas elecciones que se deben convocar en el caso de las elecciones unipersonales o las listas que no alcancen el umbral, en el evento de las elecciones para corporación pública, hecho que no sucede en otros sistema jurídicos.

Es decir, el voto en blanco es una opción que le permite al ciudadano expresar de forma positiva, clara y contundente el desacuerdo con las propuestas en contienda.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁹ *Ibíd.*

Este voto faculta al elector participar activamente en una democracia que como la nuestra es plural y representativa, en donde, al igual que el resto de electores, tiene un efecto dinamizador y útil que no puede ser equiparado con la abstención.

Es por ello que la Corte Constitucional ha señalado que el reconocimiento del voto en blanco es fundamental en una democracia constitucional porque permite canalizar y sobre todo **visibilizar** la inconformidad del electorado que no ve cumplidas sus expectativas **con ninguna de las propuestas y candidatos en contienda**. Hecho que no sucede con la abstención, la cual puede tener diversas lecturas, entre ellas, desde la oposición al sistema hasta la apatía y el desinterés del ciudadano en la conformación de las instituciones y su participación en ellas. En otros términos, abstención y voto en blanco no son equiparables. En el voto en blanco hay una intención clara de participación del ciudadano en busca de un efecto determinado; en nuestro sistema, lograr que unos candidatos queden por fuera de la contienda electoral en una elección que debe repetirse. Es un voto protesta en contra de quienes han decidido conformar una determinada corporación de elección popular o cargo de la misma naturaleza.

Sin embargo, no debe perderse de vista que hay eventos en los cuales, constitucionalmente, el voto en blanco no puede ser tenido en cuenta. Es el caso del referendo contemplado en el artículo 378 de la Carta Política, pues por el diseño constitucional de la figura –número de votos mínimos en relación con el censo electoral- la oposición del electorado frente a la propuesta de reforma tiene su canal de expresión a través **de la abstención** y no del voto en blanco, en la medida en que, como voto válido, éste tendría efectos en el número de votos mínimos requeridos para que la propuesta de reforma pueda ser tenida en cuenta. En consecuencia, una forma válida de participación para quienes no estén de acuerdo con la modificación del ordenamiento, es su no participación en el proceso de aprobación e impedir así que se logren los votos mínimos para que la iniciativa pueda proceder. Sobre el particular se dijo en la sentencia C-551 de 2003²⁰.

“...la admisión del voto en blanco pretendería atraer ciudadanos para que participen en el referendo, con el fin de que el umbral de participación mínima exigido por el artículo 378 superior sea

²⁰ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

sobrepasado. En efecto, como ya se señaló, para que una reforma sea aprobada, es necesario que haya votado la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. En tales condiciones, si se admitiera la casilla de voto en blanco, los estímulos a los votantes, previstos por la Ley 403 de 1997, se tornarían en un mecanismo para estimular que se sobrepase el umbral mínimo de participación requerido para la aprobación de las reformas constitucionales propuestas por el referendo, lo cual introduciría una discriminación frente a aquellos ciudadanos que han optado por la abstención, como un mecanismo para combatir la aprobación de esas reformas, precisamente buscando que ese umbral de participación no sea satisfecho.

“Y es que la regulación del artículo 378 de la Carta confiere una eficacia específica a la abstención en los referendos constitucionales, puesto que es posible que una reforma obtenga una mayoría de votos afirmativos, pero no sea aprobada, por cuanto el total de los votos no sobrepasó el umbral de participación requerido.

“Ahora bien, el Constituyente hubiera podido adoptar una fórmula que garantizara una participación mínima en el referendo, para legitimar democráticamente el pronunciamiento ciudadano, pero sin conferir eficacia jurídica a la abstención. Para ello hubiera podido establecer, como lo hacen otros ordenamientos, que los votos favorables al referendo no sólo deben ser la mayoría de los votos depositados sino que esos votos positivos deben representar un determinado porcentaje del censo electoral, pues de esa manera se asegura una participación mínima, pero sin conferir efectos jurídicos a la abstención, ya que únicamente los votos favorables son tenidos en cuenta para determinar si el umbral de participación fue o no sobrepasado.

“En tales circunstancias, al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La Corte concluye

entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada.”

Resulta claro, pues, que en este mecanismo de participación ciudadana no es válida la opción del voto en blanco, comoquiera que lo que con él se pretende es que la ciudadanía manifieste su voluntad de apoyo o rechazo frente a una propuesta de reforma o de derogatoria de una norma vigente, ante lo cual, abrir el espectro de posibilidades a que se manifieste una opción alternativa que no sea ni de apoyo ni de rechazo, no se compadece con el propósito mismo de una consulta de esa naturaleza. Por el contrario, su contabilización alteraría los resultados, en la medida en que los votos en blanco, como votos válidos que son, permitirían que se cumpliera el primer requisito constitucional para hacer procedente el escrutinio de los votos afirmativos y negativos frente a la reforma propuesta.

Por medio de un ejercicio hermenéutico sistemático, la Corte ha hecho extensiva la anterior conclusión a todos aquellos mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente la manifestación de apoyo o rechazo, esto es, una respuesta positiva o negativa frente a una determinada cuestión que se somete a consulta de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, esta Sala observa que la relevancia del voto en blanco en el sistema político y electoral colombiano es irrefutable, así como lo es, de acuerdo con nuestro ordenamiento superior, que el mismo está llamado a producir efectos.

6. Efecto del voto en blanco en el ordenamiento jurídico vigente. Mayoría necesaria para que éste logre la nulidad de las elecciones y, en consecuencia, su repetición.

Le corresponde ahora a la Sección resolver la controversia señalada por los demandantes, relativa a: **i)** el tipo de mayoría que exige el Acto Legislativo N° 1 de 2009 para que el voto en blanco tenga el poder de invalidar unas elecciones, y **ii)** si

hay una diferencia entre la mayoría consagrada en el Acto Legislativo N° 1 de 2003 y la reforma constitucional de 2009.

Antes de absolver los anteriores interrogantes, la Sala considera pertinente señalar que la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011, al estudiar el proyecto de ley estatutaria que se convertiría en la Ley 1475 de 2011, juzgó contraria a la Constitución la disposición estatutaria que preceptuaba que debía repetirse, por una sola vez, las votaciones para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de las corporaciones públicas, cuando el voto en blanco obtuviese más votos que el candidato o lista que hubiere sacado la mayor votación. Esta disposición tenía como supuesto fáctico el mismo parámetro que los demandantes pretenden hacer valer en el caso bajo análisis. El Tribunal Constitucional constató que esta disposición contemplaba una regulación distinta *en relación con la mayoría requerida para que el voto en blanco* pudiera invalidar una elección, a aquella que señala el Acto Legislativo N° 1 de 2009, reformativo del artículo 258 de la Constitución, y según la cual, la elección se debe repetir en el evento de que el voto en blanco constituya la mayoría *“del total de votos válidos”*. De esta manera, advirtió la Corte que *“[e]s claro que se trata de estándares muy distintos para la cuantificación de la mayoría que debe obtener el voto en blanco con poder invalidante. Mientras que la norma constitucional impone una mayoría absoluta, el proyecto de ley estatutaria reduce el presupuesto a una mayoría simple, en clara vulneración de la norma constitucional”*.

Si bien el fallo referido no hace un examen exhaustivo del tema, sí resulta ilustrativo que en él se hubiese señalado que el parámetro para establecer la mayoría de votos en blanco que obligue a repetir por una sola vez las votaciones, no puede ser aquel según el cual dicho voto obtenga más votos que el candidato o lista con la mayor votación, sino **el del total de votos** válidos, en donde el voto en blanco debe ser la mayoría frente a éstos.

Ahora bien, en la exposición de motivos del Acto Legislativo N° 1 de 2009, se consignaron los siguientes argumentos para eliminar del texto constitucional la expresión *“absoluta”* que calificaba la mayoría necesaria que debe obtener el voto en blanco para invalidar una elección:

*“Voto en blanco. Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disenso popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, requiere de una mayoría superior a la que se exigiría a cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar **una mayoría de la mitad más uno del total del censo electoral**, cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del poder público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.*

*“En coherencia con otros apartes de esta reforma, el Gobierno propone que **al voto en blanco se exija una mayoría “simple” para tener plenos efectos**. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten.”²¹*
(Subrayado y negrillas fuera de texto).

De lo transcrito, se infiere que la reforma constitucional pretendía que la sanción ciudadana que conlleva el voto en blanco, se hiciera efectiva con una mayoría denominada “simple” y no con una mayoría “absoluta”, como la descrita en el Acto Legislativo N° 1 de 2003. Nótese, no obstante, que la criticada mayoría absoluta era entendida como la mitad más uno del total del censo electoral, cuando en realidad el texto literal del artículo 11 del Acto Legislativo N° 1 de 2003, establecía sin lugar a equívocos que el parámetro respecto del cual debía configurarse tal mayoría, era el de “los votos válidos”.

²¹ Gaceta del Congreso N° 558 de 28 de agosto de 2008, p. 8.

Esta Sala considera importante subrayar que, en su entender, el vocablo **mayoría**, ya se trate de simple o absoluta, hace referencia a una votación mínima –la mitad mas uno- que se debe obtener para lograr el efecto jurídico correspondiente. La diferencia entre una y otra radica **en el parámetro** que se establezca para su determinación.

Un ejemplo de este aserto son los distintos preceptos constitucionales que se refieren a una y otra mayoría en referencia a las votaciones que se deben surtir en los órganos colegiados, específicamente, los de elección popular. Así, la alusión a una mayoría absoluta tiene como parámetro la totalidad de **los miembros de la respectiva corporación**. Por su parte, la mayoría simple u ordinaria tiene otro parámetro, la mitad mas uno **de los asistentes a la respectiva sesión**²².

Otro tipo de mayoría es la denominada **cualificada**, que requiere un porcentaje de votos diverso a la simple y la absoluta para la adopción de una decisión, como puede ser, dos tercios, o tres quintos de los votos. Ejemplo de ésta es la mayoría que se exige en el artículo 150, numeral 17, de la Carta, que otorga al Congreso la facultad de conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos, para lo

²² Sobre el particular se pueden revisar las normas constitucionales que fijan las reglas de las mayorías para la adopción de las decisiones en el Congreso de la República. Así, por ejemplo, el artículo 135 numeral 9 de la Constitución Política, relativo a la facultad de cada cámara del Congreso de la República de proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, preceptúa que *“su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que lo haya propuesto”*, haciendo clara alusión a la mayoría absoluta dentro del Senado o la Cámara de Representantes, según sea quien haya propuesto la moción de censura.

De igual manera, el artículo 150 superior, que consagra las funciones del Congreso, establece, por ejemplo, en su numeral 10, que faculta a dicho órgano a revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley; y dispone, como regla de mayoría para su aprobación, *“la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”*.

También en los artículos 151 y 153 del Texto Superior, se exige mayoría absoluta. En el primero de éstos, en el que se hace referencia a la facultad del órgano legislativo nacional para expedir leyes orgánicas, se establece que para su aprobación, se requerirá *“la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”*. En el caso del artículo 153, se requiere, asimismo, para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias, *“la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”*.

Por contraposición, la mayoría simple, si bien se alcanza igualmente con un mínimo de la mitad más uno, cuenta con otro estándar respecto del cual se configura. La mayoría simple, pues, no requiere que el cómputo se haga sobre todos los miembros de la corporación, sino sólo en relación con los presentes, es decir, quienes, efectivamente, participen en la decisión sobre el asunto bajo consideración. Ejemplo de este tipo de mayoría, que también ha sido denominada mayoría ordinaria, se encuentra en el artículo 146 de la Constitución, en el que se establece como regla general para la toma de decisiones en el Congreso una mayoría simple u ordinaria, en tanto se requiere *“la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”*. Asimismo, para la elección del Presidente de la República, se exige una mayoría simple, pues se requiere *“la mitad más uno de los votos”* que sean depositados en las urnas.

cual se requiere la aprobación “*por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara*”. En este caso, nuevamente, el parámetro lo constituye el número de miembros de una y otra corporación y no los asistentes a la sesión correspondiente.

Fuera de las anteriores mayorías, existe otra que se llama relativa y que, según el Diccionario de la Real Academia Española, es aquella “*formada por el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez*”. Ejemplos de esta mayoría es la que se exige para la elección de alcaldes, gobernadores y Presidente de la República en segunda vuelta. Otro ejemplo lo constituye la mayoría que contenía el proyecto de ley estatutaria analizada por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011 y declarada inexecutable por contravenir el parámetro estipulado por la Carta de 1991, con la reforma del Acto Legislativo N° 1 de 2009. En efecto, en dicho proyecto se consagraba que “*cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación*”.

El señalamiento de reglas claras en la adopción de cualquier decisión es fundamental para el desarrollo adecuado de la institucionalidad.²³

“La democracia no es sencillamente, como lo define su traducción etimológica, el gobierno del pueblo sino es el gobierno del pueblo que se ejerce por ciertos canales preestablecidos”.

Lo expuesto, aplicado al caso en estudio, se traduce precisamente en el hecho de que los demandantes fundan su acusación en que en la supresión del calificativo “*absoluta*” de la mayoría a la que hace referencia el artículo 258 constitucional en virtud del Acto Legislativo N° 1 de 2009, implica que ahora, por mandato constitucional, la mayoría de votos en blanco que se exige para que éstos invaliden una elección, es la que aquí hemos denominado **relativa** y cuya

²³ Cfr. Corte Constitucional sentencias, C-194 y T-569 de 2011; T-760 de 2008; T-726 de 2005; T-488 de 2010 y T-699 de 1996, entre otras.

introducción en nuestro ordenamiento fue rechazada por la Corte Constitucional, por resultar contraria al mandato superior.

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

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

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

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

La primera interpretación sobre la mayoría que requiere el voto en blanco para lograr la anulación de las elecciones no es de recibo, en opinión de la Sala, por las razones que pasan a explicarse:

i) Es cierto que el Constituyente derivado manifestó su interés de modificar el artículo 258 en cuanto a los requisitos para que el voto en blanco pudiera anular una elección, sin embargo, ese querer no quedó reflejado en la redacción del texto de la reforma, pues en realidad lo único que hizo fue eliminar el adjetivo “*absoluto*” sin introducir cambio alguno al parámetro a partir del cual esa nueva mayoría debería ser tomada, cuando lo que ha debido ser objeto de modificación era precisamente este elemento. En consecuencia, antes y después de la reforma de 2009, existe un mismo parámetro para determinar la mayoría que se requiere para la anulación de unas elecciones por el ejercicio del voto en blanco, y éste no es otro que: ***el total de los votos válidos depositados en los respectivos comicios***. Se trata así, de una mayoría simple que se mide respecto de la totalidad de los votos válidos. No de otra manera puede entenderse la disposición constitucional - artículo 258, párrafo 1° -, pues de haberse querido consagrar una ***mayoría relativa*** del voto en blanco respecto de los candidatos y listas postulantes, el Constituyente derivado expresamente así lo habría dispuesto, como en su momento lo hizo el legislador en el proyecto de ley estatutaria a la que hemos hecho mención y declarado inconstitucional justamente por ser contrario al artículo 258 superior.

Algunos podrían alegar que la anterior interpretación resulta formalista y apegada a la literalidad, desconociendo por demás el llamado “*efecto útil*” de la norma reformada. Para quienes así pudieran razonar, es importante señalar que la redacción de la ***regla*** contenida en el artículo 258 de la Constitución es clara y no es posible hacer interpretaciones que ni se deducen de su texto ni son acordes con él. No es lo mismo, ni tiene el mismo efecto señalar que el precepto constitucional ordena que el voto en blanco es mayoría cuando obtenga una votación mayor a la del candidato o lista mayoritaria que afirmar que esa mayoría lo es en relación o frente a la totalidad de los votos válidos emitidos, como expresamente lo exige el precepto reformado. En consecuencia, no se puede

hablar de un efecto útil, pues ello implicaría no una interpretación sino una reforma al texto constitucional que, en términos democráticos, es inaceptable, por cuanto el poder de reforma no radica en la jurisdicción.

ii) No resulta proporcional en un régimen democrático y pluralista como el que nos rige, aceptar, mientras el Constituyente primario o derivado no resuelva lo contrario, que en un sistema electoral como el colombiano en donde, pese a las últimas reformas, existe un amplio número de partidos y movimiento políticos que le permiten al elector un amplio espectro de opciones -14 en el caso objeto de estudio- para una mayor participación de los grupos minoritarios, imponer la repetición de una elección porque el voto en blanco superó a uno de los candidatos y no al conjunto de éstos. Esta interpretación resulta excluyendo a una mayoría que optó por apoyar a una de las diversas propuestas y que, por ende, asintió con su elección en una escogencia determinada, frente a otra cuya voluntad era manifestar su inconformidad con ese plexo de opciones y que resulta victoriosa, no porque efectivamente sea la fuerza mayoritaria sino porque su parámetro de comparación fue el candidato con la mayor votación y no todos los que fueron objeto de escrutinio.

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

La interpretación de la norma constitucional que prohíja esta Sala busca hacer efectivo el principio de tutela efectiva de los derechos de las minorías que, como lo

señala Paolo Biscaretti di Ruffia, “*suelen organizarse concretamente en una multiplicidad de partidos políticos [...] dando origen así a variados sistemas de pluripartidismo*”²⁴. En este caso, la Sala busca privilegiar las votaciones que recibieron todos los partidos, grupos y movimientos que se presentaron a la contienda -14 en total- algunos de ellos, grupos minoritarios como el Movimiento Nacional Afrocolombiano –Afro-; la Alianza Social Afrocolombiana –ASA- y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, entre otros, que quedarían por fuera de la elección a repetirse por no alcanzar el umbral, pese a que hubo la intención de un electorado, minoritario sí, de apoyar su propuesta.

En otros términos, de aceptarse la interpretación que se plantea en la demanda, se estaría privilegiando a una minoría, en este caso, aquella que no estaba conforme con las listas propuestas, frente a unas mayorías que optaron por una determinada opción.

7. Caso concreto.

El 14 de marzo de 2010 se llevó a cabo la jornada de votación para la elección de los Representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014²⁵.

En estos comicios, ninguna de las 14 listas inscritas superó el volumen electoral logrado por los votos en blanco, por cuanto estos últimos alcanzaron 1.531.128 votos, mientras que el partido de la U, con la más alta votación de todas las listas y candidatos postulantes, obtuvo 1.381.893.

²⁴ PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA “La introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y las Formas de Gobierno”, Fondo de Cultura Económica. Reimpresión Colombiana 1997, pág. 122 y 123.

²⁵ Dicha elección popular encuentra sustento en el artículo 227 de la Constitución Política, el cual preceptúa que “*El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano*”. Según esta misma disposición el respectivo proceso de selección debe adelantarse previa convocatoria del Gobierno Nacional y la lista de elegibles que en él se conforme tiene una vigencia de 4 años. A su vez, en el artículo 1º de la ley 1157 de 2007, según el cual “*los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino*”.

Afirman los actores que con los resultados de las elecciones para el Parlamento Andino se cumplió el supuesto previsto en el párrafo primero 1º del artículo 258 de la Constitución Política, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 2009, es decir, que el voto en blanco es mayoría y en consecuencia, dicha elección debe ser repetida.

De conformidad con el formulario E-26, firmado el 29 de junio de 2010, los resultados finales de la elección de los Representantes ante el Parlamento Andino por Colombia para el período 2010 - 2014, fueron los siguientes:

NOMBRE DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO	VOTOS	Porcentaje respecto al total de votos válidos
Partido Social de Unidad Nacional - De la U	1.381.893	18,8%
Partido Conservador Colombiano	838.288	11,4%
Partido Liberal Colombiano	759.646	10,3%
Polo Democrático Alternativo	729.536	9,9%
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	549.110	7,5%
Partido Verde	479.196	6,5%
Partido Cambio Radical	436.757	5,9%
Partido de Integración Nacional - PIN	248.708	3,4%
Alianza Social Indígena	129.302	1,8%
Movimiento Apertura Liberal	111.338	1,5%
Partidos Alas	57.906	0,8%
Movimiento Nacional Afrocolombiano - Afro	48.612	0,7%
Alianza Social Afrocolombiana - ASA	33.425	0,5%
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia	24.164	0,3%

TOTAL DE VOTOS POR PARTIDOS	5.827.881	79,2%
VOTOS EN BLANCO	1.531.128	20,8%
VOTOS VALIDOS	7.359.009	100,0%

VOTOS NULOS	643.839
VOTOS NO MARCADOS	2.327.358

En estos resultados se sustentan los demandantes para señalar que la elección para el Parlamento Andino debe ser repetida, en tanto los votos en blanco fueron la mayor votación frente a la lista que obtuvo el mayor número de votos.

No obstante, como fue señalado en el anterior aparte de esta sentencia, para que proceda la anulación de una elección por efectos del voto en blanco, se requiere que dicho voto resulte ser el mayoritario en relación con los votos válidos, en otros términos que representen **la mitad más uno del total de votos válidos**.

Así las cosas, es necesario, con el fin de poder establecer la existencia o no de la nulidad planteada en el caso bajo estudio, retomar los resultados de las elecciones y, con ello, determinar si, efectivamente, se cumple el supuesto exigido por el mandato constitucional.

El total de los votos válidos registrados fue de **7.359.009**. De dichos votos válidos, los votos por partidos o movimientos políticos alcanzaron la cantidad de 5.827.881, correspondiente al 79.2%, y el voto en blanco, por su parte, consiguió un total de 1.531.128 que corresponde al 20.8% del total de los votos válidos. De lo anterior, se colige que, si bien el porcentaje alcanzado por el voto en blanco es superior al obtenido por cada uno de los partidos, analizados en forma independiente, no es cierto que éste haya alcanzado la mayoría requerida para que la votación deba repetirse, pues, como quedó expuesto, la regla de mayorías exigida por la Constitución Política -artículo 258, párrafo 1º de la Constitución-

para que el voto en blanco pueda tener la posibilidad de anular la elección, debe obtener la mitad más uno del total de votos válidos, en la medida en que el voto en blanco no es un candidato más, es una opción que requiere de una mayoría específica para dejar sin efectos una elección. El voto en blanco no compite con un candidato específico, lo hace contra todos y lo que ellos representan, razón por la que su fuerza se encauza a demostrar el repudio ciudadano contra todos ellos y no frente a uno en forma individual, el que obtuvo la mayoría.

La Sala reitera que la mayoría citada en el párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución Política, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 2009, es una mayoría simple, pues debe ser una mayoría del total de votos válidos de la elección y, en el presente caso, los votos blancos constituyeron tan solo un 20.8% de los votos válidos, no siendo posible, por tanto, repetir la votación en los términos de la mencionada norma constitucional.

De entenderse el mandato constitucional como lo enuncian las demandas, se estaría dando prevalencia sólo a un 20.8% de los electores, frente al 79.1% de ellos, que manifestó su voluntad de elección por alguno de los candidatos y listas postulados para representarnos ante el Parlamento Andino para el período 2010 - 2014.

Corresponde, entonces, de acuerdo con las consideraciones generales y el análisis del caso concreto, pronunciarse sobre los cargos planteados por los accionantes en sus demandas.

7.1. Violación del orden jurídico superior en el que debía fundarse el acto demandado

Este vicio se configura cuando la decisión contenida en el acto administrativo desconoce normas superiores. Según la parte demandante, la resolución atacada contraviene lo dispuesto por el párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución Política, al fundarse en que es necesaria una mayoría de la mitad más uno de

votos blancos, en relación con los votos válidos, para que se deban repetir las votaciones al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014. A juicio de los actores, ésta era la situación prevista en el texto del Acto Legislativo N° 1 de 2003, que exigía una mayoría absoluta, pero que no se encontraba vigente al momento de la expedición del acto demandado, pues dicha reforma constitucional fue sustituida por el Acto Legislativo N° 1 de 2009, que estipula una mayoría simple.

Tal acusación es infundada, habida cuenta de que, como quedó establecido, la reforma contenida en el Acto Legislativo de 2009, no ordenó nada distinto a lo estipulado en aquella de 2003, en la medida en que, a pesar de que la primera añadía el adjetivo de “*absoluta*” a la mayoría exigida para que el voto en blanco tuviera poder invalidante, establecía idéntico parámetro de cuantificación al ahora vigente, contenido en el Acto Legislativo N° 1 de 2009, cual es: **el total de los votos válidos depositados en los comicios**. Así pues, según lo dicho a lo largo de las consideraciones del presente fallo, en realidad, en ambos casos se trata de una mayoría simple consistente en la mitad más uno de la totalidad de los votos válidos.

Y erran los demandantes al interpretar que la supresión de la expresión “*absoluta*” de la reforma constitucional de 2009, implicó la admisión en nuestro ordenamiento constitucional de una **mayoría relativa** para que el voto en blanco pueda invalidar unas elecciones. Como fue antes explicado, es ésta la mayoría que se configura por el mayor número de votos, no en relación con el total de votos válidos, sino frente a las listas o candidatos, lo cual no puede deducirse, de ninguna manera, del texto de la disposición constitucional vigente, tanto así, que la Corte Constitucional declaró inexecutable el contenido del proyecto de ley estatutaria que contemplaba este supuesto para que del mismo se derivara la consecuencia de invalidación de la elección y repetición de las votaciones, precisamente por resultar contrario al parámetro establecido en el párrafo 1° del artículo 258 superior.

De lo antedicho se desprende que el acto administrativo del Consejo Nacional Electoral, declaratorio de la elección de los representantes ante el Parlamento Andino (2010-2014) no desconoce la disposición constitucional vigente, relativa a la mayoría exigida para que el voto en blanco produzca un efecto invalidante de una elección. Por el contrario, hace una interpretación adecuada del mandato

constitucional, según la cual, éste exige una mayoría de la mitad más uno de votos en blanco respecto de la totalidad de los votos válidos, y no, una mayoría relativa frente a las listas y candidatos.

Por las razones expuestas, el primer cargo no prospera.

7.2. Aplicación de norma inexistente

En las demandas se esgrimió que en el acto acusado el Consejo Nacional Electoral dio aplicación al Acto Legislativo N° 1 de 2003, el cual no surtía efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto había sido sustituido por el Acto Legislativo N° 1 de 2009, el cual contemplaba otro tipo de mayoría, para ellos, la simple, a efectos de que si el voto en blanco la configuraba, debían repetirse los comicios electorales. No obstante, como ya ha sido puesto de presente en esta sentencia, la mayoría alegada por los accionantes es, en realidad, **una mayoría relativa** que se mide respecto de los candidatos y listas postulantes, y no una mayoría simple, como ha sido explicado a lo largo de las consideraciones.

Ténganse en cuenta aquí las consideraciones arriba consignadas en relación con el primero de los cargos planteados, pues, como ya había sido advertido por la Sala, atañen a una misma cuestión jurídica.

La Sala de la Sección Quinta encuentra, al examinar lo dispuesto por el párrafo 1º del artículo 258 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009, que este cargo debe ser desestimado, pues como quedó establecido, el acto demandado dio aplicación a la norma vigente, al comparar la cantidad de votos en blanco con el total de votos válidos depositados el 14 de marzo de 2010 para la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, y al constatar que éstos no constituyeron una mayoría de la mitad más uno de la totalidad de los votos válidos, procedió, debidamente, a declarar la elección.

7.3. Falsa motivación

La falsa motivación se presenta cuando los argumentos registrados en el acto administrativo y fundamento de la decisión, no corresponden con la realidad. Así, por ejemplo, cuando el acto administrativo está sustentado en disposiciones jurídicas inexistentes, ya porque no han sido expedidas, o porque fueron retiradas del ordenamiento, entre otros.

En la demanda se adujo que el acto mediante el cual se declara la elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino para el período 2010 - 2014, adolecía de falsa motivación por cuanto los argumentos plasmados en la resolución cuestionada no correspondían a la realidad jurídica y se trataba de una decisión política revestida con argumentos jurídicos improcedentes. Con todo, esta Sala observa que esta acusación, al igual que las anteriores, resulta desvirtuada si se tiene en cuenta que la argumentación desplegada por el CNE en la Resolución N° 1509 de 2010, para declarar electos a los representantes al Parlamento Andino, corresponde a un ejercicio hermenéutico válido realizado a partir del texto del parágrafo 1º del artículo 258 de la Carta Política, sin que se advierta el menor asomo de desconocimiento del ordenamiento superior ni la alteración de los hechos ocurridos en las votaciones, como tampoco un ocultamiento de los motivos reales para la expedición del acto.

Se extrae de lo anterior que el tercer cargo no prospera, ante la ausencia de falsa motivación en el acto objeto de controversia.

7.4. Las elecciones al Parlamento Andino: normas aplicables.

Es importante para la Sección, hacer un pronunciamiento sobre la afirmación que hizo el apoderado de la Representante al Parlamento Andino, Gloria Inés Flores Schneider, en el sentido según el cual dicha institución no es una corporación pública sino un organismo supranacional de la Comunidad Andina de Naciones, en donde la elección de sus miembros no le es aplicable el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 2009, porque dicho organismo se rige por normas propias.

El artículo 227 de la Constitución Política determina que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano. En ejercicio de esa atribución, el legislador ordinario expidió la Ley 1157 de 2007 *“Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”* y señaló en el artículo 1 que los ciudadanos podrán elegir de forma directa y mediante sufragio universal y secreto, cinco (5) representantes al Parlamento Andino. Igualmente, en los artículos 2, 10 y 11 de esa normativa, se estableció que para dichas elecciones regirán las normas del sistema electoral colombiano mientras no se expidan las reglas electorales uniformes que deben expedirse en el marco de la comunidad Andina. Esta aplicación transitoria del procedimiento electoral interno fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-502 de 2007²⁶, en donde se afirmó que era válido que el legislador en estas elecciones aplicara las normas electorales internas hasta tanto no se dictasen las reglas electorales uniformes.

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

8. Conclusión

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

²⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

parámetro respecto del cual se determine la mayoría, el total de los votos válidos, al tenor literal de la norma. Por esta razón, deben denegarse las pretensiones de la demanda.

III. DECISION

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:

Niéganse las pretensiones de la demanda.

En firme este fallo archívese el expediente.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

MAURICIO TORRES CUERVO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

ALBERTO YEPES BARREIRO