



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00048-00
Demandante: FELIPE CHICA DUQUE
Demandado: **IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**, segundo vicepresidente del Senado de la República
Tema: Mesa directiva del Senado de la República. Voto en blanco – Concepto y aplicación – Estatuto de la Oposición.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia anticipada para resolver las pretensiones de la demanda presentada por Felipe Chica Duque contra la elección del señor Iván Name Vásquez, como segundo vicepresidente del Senado de la República, contenida en el Acta 01 de 20 de julio de 2021.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda y su fundamento fáctico

1. El 20 de agosto de 2021¹, la parte actora presentó demanda de nulidad electoral², con las siguientes pretensiones:

- “1. Que se declare la nulidad de la elección de Iván Name Vásquez, como segundo vicepresidente del Senado.
2. En consecuencia, que se le ordene al Senado de la República realizar una nueva elección para dicho cargo o, subsidiariamente, que se tenga como elegido al senador Gustavo Bolívar”.

2. El actor expuso que de conformidad con el artículo 18³ de la Ley Estatutaria 1909

¹ Índice 4 de la plataforma Samai.

² Artículo 139 de la Ley 1437 de 2011.

³ **ARTÍCULO 18. PARTICIPACIÓN EN MESAS DIRECTIVAS DE PLENARIAS DE CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR.** Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

de 2018⁴, las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las plenarias del Congreso de la República.

3. Para el 20 de julio de 2021, a efectos de elegir al segundo vicepresidente de la mesa directiva del Senado de la República, la oposición postuló a Gustavo Bolívar Moreno perteneciente a la “lista de los decentes”.

4. Sin embargo, sometida a votación su candidatura resultó derrotado por el voto en blanco (66) mientras que el único aspirante obtuvo 32 apoyos.

5. Por lo anterior se decidió que era lo procedente realizar una nueva pero con diferente candidato, frente a lo cual “...*algunos miembros de la oposición se negaron a cambiar de candidato y se retiraron del recinto en señal de protesta, un sector del partido Alianza Verde, también declarado formalmente en oposición, propuso al senador Iván Name Vásquez, de ese mismo partido*”, el cual resultó elegido con un total de 67 votos a favor y 1 en blanco.

1.2. Normas vulneradas y concepto de la violación

6. Para el actor con la elección se vulneran los artículos 40 y 112 de la Constitución Política; 3, 5. f) y 18 de la Ley 1909 de 2018.

7. En su criterio, el acto acusado incurre en infracción de las normas mencionadas, en los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, y en la causal de nulidad contenida en el artículo 275.4 del CPACA, que refiere a la violación del sistema de “*curules o cargos*” a proveer.

8. Para fundamentar los cargos formulados precisó que concluir la victoria del voto en blanco, los cuales fueron depositados por congresistas que no pertenecen a partidos de la oposición, “...*significa aceptar también que estos pueden imponer su deseo sobre todos los cargos de la mesa directiva. En efecto, eso implicaría que, en teoría, los miembros de las mayorías puedan vetar a cualquier número de candidatos de los partidos de oposición a través del voto en blanco, y significa darles la última palabra sobre quién*

departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.

Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.

⁴ Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

ocupe todos los cargos de la mesa directiva, en particular la segunda, cuyo fin es representar a las minorías”.

9. Sumado a lo anterior, afirmó que el senador Name Vásquez pertenece al Partido Verde, colectividad que ya había tenido representación en la mesa directiva en ese mismo cuatrienio y como fue postulado sin el consenso de los demás grupos de oposición, entre ellos varios que aún no habían logrado el pretendido asiento, se configura la vulneración del contenido del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018.

1.3. Admisión de la demanda

10. Por auto de 31 de agosto de 2021, la demanda fue admitida y se ordenaron las respectivas notificaciones al demandado, al presidente del Senado de la República, al Ministerio Público, al actor y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.4. Intervenciones

1.4.1. Senado de la República

11. El secretario General del Senado de la República afirmó que contrario al dicho de la parte actora, la elección de los miembros de la mesa directiva realizada el 20 de julio de 2021 se llevó a cabo de conformidad con el ordenamiento jurídico y no existe causal alguna que pueda nulificar el acto.

12. Precisó que el artículo 135 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, faculta e impone como deber al Congreso de la República la elección de sus mesas directivas los 20 de julio de cada año.

13. Indicó que el Estatuto de la Oposición (artículo 18) estableció que para la elección de los integrantes de las mesas directivas, se deberán tener en cuenta los partidos que hayan sido declarados en oposición al gobierno nacional.

14. Mientras que el artículo 26 del mismo estatuto dispone que los partidos y movimientos políticos que se hayan declarado como independientes pueden postular candidatos siempre y cuando los partidos de oposición no lo hagan.

15. Advirtió que la Constitución Política⁵ señala que, “...en aquellos casos en que se realice una elección y el total de la votación en blanco supere la totalidad de los

⁵ **ARTÍCULO 258.** <Artículo modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En 3



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

votos válidos, es decir, la mayoría, se deberá realizar una nueva votación, sin tener en cuenta los candidatos que hubieren participado en la primera elección”.

16. Con fundamento en lo expuesto, relató los hechos ocurridos en la sesión de 20 de julio de 2021, mediante la cual se eligieron los miembros de la mesa directiva para el periodo legislativo 2021-2022.

17. Precisó que por “*unanimidad*” algunos miembros de la oposición postularon a Gustavo Bolívar Moreno como candidato para ser elegido como segundo vicepresidente del Senado de la República.

18. No obstante, sometida su candidatura a votación el senador Gustavo Bolívar Moreno obtuvo 32 votos a favor pero fue vencido por el voto en blanco que alcanzó 66 apoyos, “...por lo anterior, se debió repetir por una sola vez la votación (...) en los términos establecidos en el parágrafo 1 del artículo 258 de nuestro ordenamiento constitucional” y de conformidad con lo expuesto en las sentencias proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado que data del 9 de marzo de 2012⁶ y C-490 de la Corte Constitucional que fijaron los alcances del voto en blanco cuando obtiene la mayoría frente al total de los votos válidos de la respectiva elección.

19. Así las cosas, “por solicitud de un miembro del partido declarado en oposición al Gobierno Nacional”, el presidente decretó un receso de 10 minutos para que los partidos de oposición se pusieran de acuerdo respecto de la postulación de su candidato, luego se reanudó la sesión con la lectura del artículo 26⁷ de la Ley 1909 de 2018.

las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el 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 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.

PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.”

⁶ Fallo dictado en el Rad. No. 2010-00029 y 2010-00034, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁷ **ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES.** Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

20. Abierta la postulación para elegir segundo vicepresidente del Senado, seis senadores de la oposición candidatizaron a Iván Name Vásquez siendo candidato único y sometido a votación su aspiración obtuvo 67 votos a favor y 1 en blanco, quedando elegido en el cargo.

21. Por consiguiente, y en consideración a los hechos y argumentos anteriormente planteados, precisó que la cuestionada dicha elección cumplió con los mandatos constitucionales y legales establecidos para tal efecto.

22. Por otra parte, manifestó que el accionante no presentó prueba alguna que acreditara la existencia u ocurrencia de las causales de nulidad señaladas en la demanda y solicitó desestimar las pretensiones del actor.

1.4.2. De Iván Leónidas Name Vásquez

23. El demandado, mediante apoderado judicial, solicitó negar las pretensiones de la demanda al considerar que carecen de fundamento jurídico y que resulta improcedente pretender que se repita la elección que satisfizo los presupuestos que la rigen.

24. Precisó que no se podía insistir en la postulación del senador Gustavo Bolívar Moreno, candidato que no obtuvo la mayoría de votos requeridos para el cargo al que fue postulado y, por el contrario, fue vencido por el voto en blanco.

25. Se refirió a los hechos de la demanda, luego, en términos similares a los expuestos por el secretario general del Senado de la República, en el sentido de destacar que Gustavo Bolívar Moreno fue postulado para el cargo de segundo vicepresidente pero fue derrotado por el voto en blanco y que de conformidad con el artículo 258 de la Constitución Política y lo concluido por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en fallo de 9 de marzo de 2012⁸, era lo procedente repetir la

b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.

c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2010-00029 y 2010-00034, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

votación con aspirantes diferentes y con la participación de “...*los partidos declarados en oposición al Gobierno Nacional, dentro de los cuales se encuentra el partido verde...*”.

26. Luego de aludir al contenido del artículo 18 del Estatuto de la Oposición afirmó que “...*un sector de los partidos de oposición insistía en que el postulado y elegido fuese el Senador Bolívar...*”, lo que en su criterio es ilegal pues, era procedente repetir la elección pero con nuevos candidatos.

27. En lo relacionado con el cargo según el cual la elección que se acusa incurre en la causal de que trata el numeral 4º del artículo 275 del CPACA –“*votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional*”, sostuvo que carece de carga argumentativa y de pruebas que demuestren su ocurrencia.

28. Sumado a lo anterior, formuló la excepción que denominó “...*presunción de legalidad y validez del acto electoral que designa como segundo vicepresidente del Senado al señor Iván Leónidas Name Vásquez, en razón a que estos fueron expedidos conforme con el ordenamiento jurídico que regula la materia*”, y como fundamento expuso que el demandado pertenece al partido Alianza Verde que se declaró en oposición al Gobierno Nacional, con lo cual se dio cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1909 de 2018.

29. Indicó que lo señalado por el demandante, respecto de que “...*solo podían votar los miembros amigos*”, desconoce lo previsto por el artículo 135 de la CP según el cual el Congreso de la República tiene la facultad y el deber de elegir sus mesas directivas, “...*sin hacerse estigmatización de partido o movimiento alguno*”.

30. Advirtió que si bien es cierto el Partido Alianza Verde ya había tenido representación en la mesa directiva del Senado de la República “...*podía volver a ocupar dicha dignidad, al ser un partido de la oposición y ante el hecho de que los demás partidos declinaron su derecho a proponer candidatos al no poder elegir a quien había perdido con respecto al voto en blanco*”.

31. En este sentido resaltó que el legislador en el artículo 26 de la Ley 1909 de 2018 adoptó una salida a lo ocurrido en esta ocasión, según la cual los partidos o movimientos políticos declarados como independientes, se les permita que postulen candidatos siempre y cuando la oposición no lo haga.

32. Así pues, denotó que la elección del senador Name Vásquez, obedece al querer de las mayorías en la plenaria y durante el trámite eleccionario se garantizaron los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición en lo referente a tener participación en la mesa directiva del Senado de la República.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

33. Para concluir manifestó que resulta inapropiado sostener que ante la postulación de un candidato para ocupar un cargo de la mesa directiva del Senado de la República, “*este deba resultar victorioso*” porque “*...ello desdibujaría la naturaleza de una elección para convertirse en un acto-imposición extraño además a las reglas de la democracia. Lo único que consagró el legislador fue que el cargo debía ser desempeñado por los partidos de oposición...*”.

1.5. Traslado de las excepciones

34. El actor durante el traslado de las excepciones formuladas, reiteró que lo pretendido con la demanda no es “*...que cualquier postulación de un candidato a la segunda vicepresidencia del senado deba salir avante por el solo hecho de postularse. En efecto, lo que la demanda solicita (...) es que no se tengan en cuenta los votos en blanco de los senadores que no hacen parte de la oposición. Así pues, dentro de la oposición, los votos en blanco continuarían siendo válidos, por lo cual un candidato podría no resultar elegido --y eso sería perfectamente legítimo-- si existe una mayoría de votos en blanco de senadores de oposición, caso en el cual habría de repetirse la elección con un candidato distinto. Esta interpretación es compatible con el artículo 258 superior y, además, es la que mejor se armoniza con otras disposiciones constitucionales sobre el derecho a la oposición, así como con el estatuto de la oposición, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, por las razones que explicaré a continuación*”.

35. Argumentó que resulta inaplicable el artículo 258 de la CP toda vez que este versa sobre las elecciones para cargos de elección popular como presidente y vicepresidente, gobernadores y alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles, pero no para los que se proveen al interior de una corporación como el Senado de la República.

36. Insistió en que no hubo unanimidad por parte de la oposición frente a la postulación de un miembro de Alianza Verde, debido a que dicho partido ya había tenido participación en la mesa directiva del Senado de la República en cabeza de la senadora Angélica Lozano durante el mismo cuatrienio.

37. Manifestó que es falso que las organizaciones de oposición hayan renunciado a su derecho de postulación para la elección del segundo vicepresidente de la mesa directiva del Senado, precisando que dicha figura -la renuncia- ni siquiera se encuentra regulada al interior de ninguna disposición normativa.

1.4. Actuaciones procesales

38. Mediante auto de 5 de noviembre de 2021, el despacho ponente resolvió: i) incorporar al expediente y decretar como pruebas los documentos aportados por las partes con la demanda y las contestaciones de la misma y correr traslado; ii) denegar el decreto de la prueba con la que se pretendía oficiar al Consejo Nacional

7



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

Electoral para que allegara copia de la audiencia pública celebrada el 3 de agosto de 2021⁹; iii) fijar el litigio en los siguientes términos:

“Determinar si el acto de elección del señor Iván Leónidas Name Vásquez, contenido en el Acta 01 de 20 de Julio de 2021, como segundo vicepresidente del Senado de la República incurre en infracción de norma superior en lo referente a los artículos 3, 5. literal f y 18 de la Ley 1909 de 2018 y 40 y 112 de la Constitución Política y en la causal de nulidad del artículo 275.4 del CPACA

Para la parte actora los cargos de nulidad expuestos en la demanda se presentan porque: i) en la acusada elección no es posible tener como ganador al voto en blanco; ii) el partido Alianza Verde ocupó en el mismo cuatrienio la segunda vicepresidencia, en dos ocasiones, y; iii) la oposición no acordó inaplicar la regla a la que refiere el inciso 2 del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, como se expuso en la demanda”.

39. En la misma providencia, finalmente, se ordenó correr traslado a las partes para allegar de conclusión y para que el Ministerio Público presentar su concepto.

40. El demandado solicitó adicionar la fijación del litigio y mediante providencia de 19 de noviembre de 2021 su petición fue denegada¹⁰.

1.5. Alegatos de conclusión

1.5.1. Del demandado

41. Reiteró que no le asiste razón al demandante en la pretensión de nulidad del acto de elección ya que este se ajustó a las normas que lo regulan, en especial la Ley 1909 de 2018, con apoyo en los argumentos planteados en la contestación de la demanda.

42. Precisó que el estatuto de la oposición no dispone que se deba desconocer el voto en blanco ni *“la imposición de un determinado candidato”*, por el contrario, señala que *“...los candidatos para ocupar la plaza que le corresponde a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones”*.

⁹ Al respecto, el despacho concluyó que *“...la misma resulta impertinente en la medida que verificar lo sucedido en instancias del Consejo Nacional Electoral, en la citada audiencia pública, sola daría lugar a la probanza de hechos que no resultan relevantes para la resolución del debate que se propone en sede del presente proceso de nulidad electoral.*

2. También se advierte que la prueba deviene inconducente, pues lo acaecido en dicha audiencia no permitiría demostrar los hechos de la demanda y tampoco permitirá acreditar la vulneración del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, para lo cual será lo pertinente acudir a lo sucedido en la sesión del 20 de julio de 2021, como lo expone el peticionario...”. Decisión que no fue recurrida.

¹⁰ Lo anterior, porque se concluyó *“...que no es cierto que al momento de fijar el litigio se desconoció el pronunciamiento que la defensa hizo respecto de la demanda, por el contrario, se advirtió que se trataban de argumentos que serían objeto de estudio y resolución del fallo, como también que lo que denomina hecho probado, en realidad, se trata de un aspecto que hace parte de la controversia que existe entre las partes y del problema jurídico establecido”*.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

43. Así las cosas, es lo cierto que la elección correspondió al destinatario que señala la Ley 1909 de 2018, -integrante de la oposición- “...ante la realidad inocultable de que otros partidos declinaron con su comportamiento la posibilidad de imponer un candidato, situación que de facto iba en contravía de las disposiciones legales que reglamentan la materia”.

44. Se refirió a las conclusiones a las que arribó el Consejo Nacional Electoral en lo referente al derecho a la participación en las mesas directivas de las plenarias de las corporaciones públicas de elección popular, para lo cual resaltó que la elección del senador Iván Name Vásquez “...se realizó con el único fin de proteger los derechos de la oposición y de garantizar la efectiva participación de estas organizaciones políticas en la mesa directiva del Senado”.

45. Advirtió que en este caso, luego de que el voto en blanco sobrepasara en votos al senador Bolívar Moreno, no se requería de la decisión unánime de los integrantes de la oposición para permitir que el partido Verde ocupara de nuevo la segunda vicepresidencia pues, en la práctica lo que sucedió fue que los partidos de la oposición renunciaron a su derecho de postulación “...pero esa determinación unilateral no podía afectar o extenderse a aquellos partidos de oposición que prefirieron disputar, en estricta legalidad y con total sujeción al orden normativo superior, una representación en las dignidades concernidas”.

46. Afirmó que de no haberse permitido la participación del partido Alianza Verde “...se habría perdido dicho derecho”, y sería lo procedente dar aplicación a lo dispuesto en el literal b) del artículo 26 de la Ley 1909 de 2018¹¹; es decir, permitir a los independientes postular un candidato, esto con la finalidad de concluir que deviene improcedente ordenar una nueva elección o reconocer como elegido a Gustavo Bolívar Moreno.

47. En consecuencia, insistió que era lo procedente declarar la legalidad del acto demandado y negar las pretensiones de la demanda.

1.5.2. De la parte demandante

¹¹ “**ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES.** Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

(...)

b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas (...).”

9



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

48. Se refirió a los argumentos expuestos por el demandado, en los alegatos de conclusión, en lo relacionado con las consecuencias del voto en blanco que no resultan aplicables a la cuestionada elección sino que resultan vinculantes para las elecciones de cargos de representación popular.

49. Reiteró su planteamiento respecto de la interpretación que se le debe dar a los principios constitucionales con relación al derecho de oposición política y los fines del Estatuto de la Oposición, donde a su juicio, únicamente “...los votos en blanco de la oposición (y eventualmente de los independientes) sean los únicos votos en blanco que puedan determinar si se debe repetir la elección con otro candidato”.

50. Indicó que no comparte el planteamiento común del demandado y del Consejo Nacional Electoral en sede administrativa según el cual “...ha de inaplicarse la regla contenida en el art. 18 del E.O. (sobre la prohibición de que un partido de oposición ocupe dos veces la segunda vicepresidencia de la corporación, salvo acuerdo entre los demás partidos de oposición), lo cierto es que, con su omisión, lejos de garantizar el derecho a la oposición, se contribuyó a su fractura. En efecto, la demandada, apoyada en el CNE, pretende legitimar una práctica con la que se le quitó a un sector de la oposición su legítimo derecho a participar de la dirección del Senado y cuyo manejo subrepticio contribuyó incluso a un quiebre dentro del mismo partido del senador Name, como quedó claro en la audiencia adelantada ante el organismo electoral. Así, en vez de respetar el acuerdo inicial de la oposición e insistir en la elección del senador Gustavo Bolívar (o, en su defecto, de otro candidato habilitado según el art. 18 del E.O), se tomó una decisión sorpresiva para varios de sus miembros de introducir a un candidato que, de acuerdo con dicha norma, no cumplía con los requisitos para ocupar el cargo, dado que el partido Alianza Verde ya había ocupado un lugar en la segunda vicepresidencia del Senado y, evidentemente, no existió acuerdo entre los senadores de la oposición para que lo volviera a hacer”.

51. Destacó que la postura de la defensa resulta contradictoria porque pretende que se apliquen los efectos del voto en blanco que no están previstos en el estatuto de la oposición pero a su vez ignora que la misma ley impone que la organización política que ya ocupó un cargo en la mesa directiva no puede nuevamente, salvo por unanimidad, acceder al mismo hasta que lo hagan las demás colectividades declaradas en oposición.

1.6. Ministerio Público

52. A pesar de haberse corrió traslado, en debida forma, guardó silencio, como da cuenta la constancia secretarial que obra en el índice 44 de la plataforma SAMAI del expediente digital.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

10



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

53. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para fallar, en única instancia, la demanda que persigue la anulación del acto de elección del señor **IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ** como segundo vicepresidente del Senado de la República para período 2021-2022, de conformidad con los artículos 149.4 del CPACA¹² y 13 del Acuerdo 80 de 2019¹³.

2.2. Del acto acusado

54. Se discute la legalidad del acto de elección del señor **IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ** como segundo vicepresidente del Senado de la República para el período 2021-2022, contenido en el Acta 01 de la sesión plenaria de dicha corporación del 20 de julio de 2021.

2.4. Problema jurídico

55. A partir de la fijación del litigio el asunto a decidirse consiste en: “[d]eterminar si el acto de elección del señor Iván Leónidas Name Vásquez, contenido en el Acta 01 de 20 de Julio de 2021, como segundo vicepresidente del Senado de la República incurre en infracción de norma superior en lo referente a los artículos 3, 5. literal f y 18 de la Ley 1909 de 2018 y 40 y 112 de la Constitución Política y en la causal de nulidad del artículo 275.4 del CPACA.

Para la parte actora los cargos de nulidad expuestos en la demanda se presentan porque: i) en la acusada elección no es posible tener como ganador al voto en blanco; ii) el partido Alianza Verde ocupó en el mismo cuatrienio la segunda vicepresidencia, en dos ocasiones, y; iii) la oposición no acordó inaplicar la regla a la que refiere el inciso 2 del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, como se expuso en la demanda”.

56. Con el propósito de absolver los citados cuestionamientos, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** trámite previsto para la elección de las mesas directivas del Congreso de la República de conformidad con la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992; **ii)** la elección de las mesas directivas del Congreso de la República con la

¹² “ARTÍCULO 149. .El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:
(...)

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación..

¹³ “Reglamento interno del Consejo de Estado”. **Artículo 13.** Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus Secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo así: (...) Sección Quinta: (...) 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

Ley 1909 de 2018¹⁴; **iii)** el voto el blanco, sus consecuencias y aplicación y; **iv)** el caso concreto.

2.4.1 Trámite previsto para elegir las mesas directivas del Congreso de la República de conformidad con la Constitución Política y Ley 5^o de 1992¹⁵

57. La Constitución Política en el numeral 1^o de su artículo 135¹⁶ estableció dentro de las facultades de cada cámara de la rama legislativa elegir las mesas directivas, por su parte el artículo 145 dispone que “[e]l Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente” y el 146 precisa que “[e]n el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

58. A su vez, el artículo 147¹⁷ *ibídem*, señala que las mesas directivas de las cámaras y de sus comisiones serán renovadas cada año, para la legislatura que inicia el 20 de julio y que ninguno de los miembros “...podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.”

59. Por su parte, la Ley 5^o de 1992, en su artículo 12, dispone que el 20 de julio en el inicio del cuatrienio constitucional el Congreso deberá reunirse en pleno para la instalación de sus sesiones y el artículo 37 precisa que “*instaladas las sesiones del Congreso, los Senadores y Representantes se reunirán por separado con el objeto de elegir sus Mesas Directivas y dar comienzo al trabajo legislativo*”.

60. El mismo reglamento del Congreso en su artículo 40 prevé que la mesa directiva de cada cámara estará integrada por un presidente y dos vicepresidentes que serán elegidos el 20 de julio para un periodo de un año y reitera la disposición constitucional de prohibición de reelección.

61. En lo relacionado con el procedimiento que se debe adelantar durante las elecciones que se llevan a cabo en las corporaciones legislativas, según el artículo 136 de la Ley 5^a de 1992, es lo correspondiente que: i) una vez postulados los candidatos, el presidente designe la comisión escrutadora; ii) se abrirá la votación y cada congresista “...en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de

¹⁴ “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”

¹⁵ “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

¹⁶ “**Artículo 135.** Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir sus mesas directivas. (...)”

¹⁷ “**Artículo 147.** Las mesas directivas de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán renovadas cada año, para la legislatura que se inicia el 20 de julio, y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.”



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco”; iii) para lo cual el secretario llamará a lista y cada senador o representante depositará su voto en una urna; iv) luego los escrutadores deberán recoger los votos y verificar que correspondan con el número de votantes “[e]n caso contrario se repetirá la votación”; v) corresponde a la comisión escrutadora contar los votos y entregar el resultado precisando los obtenidos por cada candidato, los en blanco, los anulados y el total de votos; vi) “[e]ntregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos”.

62. Valga destacar que el reglamento analizado en lo referente al voto en blanco dispone que:

“ARTÍCULO 137. VOTOS EN BLANCO Y NULOS. Se considera como voto en blanco, en las elecciones que efectúen las Cámaras, la papeleta que no contenga escrito alguno y así se haya depositado en la urna, o que así lo exprese.

El voto nulo, en cambio, corresponde a un nombre distinto al de las personas por las cuales se está votando, o contiene un nombre ilegible, o aparece más de un nombre”.

63. Así pues, podemos concluir que la elección de los integrantes de la mesa directiva del Congreso de la República se realizará el 20 de julio de cada periodo legislativo, la cual debe ser sometida a los miembros de la cámara respectiva, expresando su voluntad mediante el voto secreto y en donde el voto en blanco es una opción.

2.4.2. La elección de las mesas directivas del Congreso de la República con la Ley 1909 de 2018¹⁸

64. Tal y como lo dispone el artículo 1º, el Estatuto de la Oposición tiene como objeto establecer “...el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes”.

65. La misma Ley 1909 de 2018, se encarga de precisar que por organizaciones políticas debe entenderse a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mientras que el gobierno corresponde “...al nacional encabezado por el Presidente de la República, y a las administraciones departamentales, distritales y municipales, encabezadas por el respectivo gobernador, alcalde distrital o municipal”.

66. Asimismo, destaca que la oposición, según lo dispuesto en los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección del Estado y las autoridades públicas (art. 3º) y tiene por

¹⁸ “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

finalidad “...proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de Gobierno...” (art. 4º).

67. Ahora bien, el artículo 6º del estatuto prevé que dentro del mes siguiente al inicio del gobierno las organizaciones políticas deberán optar por declararse en oposición, como independiente o como organización de gobierno¹⁹, manifestación política que podrá ser modificada por una sola vez ante la autoridad electoral durante el periodo de gobierno.

68. En este mismo sentido, el artículo 9º indica que “...[L]a declaración política o su modificación, deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda, quienes deberán remitirla de manera oportuna a aquella, para su respectiva inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos”.

69. Por su parte, el artículo 11²⁰ enlista los derechos que tienen las organizaciones políticas que se declaren en oposición, siendo la más relevante para el caso que ocupa la atención de la Sala el contenido en el literal, referente a la “...e) Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular”.

70. Al respecto, el artículo 18²¹ señala que las organizaciones declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán

¹⁹ El inciso segundo del citado artículo 6º dispone que “Las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de Gobierno o en coalición de Gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se les reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley”.

²⁰ “Las organizaciones políticas declaradas en oposición de que trata la presente ley, tendrán los siguientes derechos específicos:

- a) Financiación adicional para el ejercicio de la oposición.
- b) Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético.
- c) Acceso a la información y a la documentación oficial.
- d) Derecho de réplica.
- e) Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular.
- f) Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas.
- g) Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos.
- h) Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.
- i) Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- j) Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

PARÁGRAFO. Se promoverán garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo”.

²¹ “**Artículo 18. Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular.** Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales.

71. Además, precisa que las postulaciones solo podrán realizarse por la organización política declarada en oposición, destacando que aquella que “...hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan” y, por último, que la representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.

72. Finalmente, en lo que interesa al asunto analizado, el artículo 26 de la Ley 1909 de 2018, regula la participación de las organizaciones políticas independientes y en su literal b) dispone que les asiste el derecho de “[p]ostular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas”.

2.4.3. El voto en blanco: origen, consecuencias y aplicación

73. El voto en blanco²² es una figura jurídica que ha existido en nuestra legislación desde la Ley 28 de 1979²³, sin embargo, en dicho momento, este era equiparable con el voto no marcado o con el nulo, por consiguiente este carecía de efecto político alguno.

74. Dicha disposición fue modificada por la Ley 96 de 1985²⁴, la cual dio connotaciones diferentes al voto ilegible y al voto en blanco, otorgándole valor a este último para obtener el cuociente electoral.

departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.

Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.”

²² Respecto de la evolución normativa del voto en blanco en Colombia resulta ilustrativo acudir a lo dicho por esta Sala Electoral en fallo de 9 de marzo de 2012, Rad. 11001032800020100002900, MP Alberto Yepes Barreiro.

²³ “**Artículo 107.** Se considerará como voto en blanco el 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.”

²⁴ “**Artículo 29. Modifica el Artículo 107 de la Ley 28 de 1979.** El artículo 107 de la Ley 28 de 1979 quedará así:

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



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

75. Posteriormente, el Decreto 2241 de 1986²⁵ implementó el sistema de papeletas, permitiendo depositarlas sin inscripción alguna, las cuales serían equivalentes al voto en blanco²⁶.

76. Por su parte, con la incorporación de la tarjeta para la elección presidencial mediante la Ley 62 de 1988²⁷, se le asignó un espacio específico para el voto en blanco, así pues, el votante tenía la posibilidad de elegir el partido o agrupación política de su preferencia, o el lugar previsto para votar en blanco.

77. Finalmente, la Constitución Política de 1991, en su artículo 258 dispone que el voto es un derecho y un deber ciudadano y en su parágrafo 1º, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo 1 de 2009 precisa que “...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”.

78. Al respecto en reciente decisión proferida por esta Sección²⁸, se estableció que el voto en blanco:

“...es una forma de control social a las colectividades políticas en las que a través del voto se les censura por el otorgamiento de avales o apoyo, a personas que a juicio de los electores, por ejemplo, no tiene un buen programa de gobierno, carecen de políticas que consulten las necesidades territoriales, falta de idoneidad, entre otros muchos motivos de insatisfacción que materializan en las urnas marcando la opción en blanco.

116. Cuando esa insatisfacción logra ser la mayoría del total de votos válidos, se debe repetir la correspondiente elección con dos consecuencias: i) en los cargos uninominales no se podrán presentar los mismos candidatos y, ii) en las corporaciones públicas no se podrán presentar las listas que no hayan alcanzado el umbral”.

79. Con relación al voto en blanco y la aplicación de sus efectos la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011 concluyó que “...el voto en blanco constituye una valiosa expresión del disenso a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector. Como consecuencia de este reconocimiento **la Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer**

²⁵ “Por el cual se adopta el Código Electoral.”

²⁶ “**Artículo 137.** Voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco.

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

²⁷ “Por la cual se modifica la Ley 96 de 1985 y el Decreto número 2241 de 1986 (Código Electoral).”

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo de 19 de noviembre de 2020, Rad.: 05001233300020190331701, MP Rocío Araújo Oñate.



cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular...” (Negrilla de la Sala).

80. En la misma decisión la Corte sostuvo que “...**el párrafo primero del artículo 258 de la Constitución que al adscribir consecuencias al voto en blanco mayoritario se refiere única y exclusivamente procesos electorales para elección de Presidente – en primera vuelta-, Gobernador, Alcalde, miembros de corporaciones públicas.** Ninguna referencia efectúa a la incidencia del voto en blanco mayoritario en iniciativas o convocatoria en el marco de los mecanismos de participación ciudadana que no admitan esa posibilidad”. (Negrilla de la Sala).

81. Postura ratificada, por la propia Corte en la SU-221 de 2015, que definió el voto en blanco como “...una **forma de participar en política y expresar inconformismo frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral.** Se ejerce al escoger la opción, “voto en blanco”, **en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial.** Así como el voto se utiliza, en general, para apoyar a la opción política de la preferencia, **el voto en blanco constituye otra opción política, que rechaza el acceso a un cargo público de quienes se han presentado como candidatos.** En ese sentido, es un acto de participación política, pues implica concurrir a las urnas para tomar una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos para exigir que las votaciones se realicen con otros candidatos”. (Negrilla de la Sala).

2.5. Caso concreto

82. El actor considera que se debe anular el acto de elección del señor **IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ** como segundo vicepresidente del Senado de la República, período 2021-2022, contenido en el Acta 01 de la sesión plenaria de la misma corporación llevada a cabo el 20 de julio de 2021, al incurrir en infracción de los artículos 3, 5. literal f) y 18 de la Ley 1909 de 2018, 40 y 112 de la Constitución Política y en la causal de nulidad del artículo 275.4 del CPACA.

83. Según lo planteado por el accionante y de acuerdo con la fijación del litigio la designación del señor Name Vásquez debe anularse porque i) en la acusada elección no es posible tener como ganador al voto en blanco; ii) el partido Alianza Verde ocupó en el mismo cuatrienio la segunda vicepresidencia, en dos ocasiones, y; iii) la oposición no acordó inaplicar la regla a la que refiere el inciso 2º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, como se expuso en la demanda.

84. Por su parte la defensa y el Senado de la República coinciden en afirmar que era lo procedente aplicar las consecuencias del voto en blanco previstas en el artículo 258 de la Constitución Política y que la postulación del demandado derivó de la renuncia de fracción de la oposición a su derecho a candidatizar a un nuevo



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

aspirante luego de que el voto en blanco superara en votos al senador Gustavo Bolívar Moreno.

85. Para resolver lo anterior, la Sala advierte que del “Acta 01 de la sesión ordinaria mixta del día martes 20 de julio de 2021”, con relación a los hechos que dan origen a la presente demanda electoral se evidencia que:

86. La sesión comenzó con el llamado a lista de los senadores y se estableció que contaba con el *quorum* decisorio; por tanto, se abrió y se leyó el orden del día en los siguientes términos: postulación, elección y posesión del i) presidente ii) primer vicepresidente y iii) segundo vicepresidente, del Senado de la República todos para el periodo julio 2021-julio 2022.

87. En su oportunidad, la presidencia abrió las postulaciones para la elección del cargo del segundo vicepresidente, del Senado de la República. En esta oportunidad la senadora Aída Yolanda Avella Esquivel, vocera del Partido Coalición Lista de la Decencia, candidatizó a Gustavo Bolívar Moreno, como también lo hicieron Alexander López Maya, vocero del partido Polo Democrático y Pablo Catatumbo Torres Victoria, vocero del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

88. Luego, la presidencia cerró las postulaciones, designó a los escrutadores y le pidió a la secretaría que llamara a lista. Posteriormente, dio por finalizada la votación y se pidió a los escrutadores contar los votos, jornada que arrojó el siguiente resultado:

**Por el Senador Gustavo Bolívar Moreno: 32
Votos en blanco: 66**

Total: 98 Votos

89. Ante lo anterior, el presidente del Senado requirió al secretario para que certificara “...cuál es el procedimiento que debemos continuar en la plenaria”.

90. Por su parte, el secretario dio lectura al contenido del artículo 258 de la CP y afirmó “...[p]ara el caso concreto hay más votos y más de la mayoría absoluta votos blancos que votos por el candidato postulado; entonces la Constitución ordena repetirla y con personas nuevas, con postulados nuevos. Eso es lo que se ha leído aquí, en la Ley 5ª no hay una norma más expresiva que esta y hay un antecedente (...) del Consejo de Estado del Magistrado Alberto Yepes²⁹, sobre el mismo tema, pero yo creo que esto es más expresivo”. (sic) Agregó que “...encontramos un fallo del Consejo de Estado, esa norma

²⁹ Se refiere al fallo del Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro, 9 de marzo de 2012, rad.: 11001-03-28-000-2010-00029-00 Y 11001-03-28-000-2010-00034-00.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

es del 2009 esta es del 2012, dice, es un caso sobre el Parlamento Andino en que también hubo votos en blanco...”.

91. Acto seguido, la presidencia manifiesta que “...les pediría un favor, Senador Alexánder, Senadora Aída, Senador Roy Barreras, es que vamos a permitir una intervención antes de las postulaciones, porque el punto del Orden del día es postulaciones, aquí no podemos hacer un debate en este punto precisamente. Así que, si se ponen de acuerdo un representante puede ser la misma postulante la Senadora Avella o el Senador López, alguno de los que haya postulado”. (sic)

92. Luego, intervienen Roy Leonardo Barreras Montealegre y Alexánder López Maya, terminada esta última intervención la presidencia del Senado, solicita a su secretario la lectura del artículo 18 del estatuto de la oposición y afirma:

“Muy bien Secretario, después de la lectura del artículo la claridad está que se ejerció el derecho de postulación Senador López y la mayoría del Senado votó en blanco, habiendo ganado el voto en blanco se asume el caso de las elecciones, es decir, se aplican las reglas de elecciones unipersonales cuando el voto en blanco gana.

Lo que sigue señor Secretario para continuar con el Orden del Día, es preguntar a todos los partidos de la oposición si existe alguna postulación para la Vicepresidencia Segunda del Senado de la República. Se abren las postulaciones”. (sic)

93. En este punto, el presidente pregunta si “... ¿existe unanimidad para acordar otro nombre es eso, Senadores?...”. Contesta el secretario que no hay postulación y se decide declarar un receso “...para que busquen ese acuerdo”.

94. La sesión se reanuda con la lectura del artículo 26 literal b) de la Ley 1909 de 2018 y la presidencia decide abrir nuevamente las postulaciones para proveer el cargo de segundo vicepresidente del Senado.

95. Interviene la senadora Sandra Liliana Ortiz Nova³⁰ quien manifestó que “...nosotros nos reunimos como bancada mayoritaria de la oposición y los Senadores del partido Alianza Verde que estamos hoy presentes en este momento somos 6 Senadores nos reunimos y tomamos una decisión de presentar y postular el nombre del Senador Iván Leónidas Name...” (sic), aspiración que respaldó la senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, del Partido Verde, como lo manifestó en dicha sesión.

96. En este punto el senador Alexánder López Amaya afirmó que no esperaba que el Partido Verde presentara postulación alguna “...después de que se comprometieron con Gustavo Bolívar de votar por él, de acompañarlo a él...” (sic), además, manifestó que: “...el partido Comunes, la Lista de Decentes, el Polo Democrático Alternativo, MAIS,

³⁰ Vocera del Partido Verde.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

la Unión Patriótica insistimos en que se repita la votación con el mismo candidato que hemos presentado Gustavo Bolívar y en su defecto Presidente, si eso no es posible nosotros nos vamos a retirar con el siguiente mensaje y la siguiente decisión, señor Presidente, vamos a iniciar las acciones electorales porque esto es una corporación y en esta corporación no se pueden elegir solamente dos, esto es un corporado de 3 y por ende hoy el mandato Constitucional que nosotros tenemos es elegir a los 3 miembros de la Mesa Directiva y aquí no se está haciendo”. (sic)

97. El presidente concede la palabra al senador José Aulo Polo Narváez (Partido Verde) para manifestar su apoyo a la postulación de Iván Name, luego intervinieron dos senadores más y se dispuso el cierre de las postulaciones, con la única candidatura de Iván Leónidas Name Vásquez y se designó la respectiva comisión escrutadora.

98. Finalmente, se abrió la votación, se llamó a lista, se cerró la votación, se contaron los votos, con el siguiente resultado:

Por el Senador Iván Leónidas Name Vásquez: 67
Votos en blanco: 01

Total: 68 Votos

99. Con ocasión de lo anterior, se declaró legalmente elegido y se posesionó a Iván Leónidas Name Vásquez como segundo vicepresidente del Senado de la República.

100. En este orden de ideas, queda en evidencia que como lo sostienen las partes, es lo cierto que la presidencia del Senado de la República al someter a votación la candidatura de Gustavo Bolívar Moreno aplicó las consecuencias previstas en el artículo 258 de la Constitución Política para el voto en blanco.

101. Para entender con mayor facilidad y determinar la efectividad y aplicación del voto en blanco conviene transcribir el contenido del artículo 258 de la Constitución Política:

“El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.”



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

Parágrafo 1o. 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. (...). (Subrayado de la Sala).

102. La anterior transcripción demuestra que cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría, se deberá repetir por una sola vez la votación, con diferentes candidatos.

103. Sin embargo, debe advertirse que el mismo precepto constitucional (artículo 258 de la CP), señala, sin lugar a equívocos, que los efectos del voto en blanco - repetir votación- tendrá aplicación en las elecciones que buscan elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales.

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

105. En este mismo sentido, el Consejo de Estado, Sección Quinta en providencia de 17 de septiembre de 2015³¹, precisó que el voto en blanco y sus consecuencias propenden por la democracia y la participación ciudadana, en los siguientes términos:

*“Ha de notarse que la generalidad conceptual del voto en blanco no es vista desde la restricción determinada por la clase de cargos sino desde una visión general de la participación ciudadana, en pro de la democracia, así se lee en la sentencia SU de 23 de abril de 2015³², al definirlo como una forma de participar en política y expresar el inconformismo “frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral... Así como el voto se utiliza, en general, para apoyar a la opción política de la preferencia, el voto en blanco constituye **otra opción política, que rechaza el acceso a un cargo público de quienes se han presentado como candidatos**. En ese sentido, es un acto de participación política, pues implica concurrir a las urnas para tomar una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos para exigir que las votaciones se realicen con otros candidatos”.*

106. Resulta procedente mencionar que, en reciente oportunidad³³, este mismo juez de lo electoral al analizar la legalidad del acto que declaró el derecho personal a

³¹ Rad. No. 11001032800020140010000, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³² Expediente T-43144422. Accionante: Jaime Araujo Rentería. Demandado: Registrador Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral. M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 05001233300020190331701, MP Rocío Araujo Oñate



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

ocupar una curul en el Concejo Municipal de Bello, en virtud del artículo 25 de la Ley 1909 de 2018, precisó que el Acto Legislativo 02 de 2015 que adicionó el contenido del artículo 112 de la Constitución Política, no estableció “...*un efecto diferente frente al voto en blanco, [entonces] emana claro que al momento de reconocer el derecho personal, no puede entenderse como modificada la regla constitucional establecida en el artículo 258 para el reconocimiento de la mencionada prerrogativa, en los casos en que el candidato que le siga en votos a quien resultó electo para la alcaldía, sea la tercera opción precedida del voto disidente*”.

107. Con dicho pronunciamiento lo que se pretende demostrar es que la única posibilidad de aplicar las consecuencias del voto en blanco a elecciones diferentes a las que se enlistan en el artículo 258 de la CP, sería procedente en los casos en que se modifique dicha disposición constitucional, lo que claramente no sucede en este caso, pues el estatuto de la oposición no se refirió a la posibilidad de repetir las votaciones realizadas para elegir a los integrantes de las mesas directivas de las plenarias del Congreso de la República.

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

109. Reiterada, esta última, en la SU-221 de 2015, que definió el voto en blanco como “...**una forma de participar en política y expresar inconformismo frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral. Se ejerce al escoger la opción, ‘voto en blanco’, en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial. Así como el voto se utiliza, en general, para apoyar a la opción política de la preferencia, el voto en blanco constituye otra opción política, que rechaza el acceso a un cargo público de quienes se han presentado como candidatos. En ese sentido, es un acto de participación política, pues implica concurrir a las urnas para tomar una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos para exigir que las votaciones se realicen con otros candidatos**”. (Negrilla de la Sala).

110. En conclusión, queda demostrado que las consecuencias previstas por el artículo 258 de la Constitución Política, contrario a lo determinado en el proceso adelantado que terminó con la elección del demandado, como segundo vicepresidente del Senado de la República, no resulta aplicable para este tipo de



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

procesos eleccionarios que no tiene como finalidad la escogencia de miembros de corporaciones públicas, pues esta calidad ya la tenían los senadores que participaron durante el trámite y tampoco se adelantó en procura de elegir cargo alguno de elección popular.

111. En este punto es pertinente aclarar que el demandado y el Senado de la República expusieron que la aplicación del artículo 258 Constitucional resultaba válida y citaron como fundamento, además, del citado precepto constitucional, lo concluido por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en fallo de 9 de marzo de 2012³⁴, respecto de la procedencia de repetir la votación con candidatos diferentes.

112. No obstante lo anterior, debe precisar la Sala que dicho antecedente refiere a una elección de carácter popular pues mediante la misma se eligió a los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, periodo 2010-2014, lo cual resulta suficiente para concluir que no guarda relación con el tema en debate que se circunscribe a la conformación de la mesa directiva del Senado de la República.

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

114. En efecto, esta circunstancia resulta vulneradora del contenido del artículo 112 de la CP, en lo referente con “...*derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados*”, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, en cuanto prevé que serán las organizaciones políticas las únicas que podrán postular a los candidatos para ocupar dichas dignidades.

115. Se arriba a la anterior conclusión partiendo del hecho de que se realizó una nueva votación en la cual no se permitió la participación del candidato que en un primer momento fue postulado por tres organizaciones políticas declaradas en oposición, para finalmente elegir al que fue postulado por una sola colectividad.

116. Así las cosas, si bien podría considerarse que se respetó la finalidad perseguida por la Ley 1909 de 2018 al declararse la elección de un integrante de un partido de la oposición, resulta innegable que aplicar las consecuencias del voto en blanco devino en un fraccionamiento de estas organizaciones al punto que muchos de sus miembros se retiraron del recinto.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2010-00029 y 2010-00034, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

117. Es decir que, a final de cuentas, no se respetó la decisión de la mayoría de las organizaciones declaradas en oposición pues, el primero de sus candidatos no resultó elegido como era su voluntad, se reitera, bajo la aplicación de una consecuencia contenida en una disposición constitucional ajena a la elección que se adelantaba.

118. Conviene resaltar que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, los derechos otorgados a la oposición consiste en tener “...participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales” y que los candidatos “...solo podrán ser postulados por dichas organizaciones”, sin que del contenido de este precepto se pueda concluir que no se deba adelantar la respectiva elección, pues incluso resultaría perfectamente plausible que se presenten varios aspirantes todos candidatizados por la oposición y será elegido aquel que alcance la mayoría requerida en el reglamento de la respectiva colegiatura.

119. No sobra precisar que las conclusiones antes expuestas no quieren decir que el argumento del demandante, según el cual quienes no hagan parte de la oposición están imposibilitados para votar en blanco, resulte procedente pues, debe recordarse que el artículo 135 de la Constitución Política impone como facultades de cada Cámara, entre otras, la de elegir sus mesas directivas, lo cual se realiza con la participación de todos sus integrantes, para el presente caso del Senado de la República.

120. En consecuencia, aplicar la tesis expuesta por la parte actora devendría en la limitación de los senadores de ejercer su derecho al voto, lo cual carece de fundamento jurídico, y aunque los votos en blanco depositados sean válidos, la consecuencia prevista para las elecciones populares resulta totalmente inaplicable a la elección de las mesas directivas.

121. De igual manera destaca la Sala que, en este caso, el demandado pertenece al Partido Verde colectividad que, como lo admitieron las partes, ya había tenido representación en la mesa directiva en ese mismo cuatrienio, sin embargo, fue postulado, sin el consenso de los demás grupos de oposición, situación que se encuentra probada en el acta de la sesión del 20 de julio de 2021, que da cuenta que su postulación solo fue respaldada por los integrantes de su misma colectividad, esto más allá del resultado final de la votación, mientras que los voceros del Polo Democrático, de la Lista Decentes, de la Unión Patriótica y del partido Político Comunes manifestaron su oposición con la aspiración del senador Iván Leónidas Name Vásquez, circunstancia que demuestra la inexistencia de la renuncia a postular candidato alegada por la defensa.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

122. En este orden de ideas, aceptar la postulación del demandado sin contar con la decisión “*unánime*” de las organizaciones declaradas en oposición, también deriva en el desconocimiento del contenido del inciso segundo del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018 que dispone que “...[l]a organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan”.

123. Aclara la Sala que la parte actora propuso como cargo de anulación el contenido en el artículo 275.4 del CPACA, que refiere “...[l]os votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer”, causal de nulidad que no guarda relación con la elección que se acusa de ilegal y en la cual no se presentó la situación referida a la distribución de curules o cargos, lo que demuestra que resulta improcedente su estudio.

124. En conclusión, las consideraciones que anteceden demuestran que se debe declarar la nulidad del acto electoral en lo concerniente con la elección del señor Iván Leónidas Name Vásquez, como segundo vicepresidente de la mesa directiva del Senado de la República, porque se adjudicó una consecuencia de orden constitucional que no aplica para este tipo de elecciones, lo que derivó en la vulneración de los derechos que les asisten a las organizaciones políticas declaradas en oposición del gobierno nacional, como también por desconocimiento del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, conforme las consideraciones expuestas.

125. Finalmente, la Sala advierte que dentro de las pretensiones la parte actora solicitó “...que se le ordene al Senado de la República realizar una nueva elección para dicho cargo”, al respecto, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección³⁵, los fallos anulatorios pueden ser modulados por este juez de lo electoral cuando no existe una norma que defina la manera de restablecer la actuación viciada³⁶.

126. En consecuencia, se ordenará a la presidencia del Senado de la República que, de conformidad con las irregularidades comprobadas y en virtud de que se desconoce en la actualidad la composición de la oposición, el trámite eleccionario sea retomado desde el momento en que se decidió dar apertura a las postulaciones para que las organizaciones políticas declaradas en oposición presenten a sus candidatos, sin excepción alguna, y de los postulados se elija a quien ocupará la dignidad de segundo vicepresidente del Senado de la República, periodo 2021-2022, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de unificación de 26 de mayo de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00029-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2019-00059-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

127. Para tal efecto, la elección que se ordena deberá realizarse el 16 de marzo de 2022, día en el que comienza el segundo periodo de sesiones pues, para la fecha en que se dicta la presente providencia el Congreso de la República se encuentra en receso de sus actividades.

128. Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la elección del señor Iván Leónidas Name Vásquez, como segundo vicepresidente del Senado de la República, contenida en el Acta 01 de 20 de julio de 2021, por las razones expuestas en esta providencia.

En consecuencia, se ordenará a la presidencia del Senado de la República que, de conformidad con las irregularidades comprobadas y en virtud de que se desconoce en la actualidad la composición de la oposición, el trámite electoral sea retomado desde el momento en que se decidió dar apertura a las postulaciones para que las organizaciones políticas declaradas en oposición presenten a sus candidatos, sin excepción alguna, y de los postulados se elija a quien ocupará la dignidad de segundo vicepresidente del Senado de la República, periodo 2021-2022, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 26 de la Ley 1909 de 2018.

Para tal efecto, la elección que se ordena deberá realizarse el 16 de marzo de 2022, día en el que comienza el segundo periodo de sesiones pues, para la fecha en que se dicta la presente providencia el Congreso de la República se encuentra en receso de sus actividades.

SEGUNDO: ADVERTIR a las partes que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado



Demandante: Felipe Chica Duque
Demandado: Iván Leónidas Name Vásquez
Rad: 11001-03-28-000-2021-00048-00

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.