



**ORGANIZACIÓN ELECTORAL  
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**RADICADO: 3115-2013**

**ASUNTO: INCLUSIÓN DE CASILLA DE VOTO EN  
BLANCO EN VOTACIONES DE  
REVOCATORIA DE MANDATO.**

**PETICIONARIO: CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**

**MAGISTRADA PONENTE: IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ**

**FECHA DE APROBACIÓN: 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013**

**I.- LA CONSULTA**

El Registrador Nacional del Estado Civil, Doctor **CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**, eleva ante esta Corporación consulta, así:

*“En atención a las solicitudes de Revocatorias del Mandato, de alcaldes y gobernadores, que se vienen tramitando en diferentes departamentos y municipios del país, me permito formular consulta, teniendo en cuenta lo siguiente:*

*La sentencia C-490 de 2011, por medio de la cual, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1475 de 2011, estableció que el voto en blanco es “una expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad, con efectos políticos”.*

*Así mismo, la Resolución 1541 de Junio 18 de 2013, que adiciona el artículo primero de la 004 de 2013 “Por la cual se fijan los montos máximos de dinero privado con los cuales pueden contribuir los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de tales mecanismos”, proferida por el Consejo Nacional Electoral, establece que tratándose de revocatoria del mandato, la agrupación y registro de quienes realizarán las campañas por el SI, por el NO, o por la abstención podrá realizarse en cualquier momento posterior a la convocatoria a votación, ante el Registrador de la circunscripción correspondiente, sin hacer referencia a si el voto en blanco, también es una opción en este mecanismo de participación ciudadana.*

*Por otro lado, la Ley Estatutaria 741 de 2002, prevé que para que proceda la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, deberá ser aprobada por la mitad más uno de los electores, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

*Radicado No.3115 de 2013*

*Teniendo en cuenta la importancia que reviste el voto en blanco en los diferentes procesos electorales, sus efectos en el resultado de las elecciones de las diferentes corporaciones y cargos uninominales y que legalmente es una posibilidad restringida expresamente para votar el Referendo Constitucional, se pregunta:*

*¿Las tarjetas electorales que se pongan a disposición de la ciudadanía para que vote si aprueba o no la revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador, deben incluir la casilla del voto en blanco?*

## **II. COMPETENCIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

El artículo 265, numeral 6°, de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, establece:

*“El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:*

A su vez la ley 130 de 1994 en su artículo 39 literal c) señala otras funciones al Consejo Nacional Electoral, adicionales a las que le confiere la Constitución y el Código Electoral.

*“(…)*

*c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas”.*

Así, de conformidad con los artículos 265 de la Constitución Política y 39 de la Ley 130 de 1994, corresponde al Consejo Nacional Electoral servir de cuerpo consultivo del Gobierno y emitir conceptos interpretando las disposiciones relacionadas con las materias de su competencia.

Por su parte, el artículo 121 de la Constitución Nacional establece:

*“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”*

En virtud de lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral debe tramitar y resolver las peticiones que toda persona le presente, dentro de los plazos y con las consecuencias legales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículos 13, 14, 28 y 31), según se trate de una petición en interés general, de una petición en interés particular, de petición de informaciones o de formulación de consultas.

## **III. NORMAS APLICABLES A LA CONSULTA**

Constituyen normas aplicables a la consulta formulada las siguientes:



## 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**“Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

**“Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

(...)”

**“Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

**“Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

**“Artículo 258...**

**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”.

**“Artículo 259.** Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.

**2.- LEY 131 DE 1994**

**“Artículo 1º.** En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.

**“Artículo 2º.** En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley”.

**“Artículo 7º.** La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.
2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

**“Artículo 8º.** El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan”.

**“Artículo 9º.** Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud”.

**“Artículo 10.** Corresponde al Registrador Nacional, una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7º. de la presente Ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular”.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

**“Artículo 11.** Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

**“Artículo 12.** Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el Registrador Nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado”.

**“Artículo 13.** La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente Ley, será de ejecución inmediata”.

**“Artículo 14.** Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado”.

### 3.- LEY 134 DE 1994

**“Artículo 1º. Objeto De La Ley.** La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley”.

**“Artículo 6º. Revocatoria del mandato.** La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”.

**“Artículo 64. Revocatoria del mandato.** La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

**“Artículo 65. Motivación de la revocatoria.** El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”.

**“Artículo 66. Informe de la solicitud de revocatoria.** Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario”.

**“Artículo 67. Convocatoria a la votación en las entidades territoriales.** Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad”.

**“Artículo 68. Divulgación, promoción y realización de la convocatoria.** Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente Ley.

**“Artículo 69. Aprobación de la revocatoria.** Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

**“Artículo 70. Resultado de la votación.** Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período”.

**“Artículo 71. Inscripción de candidatos.** Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación”.

**“Artículo 72. Remoción del cargo.** Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado”.

**“Artículo 73. Ejecución inmediata de la revocatoria.** Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata”.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

**“Artículo 74. Elección del sucesor.** Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

*Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado”.*

**“Artículo 75. Designación del sucesor.** El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período”.

**“Artículo 76. Suspensión de elecciones.** El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes”.

#### 4.- LEY 1475 DE 2011.

**“Artículo 28. ...**

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral”.*

Es de señalar, en relación con esta norma, que en el proyecto de ley que terminó siendo la Ley 1475 de 2011, se pretendió reglamentar las normas constitucionales que rigen los efectos del voto en blanco, al establecer en el texto aprobado por el Congreso de la República lo siguiente:

**“ARTÍCULO 30...**

*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.*

*...”*

Este inciso fue declarado inexecutable.

#### IV. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES APLICABLES A LA CONSULTA

Constituyen precedentes jurisprudenciales aplicables a la consulta formulada los siguientes:



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

**1.- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010.**

*“Específicamente sobre introducción de la casilla de voto en blanco se pronunció in extenso esta Corporación y concluyó que una previsión de esta naturaleza era inconstitucional por las siguientes razones:*

*(i) Porque esta posibilidad no está prevista en la LEMP pues el artículo 42, al regular los requisitos específicos del referendo constitucional, no prevé expresamente la posibilidad del voto en blanco, y por el contrario excluye dicha casilla, pues habla exclusivamente de casillas “para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos”,*

*(ii) Porque el artículo 378 de la Carta ordena que el temario o articulado de un referendo constitucional sea presentado de tal manera que los electores puedan escoger libremente “qué votan positivamente y qué votan negativamente”, de manera tal “que las posibilidades previstas constitucionalmente en un referendo constitucional son el “sí” y el “no”, pero en ningún caso el “voto en blanco”,*

*(iii) Porque la admisión del voto en blanco atraería a los ciudadanos para que participen en el referendo, con el fin de que el umbral de participación mínima exigido por el artículo 378 superior sea sobrepasado, “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” (Sentencia C-551 de 2003).*

*Ahora bien, el texto de la Ley 1354 de 2009 introduce la casilla de voto en blanco, previsión que debería ser declarada inconstitucional por las razones antes anotadas, no obstante debido a que todo el estatuto será declarado inexecutable la parte resolutoria de esta decisión no contendrá declaratoria específica de inexecutable de este enunciado”.*

**2.- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 de 2011.**

*“En principio, tampoco ofrecería reparo de constitucionalidad la norma estatutaria (inciso 3°) que aparentemente replica el mandato constitucional (Par. 1° Art. 258) según el cual debe repetirse, por una sola vez, las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, presidente de la república en primera vuelta o miembros de las corporaciones públicas cuando el voto en blanco adquiera amplias proporciones. Esta norma reconoce en el voto en blanco la manifestación de una opción política que cuenta con protección constitucional, toda vez que materializa una forma de oposición política con capacidad de invalidar un certamen y exigir su repetición.*

*Sin embargo, tal como lo advierte uno de los intervinientes, la norma estatutaria contempla una regulación distinta sobre la mayoría requerida para que el voto en blanco tenga poder invalidante, a la establecida en el Acto Legislativo 1° de 2009. En efecto, el parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución modificado por el mencionado acto reformativo, ordena que deberá, repetirse por una sola vez, la votación*





CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

*para elegir miembros de corporaciones públicas, gobernadores, alcaldes o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, “cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría”. En tanto que el inciso tercero de la norma examinada dispone que la repetición de la elección para los mismos cargos deberá llevarse a cabo “cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación”. Es claro que se trata de estándares muy distintos para la cuantificación de la mayoría que debe obtener el voto en blanco con poder invalidante. Mientras que la norma constitucional impone una mayoría absoluta, el proyecto de ley estatutaria reduce el presupuesto a una minoría simple, en clara vulneración de la norma constitucional.*

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

**3.- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Radicados: 2010-00029 y 2010-00034**

*“... el Acto Legislativo N° 1 de 2003,... implicó un avance de gran relevancia respecto de los efectos del voto en blanco en nuestro sistema político y electoral... introdujo una reforma importante al artículo 258 superior... con el único propósito de dotar de mayores efectos políticos al voto en blanco,... que, además de ser un voto válido,... 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 artículo 9 del Acto Legislativo N° 1 de 2009... representó un cambio, en cuanto eliminó el adjetivo “absoluta”... ... la evolución normativa del voto en blanco, se observa que éste ha tenido tres momentos diferentes: (i) ... 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;... ; (ii) ... 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,... no equiparable ni a los votos nulos ni a los no marcados, es decir, un voto válido y (iii)... 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...”*

*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,*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

*corrupción, entre otros... 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 sistemas 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 tomada 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*



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

*acuerdo con nuestro ordenamiento superior, que el mismo está llamado a producir efectos.* (Negrillas y subrayados fuera del texto original)

## V.- EL PROBLEMA JURÍDICO

¿Las tarjetas electorales que se pongan a disposición de la ciudadanía para que vote si aprueba o no la revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador, deben incluir la casilla del voto en blanco?

## VI.- CONSIDERACIONES

Tal y como se desprende del artículo primero de nuestra Constitución Política, Colombia es un *Estado Social de Derecho* erigido como *República Democrática y Participativa*, lo que, sin pretender que la democracia se limite a lo electoral, implica la posibilidad que tiene el mayor número posible de ciudadanos de concurrir libremente a elecciones, de tal suerte que no puedan existir “*poderes*” que no sean consecuencia de procesos electorales en que aquellos participen, de tal manera que, para que un régimen sea considerado como democrático, debe estar precedido por elecciones limpias e institucionalizadas.

En este sentido, nuestro ordenamiento constitucional ha buscado darle al ciudadano un amplio espectro de participación política, ya sea a través de la elección directa de nuestras principales autoridades públicas, como por la dotación al ciudadano de un amplio catálogo de mecanismos de participación en los asuntos que son de su interés.

En este orden de ideas, se le ha dado el carácter de programático al voto depositado para elegir alcaldes y gobernadores, a quienes los electores le imponen a manera de mandato, el programa de gobierno que como candidatos le presentaron a la comunidad, cuyo incumplimiento conlleva la posibilidad de revocarles el mandato a los gobernantes que traicionen la confianza que se les depositó en las urnas.

Desde otra perspectiva, en desarrollo de este mismo principio democrático, la Carta Fundamental amplió las posibilidades de participación de los ciudadanos, en la medida que en los procesos electorales, éstos no solo pueden escoger entre las distintas alternativas propuestas, sino que además pueden expresar su protesta cuando ninguno de los candidatos propuestos cumple sus expectativas a través de voto en blanco, al que se le ha dado una trascendencia tal, que en aquellos eventos cuando sea mayoritario, obliga a que se repitan las elecciones, incluso con candidatos diferentes a los originales.

Ante estos espacios de participación, se consulta si ambos pueden darse de manera concomitante, es decir, si en un proceso de revocatoria de mandato es procedente que los electores se manifiesten a través del voto en blanco.

Lo primero en señalar, es que ni el legislador ni el constituyente ha dictado normas generales al respecto, configurándose un aparente vacío normativo, en atención a lo cual debe reiterarse que toda actuación pública ha de estar regida por una serie de principios orientadores, los que constituyen normas de textura abierta y contenido amplio que tienen como propósito fundamentar el ordenamiento jurídico, darle una razón de ser, para coadyuvar a la interpretación de las normas, para descubrir su significado, colaborando con ello en la hermenéutica, informando la labor interpretativa y así como integrar el ordenamiento jurídico en torno a los bloques complejos de juridicidad (Constitucionalidad y Legalidad).



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

En razón de ellos, los distintos operadores jurídicos, entre ellos el Consejo Nacional Electoral, no pueden escudarse en las aparentes lagunas o vacíos que puedan presentarse, por lo que no puede invocarse el *non liquet* para abstenerse de decidir en uno u otro sentido, ya que todo vacío es aparente, por lo que debe apelarse a los distintos principios generales de derecho para llenarlos de contenido.

## 1.- DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Una primera aproximación al tema puede llevar a que se diga que tales mecanismos de expresión de la voluntad popular pueden coexistir, ello dado el carácter expansivo del principio democrático, el que no en vano ha sido profusamente reiterado por la Corte Constitucional, la que ha dicho que:

*“El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito<sup>1</sup>”.*

*“(...) la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos<sup>2</sup>”*

*“El modelo democrático participativo tiene una clara línea de acción que se enfoca en asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con un alcance transversal, universal y expansivo. En materia política, este principio no se concentra exclusivamente en el acto de elección de representantes, ya que incluye el reconocimiento de los mecanismos de participación previstos por el Constituyente y*

<sup>1</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 089 de 1994.

<sup>2</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

*aquellos que en virtud del desarrollo de la libertad de configuración normativa disponga el legislador. En todo caso, como ya se dijo, la participación democrática en el plano político no es absoluta, pues la misma se encuentra sometida a las limitaciones que en términos de razonabilidad se establezcan en la ley, acorde con los mandatos previstos en la Constitución<sup>3</sup>”.*

De lo que se desprende, que desde esta sola perspectiva, es posible entender que estos dos mecanismos pueden coexistir, ya que, por ejemplo, el voto en blanco puede constituir un mecanismo a través del cual los ciudadanos expresen su protesta frente al mandatario al que se le pretende revocar el mandato, pero también su rechazo a quienes promuevan tal mecanismo, al considerar que no son legítimas sus pretensiones. Sin embargo, existen otras perspectivas:

## **2.- DE LA ABSTENCIÓN COMO FORMA DE EXPRESIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA**

No obstante, existen elementos complementarios que pueden llevar en una dirección contraria. En este sentido, debe tenerse en cuenta, que a pesar de las diferencias entre una y otra figura, deben observarse las similitudes que la figura de la revocatoria del mandato presenta con la del referendo constitucional, en la que ha sido expresamente negada la posibilidad de acudir al voto en blanco.

Estas similitudes tienen que ver con el valor que se le ha dado a la abstención en uno y otro proceso, es así como en ambos se exige unos niveles mínimos de participación para que los procesos sean válidos, ya que no basta con que la mayoría de los participantes de cada uno de estos procesos democráticos acepten la propuesta que se les plantea por los promotores de uno u otro mecanismo de participación, además es necesario que ellos representen al menos un porcentaje determinados, ya sea de los potenciales votantes, o de los que participaron en la elección del mandatario cuya revocatoria se pretende, de lo que se desprende que en estos casos, la abstención haya sido considerada como un mecanismo de participar en este tipo de certámenes democráticos.

Lo anterior se evidencia de las siguientes disposiciones:

Revocatoria de Mandato	Referendo Constitucional
<i>Ley 134 de 1994. Artículo 69. Aprobación De La Revocatoria. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, <u>siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.</u></i>	<i>Constitución Política. Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.</i>  <i>La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la</i>

<sup>3</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1017 de 2012.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

	<p><u>mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.</u> (Subrayados fuera del texto original)</p>
--	---

A este respecto, la propia Corte Constitucional se ha manifestado señalando:

*“... la propia norma contempla dos situaciones distintas: la primera relacionada con el sufragio para las elecciones, y la segunda relacionada con el sufragio para los demás mecanismos de participación democrática.*

*En este sentido, la Sala observa que la distinción prevista en la norma, lejos de ser puramente formal reviste particular relevancia desde una perspectiva constitucional, porque mientras las elecciones consisten, según la doctrina, en una “técnica de designación de representantes”, los demás mecanismos de participación tienen que ver con otras formas de intervención ciudadana en asuntos relacionados con la vida política al interior de la sociedad, que comprenden la posibilidad de “influir en la formación política estatal”, pero desde escenarios distintos. De esta manera, mientras las elecciones son concebidas como una forma de escogencia de personas característica de la democracia representativa, los otros mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, son inherentes a un modelo de democracia participativa donde incluso no siempre el ejercicio del derecho se materializa por medio del voto.*

...

*La Constitución de 1991 operó el tránsito de una democracia representativa, de estirpe liberal clásico y donde el ciudadano se limita a elegir periódicamente a sus representantes, a una democracia participativa donde aquél está llamado a tomar parte en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos...*

*En efecto, el diseño constitucional y estatutario de los mecanismos de participación, basado en la exigencia de la consecución de unos determinados umbrales mínimos para que el acto sea válido, conduce a que en Colombia la abstención produzca efectos jurídicos.*

...

*Para el caso específico de los referendos constitucionales, la abstención no es vista como un fenómeno negativo, como sí sucede con la ausencia de participación de los ciudadanos en las elecciones en una democracia representativa. Todo lo contrario. La abstención es considerada como una decisión política válida, una expresión de rechazo, individual o colectiva de unos ciudadanos libres, acerca de unas propuestas de reforma constitucional que son sometidas a la aprobación del pueblo, que está llamada a producir determinados efectos jurídicos y que goza de una debida protección constitucional. Otro tanto sucede con los demás mecanismos de participación ciudadana.*

...



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Radicado No.3115 de 2013

*En lo que concierne a la **revocatoria del mandato** cabe señalar que es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde...*

*Ahora bien, de conformidad con el artículo Segundo de la Ley Estatutaria 741 de 2002 “Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día que se eligió al respectivo mandatario”, es decir, que se exige el cumplimiento de un determinado umbral para que la decisión adoptada por el pueblo sea válida jurídicamente.*

...

*La abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquélla que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez.*

...

*La abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorios, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales.*

...<sup>4</sup>...

De lo que es pertinente concluir, que la abstención activa, constituye un elemento válido de participación en los distintos mecanismos de participación ciudadana que demandan la superación de un umbral de votación para que los resultados sean válidos, como es el caso de la revocatoria de mandato, por lo que a través de ella se expresa el rechazo a la propuesta que en tal sentido le es propuesta al electorado, con lo que esta figura remplaza el efecto protesta que tiene en los demás procesos electorales el voto en blanco.

Lo anterior, toda vez que quienes voten a favor de la revocatoria del mandato, expresaran su rechazo a la gestión del mandatario de turno, mientras que quienes voten en contra de tal propuesta o se abstengan de votar, expresarán su rechazo a la promoción de tal mecanismos participativo haciendo innecesario la expresión de voto en blanco.

<sup>4</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2004.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

*Radicado No.3115 de 2013***VII.-LA RESPUESTA**

De acuerdo con las anteriores consideraciones, no es procedente la inclusión de la casilla del voto en blanco en las votaciones de revocatoria de mandato.

Finalmente, sobre el alcance de la presente consulta, se precisa que esta se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el que establece que *“salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

**NORA TAPIA MONTOYA**  
Presidenta

**PABLO GUILLERMO GIL DE LA HOZ**  
Vicepresidente

**IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ**  
Magistrada Ponente