



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

---

Bogotá D.C. siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015)

**Radicación interna: 2244**

**Número Único: 11001-03-06-000-2015-00029-00**

**Referencia:** Efectos del voto en blanco en la elección de secretarios de concejos municipales. Mayorías.

El Ministro del Interior consulta sobre los alcances del voto en blanco, sus efectos y consecuencias en el proceso de elección del Secretario del Concejo Municipal de Tolú, Sucre.

#### I. ANTECEDENTES

Dice el Ministro que según el Presidente del Concejo Municipal de Tolú:

*“En sesión del día 27 de noviembre de 2014 y en la hora señalada, se procedió a la elección del Secretario del Concejo, sometiéndose a consideración de la plenaria dos (2) hojas de vida, no obstante, de que solo una de ellas era la que reunía las exigencias y calidades demandadas para ocupar el cargo; la mayoría de los miembros del Concejo optó por votar en forma secreta y la minoría lo hizo en forma pública y nominal, tal y como lo ordena el Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 133 de la Constitución Nacional.”*

Anota que efectuada la votación, el resultado fue de 7 votos en blanco y 5 para el único candidato que se consideró elegible.

Así las cosas, formula las siguientes **PREGUNTAS:**

*"1. ¿Cuáles son los alcances del voto en blanco, sus efectos y consecuencias en relación con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú, de característica atípica, en cuanto al valor que se le debe asignar al voto en blanco en el caso particular mencionado, en donde el voto en blanco obtuvo un número de 7 frente a 5 concejales que votaron por el único aspirante elegible, tal como lo determinó la comisión accidental de verificación documental?"*

*2. ¿Se conserva la competencia por parte de la corporación municipal para llevar a cabo la elección de Secretario, teniendo en cuenta que el término para elegirlo ya se ha vencido?"*

*3. ¿Se debe convocar a una nueva inscripción de aspirantes y el inscrito y no elegido se puede inscribir nuevamente?"*

*4. ¿En qué situación se encuentra el único elegible en el proceso de elección de Secretario que obtuvo los votos del bloque de Concejales en número de 5 que lo hicieron de forma nominal y pública?"*

*5. ¿Cómo deben subsanarse las falencias cometidas en las actuaciones relacionadas con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú?"*

*6. ¿Cuál sería el procedimiento y trámite establecido para corregir los actos relacionados con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú?"*

## **II. CONSIDERACIONES**

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Ministro, la Sala analizará los siguientes puntos: i) evolución del voto en blanco en nuestro ordenamiento jurídico, ii) efectos del voto en blanco, iii) el reglamento interno de los concejos municipales y sus disposiciones electorales, iv) la competencia temporal de los concejos municipales para elegir sus secretarios, v) La situación generada por la existencia de un solo candidato elegible y vi) el caso concreto.

### **A. Evolución del voto en blanco en nuestro ordenamiento jurídico**

Los sistemas democráticos se han convertido paulatinamente en el mundo contemporáneo en los modelos por excelencia para la búsqueda de la armonía y el desarrollo social sobre la base, entre otros instrumentos, del ejercicio del derecho al voto.

En la medida en que el modelo democrático se torna más participativo, el voto empieza a ser utilizado en manifestaciones distintas a la elección de candidatos, como cuando a través de un proceso de participación se vota a favor o en contra de la adopción o derogación de una norma, o sobre la revocatoria de un mandato de un gobernador o alcalde, etc.

Asimismo el voto es un importante vehículo para exteriorizar la insatisfacción o frustración hacia un sistema político, los candidatos o las opciones en contienda, y es en este contexto en el que emerge el mayor valor del voto en blanco y su necesidad.

La legislación colombiana ha evolucionado en cuanto a la aceptación y efectos otorgados al voto en blanco, como se aprecia en el siguiente breve recuento histórico.

La Ley 28 de 1979 en el artículo 107 disponía:

*“Se considera 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.”*

La redacción de este artículo, dice el Consejo de Estado, corresponde al que en la actualidad se conoce como voto nulo.<sup>1</sup>

Con posterioridad la Ley 96 de 1985 previó:

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

El Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) artículo 137 definió el voto en blanco como aquel *“que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco y solo se tenía en cuenta para obtener el cociente electoral.”*

Con la adopción de la tarjeta electoral para elecciones de Presidente de la República, la Ley 62 de 1988 en su artículo tercero previó la existencia de un lugar para el voto en blanco, en el cual el elector podía registrar su opción:

*“En las elecciones para Presidente de la República, identificado el votante se le entregará la tarjeta o tarjetas electorales con el sello del jurado de votación en el dorso de la tarjeta. Acto seguido, el elector se dirigirá al cubículo y registrará su voto en el espacio que identifique al partido o agrupación*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 22 de enero de 2015. Expediente: 2013-00030

*política de su referencia , o en el lugar previsto para votar en blanco; luego doblará la tarjeta correspondiente, regresará ante el jurado de votación y la introducirá en la urna.*

*Ninguna persona podrá acompañar al elector en el momento de sufragar.”(subrayado fuera del texto)*

El artículo 258 de la Constitución de 1991, en su redacción original, nada establecía respecto al voto en blanco.

Por otra parte la Ley 84 de 1993 en su artículo 14 definió el voto en blanco y prácticamente le negó efectos jurídicos al tenor de su texto:

*“Voto en blanco voto nulo. Voto en blanco es que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cociente electoral.*

*El voto nulo es cuando se marca más de una casilla o candidato; cuando no se señala casilla alguna; cuando la marcación no identifica claramente la voluntad del elector o cuando el voto no corresponde a la tarjeta entregada por el jurado de votación.”*

Dicha ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, básicamente por haber sido tramitada como ley ordinaria, cuando debió ser por ley estatutaria, mediante sentencia C-145 de 1994 en la que anotó:

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

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

Para suplir el vacío que dejó tal inexecutable, y con el ánimo de tener un ordenamiento electoral más acorde con la nueva realidad constitucional, se profirió la Ley 163 de 1.994 que establece:

*“ARTÍCULO 17: Voto en blanco. Voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.”*

Vino luego el Acto Legislativo 01 de 2003 que en un intento por cambiar algunas costumbres políticas adoptó la denominada “Reforma Política”, dándole una nueva dimensión al voto en blanco al modificar el artículo 258 del Ordenamiento Superior:

**“ARTÍCULO 11.** *El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:*

*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.*

**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 los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.*

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

Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2009 -norma vigente- reza:

**“ARTÍCULO 9o.** *El parágrafo 1o del artículo 258 de la Constitución Política quedará así:*

**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”.*

## B. Efectos del voto en blanco

El papel del voto en blanco se limitaba al de ser computado para calcular el cociente electoral, que consiste en el resultado de dividir el total de votos válidos por el número de puestos a proveer.

Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003 se fortaleció su rol:

***“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 los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.”*

Finalmente el Acto Legislativo 01 de 2009 -norma vigente- dispuso:

***“ARTÍCULO 9o.*** *El párrafo 1o del artículo 258 de la Constitución Política quedará así:*

***“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”.*

La Sección Quinta de esta Corporación en sentencia del 22 de enero del año que transcurre<sup>2</sup> señaló que, después de comparar el texto del Acto Legislativo 01 de 2009 con el Acto Legislativo 01 de 2003, se pudo establecer que se sustituyó la expresión “cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación de los votos válidos” por la fórmula “cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría”, lo que ha llevado a pensar que el constituyente abandonó el concepto de mayoría absoluta de la votación total válida como parámetro y que lo reemplazó por una mayoría simple o relativa.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente 2013-00030

Aclara la sentencia que:

*"(...) si bien es cierto que de una "mayoría absoluta" prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003, se pasó a solamente una "mayoría" en el Acto Legislativo 01 de 2009, pues se suprimió expresamente el adjetivo "absoluta", ello en verdad no implicó una modificación sustancial en el tipo de mayoría que se requería, dado que como lo percibieron la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se siguió conservando la mayoría absoluta como factor determinante para que el voto en blanco pueda provocar la realización de nuevas elecciones, en atención a que la comparación debe cumplirse de cara a la votación total válida, más no respecto de los votos conquistados por cada una de las opciones políticas"*

Explicado esto, se acota que el voto en blanco además tiene efectos en los mecanismos constitucionales para la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular.

Es así que el artículo 263 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, prevé el denominado "umbral electoral" como aquel número mínimo de votos que debe alcanzar una lista electoral para corporaciones públicas y que la habilita para eventualmente acceder a la obtención de curules, previa aplicación de la "cifra repartidora".

Este umbral se encuentra previsto en un tres por ciento (3%) de los votos sufragados para Senado de la República o en un cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones.

En ese escenario el voto en blanco debe computarse para efectos de establecer el umbral electoral, dado el reconocimiento de su existencia y validez.

No ocurre lo mismo al momento de calcular la "Cifra repartidora" prevista en el artículo 263A, y que *"resulta de dividir por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer"*

Comoquiera que el voto en blanco implica la voluntad de no sufragar a favor de alguna lista o candidato, lógicamente no habrá lugar a contabilizarlo para efectos de establecer la consabida cifra, ni para la adjudicación de escaños.

### **C. El reglamento interno de los concejos municipales y sus disposiciones electorales**

El artículo 287 de la Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, lo que les permite gobernarse por autoridades propias.

Dentro de las entidades territoriales el municipio es calificado como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (C.P. artículo 311) y para cada uno se prevé la existencia de una corporación de elección popular denominada “concejo municipal”. (C.P. artículo 312).

Las funciones generales de dicha corporación están señaladas directamente en el artículo 313 de la Constitución y en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

El artículo 31 de la Ley 136 de 1994 se refiere al reglamento interno de tales corporaciones, así:

**“ARTÍCULO 31. REGLAMENTO.** *Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.”*

En este punto la Sección Quinta del Consejo de Estado ha dicho que los reglamentos internos pueden contener disposiciones electorales de obligatorio cumplimiento “[y] por lo tanto, si ellos establecen formalidades para la elección de funcionarios de competencia de los concejos, tal requisito debe cumplirse en forma estricta pues de lo contrario está viciado de nulidad.”<sup>3</sup>

#### **D. La competencia temporal de los concejos municipales para elegir sus secretarios**

La jurisprudencia de la Sección Quinta ha dicho que, aunque por excepción el ejercicio de la competencia se puede someter a plazos o condiciones – y en tal caso el mismo legislador es quien señala expresamente si su no ejercicio ha de acarrear dicha pérdida-, las normas sobre competencia para expedir actos administrativos por el transcurso del tiempo son en principio de aplicación intemporal.

---

<sup>3</sup> Sentencias del 30 de julio de 1993. Radicación número: 1030 y del 19 de marzo de 1997. Radicación número: 1652,

Dice la Sección que *“la administración en términos generales, no pierde la competencia cuando vence el plazo para su ejercicio, a menos que el legislador disponga explícitamente lo contrario”*.<sup>4</sup>

Consecuentemente y a propósito de una acción de cumplimiento contra la Corte Suprema de Justicia por la tardanza en la elección del Fiscal General de la Nación, la Sección Quinta consideró que la normativa debe prever expresamente que transcurrido determinado lapso sin elegir, efectivamente se pierde la competencia para hacerlo.<sup>5</sup>

#### **E. La situación generada por la existencia de un solo candidato elegible**

Para el análisis es preciso anotar que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como "Pacto de San José de Costa Rica"<sup>6</sup> en el artículo 23 sobre derechos políticos prevé que los ciudadanos gozan del derecho *“de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.”*

En lo que a este concepto interesa es menester detenerse en la autenticidad de las elecciones en un sistema democrático.

En orden a determinarlo es de mucha utilidad el aporte del profesor Dieter Nohlen para el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, órgano creado a instancias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dice el tratadista:

*“Como muchos otros conceptos claves de la política, la acepción “elección” está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte puede tener un sentido neutro o “técnico”, y por la otra, un sentido sesgado u “ontológico”. Si no se hiciera esta diferenciación no podría entenderse por qué en*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia del 25 de noviembre de 2003, expediente 2002-0358

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia del 10 de marzo de 2011. Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02332-01(ACU)

<sup>6</sup> La convención fue aprobada por la Ley 16 de 1972, y tiene los efectos previstos en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia.

*sociedades y sistemas políticos tan diversos en su estructura y orientación, las elecciones son parte de lo cotidiano de la política.*

*El significado neutro de "elecciones" puede ser definido como "una técnica de designación de representantes". En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.*

*El significado ontológico de "elecciones" se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos. En este sentido se da una confluencia entre los conceptos "técnico" y "ontológico" de "elección", al definirla como "método democrático para designar a los representantes del pueblo".*

*Estos conceptos generales abarcan una gran diversidad de variantes en la práctica política de los países. Un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de los tipos de elecciones.*

## *II. Tipos de elecciones*

*Los tipos de elecciones se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucran las elecciones, con el órgano representativo, con el tiempo en que se realizan y con el sistema político. Respecto a la primera relación, se puede distinguir entre niveles nacionales y subnacionales y respecto a la segunda categoría, entre elecciones provinciales o regionales y municipales. Vale añadir las elecciones supranacionales para órganos representativos en sistemas de integración regional, como por ejemplo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Respecto a la segunda relación, conviene diferenciar entre elecciones presidenciales y parlamentarias, o sea unipersonales y pluripersonales y dentro de la segunda categoría entre elecciones unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una Cámara de Diputados y un Senado.*

*Respecto a la tercera relación es importante diferenciar entre elecciones simultáneas (elecciones uni- y pluripersonales, incluso de diferentes niveles) y no-simultáneas. Se distingue asimismo entre diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterio no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el voto (si con el mismo voto se elige a varios órganos). Vale añadir la distinción —en el caso de elecciones plurinominales— de elecciones de renovación completa o parcial y de elecciones intermedias, cuando las elecciones parlamentarias tienen un período más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las presidenciales. El grado de simultaneidad de las elecciones tiene muchas implicancias para el*

*resultado de las elecciones y más aún para el funcionamiento del sistema político o en la gobernabilidad (véase Nohlen 1998).*

*Respecto a la cuarta relación, el criterio clave de distinción es el de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene. Conforme a ello, es posible distinguir entre:*

- a) *elecciones competitivas;*
- b) *elecciones semicompetitivas;*
- c) *elecciones no-competitivas.*

*En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos entonces ante elecciones no-competitivas.*

*Estos tipos de elecciones corresponden a la tipología corriente de los sistemas políticos modernos:*

<i>Elecciones competitivas</i>	<input type="checkbox"/>	<i>Sistemas democráticos</i>
<i>Elecciones semicompetitivas</i>	<input type="checkbox"/>	<i>Sistemas autoritarios</i>
<i>Elecciones no-competitivas</i>	<input type="checkbox"/>	<i>Sistemas totalitarios</i>

También acota el autor:

*“El rol de las elecciones (competitivas) en los sistemas democráticos es fundamental. En primer lugar, las elecciones constituyen la base del concepto “democracia”. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder. En segundo lugar, las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes. ”*

En tal posición coincide Norberto Bobbio para quien la competencia en las elecciones es esencial en la democracia y resalta que esta existe porque se garantizan los principales derechos de libertad, partidos en competencia y elecciones periódicas.<sup>7</sup>

Traída la argumentación al escenario que ocupa la atención de la Sala, adelante se analizará cómo, a pesar de que el voto en blanco no tiene efectos en los términos del artículo 258 de la Constitución, puede de hecho ser valorado como una manifestación de desaprobación frente al nombre de

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, México, FCE, 1984, Capítulo I.

un único candidato elegible, en el escenario de una elección democrática en la que realmente opera una contienda entre las opciones aprobación/desaprobación.

## **F. El caso concreto**

Revisada el Acta 79 del 27 de noviembre de 2014 se encuentra que terminada la votación para Secretario se verificó la existencia de 12 votos, de los cuales 5 fueron a favor del único candidato con la documentación en regla y 7 en blanco.

Al respecto observa la Sala que mediante el Acuerdo 003 del 26 de febrero de 2010 el Concejo Municipal de Santiago de Tolú adoptó su reglamento interno en el que aparece que el Secretario será elegido por el Concejo en el mes de noviembre para un período de un (1) año reelegible a criterio de la Corporación. (Artículo 44)

El artículo 76, inciso cuarto, prevé las reglas en materia de votaciones y señala que “[f]ratándose de elecciones, los Concejales deberán votar por uno de los candidatos o en blanco. En toda votación el número de votos debe ser igual al número de concejales presentes al momento de ejercer este derecho; si el resultado no coincide, el Presidente anulará la elección y ordenará su repetición.”.

Por otra parte, el artículo 80 ibídem dispone:

*“Artículo 80. Reglas especiales en materia de elecciones. Al acto de elección se citará con tres (3) días de anticipación, conforme a la ley. En la fecha y hora indicada, el Presidente abrirá la votación secreta.*

*Cada votante escribirá en su papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer y lo depositará en la urna dispuesta para el efecto, en el orden de llamado a lista por el Secretario. Previamente, el Presidente designará una comisión escrutadora, encargada de contar las papeletas depositadas e informar del resultado, indicando el número de votos obtenido por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos y el total de votos.*

*Entregado el resultado, la presidencia preguntará a la corporación si declara legalmente elegido para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de los votos. Si es concejal que se hallare presente, o Secretario reelegido, se le tomará el juramento de rigor; si se trata de funcionario que deba acreditar requisitos, se dispondrá su posesión para otra oportunidad dentro del término legal.*

*Parágrafo: Con el fin de prevenir acusaciones o demandas, los concejales, al hacer una elección, tendrán en consideración las prohibiciones de que tratan los artículos 126 y 292 de la Constitución Política y 49 de la Ley 617 de 2000.”*

Se aprecia entonces que el reglamento expedido en el año 2010 no confiere efectos a los votos en blanco en los términos del artículo 258 de la Carta como aparece obvio de la simple lectura del artículo 80 transcrito. Del mismo se infiere sin esfuerzo que la elección de Secretario del concejo reviste, en principio, la forma de una selección entre múltiples opciones que se presentan simultáneamente a la consideración de los concejales.

Ahora bien, el derecho al voto como fundamento de la democracia tiene connotaciones harto estudiadas por la ciencia política, la doctrina y la jurisprudencia, y conocidas por la opinión pública alrededor del orbe al punto de que para el común de la gente es asunto de sentido –precisamente-común. Este derecho democrático fundamental no equivale al que se adquiere por el hecho de ser elegido o designado para participar en un cuerpo directivo colegiado, aun cuando ciertas reglas numéricas les sean comunes.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-221 de 2015, distingue cuatro tipos de mayorías: calificada, absoluta, simple, o relativa. Para efectos de este concepto interesa resaltar la distinción propuesta por la Corte en cuanto a parámetro y porcentaje, en la medida en que permite entender con simpleza la distinción entre mayoría simple y absoluta.

Parámetro se refiere al “total de votos sobre el cual se contabiliza” el porcentaje exigido en cada caso; el parámetro suele ser de dos clases: absoluto –referido a un número en principio invariable (i.e. absoluto), y conocido en un momento dado en el tiempo, como por ejemplo el número de integrantes de un colectivo-, y variable –referido al en principio variable número de asistentes o de votantes en una elección-. La distinción del parámetro resulta en la distinción entre mayoría absoluta y simple, por manera que ambas dicen a la mitad más uno de los votos: como es obvio la mayoría absoluta pide mitad más uno del total de los integrantes de un colectivo, mientras que la mayoría simple pide la misma mitad más uno pero de una cifra que puede variar, como cuando se refiere a asistentes o votantes (según se especifique en la disposición respectiva). La cifra de las mayorías absoluta y simple se confunde cuando el parámetro se iguala, vale decir cuando asiste o vota el cien por ciento de los integrantes.

La mayoría absoluta es en efecto una especie del género de las mayorías calificadas. Su condición “calificada” se desprende de una exigencia puesta

sobre el parámetro, del que se demanda que sea considerado en su expresión absoluta, en su totalidad, con independencia de si ese total de personas miembros asistió o no a la sesión o a la votación.

A partir del anterior entendimiento no resulta difícil la noción de mayoría calificada en general, que no es otra cosa que aquella mayoría a la que se hacen exigencias especiales –en el parámetro o en el porcentaje–, de manera que se la diferencia de la mayoría simple. Tampoco resulta difícil, por ende, la noción de mayoría calificada en particular, cuando la “calificación” de la mayoría discurre en torno al porcentaje exigido para aprobar una determinada decisión. Vale decir que sin perjuicio del parámetro, que puede ser absoluto o variable, la mayoría calificada exige un porcentaje o fracción superior a la “mitad más uno”:  $3/5$ , 60%,  $2/3$ , 75%,  $4/5$  etc., son mayorías que oscilan en cuanto demandan un porcentaje mayor o menor pero siempre superior a la mayoría simple.

Sin embargo, es menester aclarar que la inteligencia de en qué consisten las mayorías simples y calificadas (entre las cuales se encuentra la absoluta por cuenta de la exigencia de un determinado parámetro, como quedó explicado), se refiere en lo fundamental a elecciones en las que se aprueba o imprueba una determinada propuesta o proposición. En efecto, el acto de votar en una elección implica una respuesta del elector a una pregunta determinada. Si la pregunta propone una variable binaria de aprobación/desaprobación, de sí o no, la mayoría mínima requerida es sin duda la constituida por la mitad más uno de los votos tal como la plantea la Corte Constitucional:

*“por regla general, la “mayoría”, sin apelativos adicionales, ha sido entendida desde el punto de vista del porcentaje, como la mitad más uno de los votos”*

Cuando esa misma “mayoría” se califica como absoluta, se está hablando también de “mitad más uno”, solo que ahora en referencia al parámetro absoluto.

En la SU-221, por lo demás, la Corte resuelve de manera clara sobre la cuestión de cómo interpretar la “mitad más uno” frente a parámetros impares, y al respecto ofrece un ejemplo en el que el parámetro es 161: en este caso la “mitad más uno” es la cifra de 81 votos –dado que 81 es mayoría sobre 80, así sin más–.

El escenario es completamente diferente cuando la pregunta propone no una bina aprobación/desaprobación, sino la selección de uno o varios nombres entre varias opciones que se presentan de manera simultánea al elector. En este caso, como lo ha dicho la Sección Quinta del Consejo de Estado en

sentencia del 19 de septiembre de 2013 a propósito de la elección del Secretario General del Senado de la República<sup>8</sup>, es igualmente indudable que a falta de previsión en contrario, la mayoría que se exige es relativa.

Es esta la inteligencia que informa la elección de alcaldes y gobernadores, así como cuando el Senado de la República elige de ternas que se someten a su consideración –por ejemplo en los casos de elección del Procurador General de la Nación o de magistrados de la Corte Constitucional-. Con esa mayoría relativa se seleccionan los dos aspirantes a la Presidencia de la República que pasarán a segunda vuelta, precisamente si ninguno obtiene la mayoría de la “mitad más uno” en la primera vuelta. La segunda vuelta reduce las opciones y convierte la elección en una de tipo binario.

La pregunta al elector en un escenario de selección entre múltiples opciones simultáneas reviste una forma particular cuando se trata de que la respuesta dada por la ciudadanía votante decide la integración de un cuerpo colegiado. Para este caso es evidente que tampoco opera la mayoría de la “mitad más uno” (ni simple ni absoluta). Así es hoy bajo la fórmula de cifra repartidora, y así fue antaño bajo la figura del simple cociente electoral.

Ciertas mayorías -aún tratándose de preguntas de aprobación/desaprobación-, están revestidas de singular especificidad, dado que se configuran con base en parámetros menos exigentes: para convocar una constituyente debe votar afirmativamente al menos una tercera parte del censo electoral –art. 376-. Para aprobar un referéndum se requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, y estos a su vez deben exceder la cuarta parte del censo electoral –art. 378-.

Restaría por examinar la situación que de hecho y de manera excepcional podría presentarse cuando en una elección en principio diseñada para preguntar al elector de manera que seleccione entre varios candidatos, estos se reducen a uno solo. En este caso puede afirmarse que la naturaleza original de la elección –escogencia entre varios postulados- deja de existir y la cuestión por responder deviene en una pregunta de aprobación/desaprobación, de sí o no, cuya respuesta, para efectos de tenerse como positiva, debe cumplir con la exigencia de superar la mitad de la votación respectiva. Si la única candidatura presentada al cuerpo electoral no recibe el apoyo de la mayoría, no podrá tenérsela como ganadora. Lo anterior resulta de observar que la noción de mayoría, en cualquiera de sus expresiones, trae aparejado el entendimiento de que quien la obtiene ha superado a otra variable en número de votos. Si se está en presencia de una

---

<sup>8</sup> Expediente. 2012-00059-00

sola candidatura, la variable que esta tendría que superar viene a ser la cifra constituida por la mitad de los votos (lo que no es otra cosa que la ya analizada mayoría de la “mitad más uno”).

Esta lectura, que no anonada sino que confirma la arriba glosada de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre mayorías relativas, va sin embargo en línea con la afirmación que a manera de *óbiter dicta* expresa la Corte en la sentencia SU-221 de 2015 en la que frente a la sola exigencia de una mayoría relativa considera:

*“una interpretación en ese sentido, fija, por regla general, un estándar muy flexible donde el grueso de las decisiones podría tomarse con la aquiescencia de una minoría y la objeción de la mayoría. Si bien esto puede suceder cuando el constituyente así lo autorice, adoptar como regla general que las minorías, en todos los casos, puedan definir las decisiones a tomar, no resulta acorde de entrada, con el principio mayoritario, establecido en el artículo 258 de la Constitución.”*

Las mayorías relativas como quedó explicado tienen su propio campo de aplicación y sobre ellas se edifica buena parte del funcionamiento de cualquier sistema democrático en cuanto el voto del elector debe en muchas ocasiones responder a una pregunta que se le formula en un escenario de selección entre varias posibilidades, escenario en el que normalmente no es aplicable la mayoría de “la mitad más uno”. No obstante su operatividad democrática no resulta viable “en todos los casos”, ni se trata de una “regla general”.

Con base en las anteriores consideraciones la Sala dará respuestas a las preguntas formuladas en la consulta, bajo la advertencia de que sus preceptos deberán ser tomados en forma general. En ningún caso la Sala pretenderá actuar, ni actuará, como si su competencia pudiese ser leída en clave contenciosa, vale decir como poseedora de virtualidad para resolver, con *potestas*, casos de marcada especificidad como el atípico de un evento concreto de elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú.

### III. La Sala RESPONDE:

1. ¿Cuáles son los alcances del voto en blanco, sus efectos y consecuencias en relación con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú, de característica atípica, en cuanto al valor que se le debe asignar al voto en blanco en el caso particular mencionado, en donde el voto en blanco obtuvo un número de 7 frente a 5 concejales que votaron por el único aspirante

elegible, tal como lo determinó la comisión accidental de verificación documental?

El voto en blanco, en principio, carece de valor en las elecciones de los Concejos Municipales cuyos reglamentos contienen estipulaciones como las consagradas por el actualmente vigente para el municipio de Santiago de Tolú (Sucre). La Constitución Política solo tiene consagrados, como efectos del voto en blanco, aquellos señalados de manera precisa en su artículo 258. Lo anterior sin perjuicio de lo que se enuncia en la última respuesta en este concepto para el evento en que de hecho opera como desaprobación respecto de una propuesta singular presentada al elector.

2. ¿Se conserva la competencia por parte de la corporación municipal para llevar a cabo la elección de Secretario, teniendo en cuenta que el término para elegirlo ya se ha vencido?

Los concejos municipales, durante su periodo, conservan la competencia para elegir sus secretarios pese a que haya transcurrido el término previsto en los reglamentos internos para ello.

3. ¿Se debe convocar a una nueva inscripción de aspirantes y el inscrito y no elegido se puede inscribir nuevamente?

4. ¿En qué situación se encuentra el único elegible en el proceso de elección de Secretario que obtuvo los votos del bloque de Concejales en número de 5 que lo hicieron de forma nominal y pública?

5. ¿Cómo deben subsanarse las falencias cometidas en las actuaciones relacionadas con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú?

6. ¿Cuál sería el procedimiento y trámite establecido para corregir los actos relacionados con la elección del Secretario del Concejo de Santiago de Tolú?

Por su unidad temática se responden las preguntas 3, 4, 5 y 6.

Habiéndose surtido con apego al reglamento la votación para elección del Secretario de un Concejo municipal, en condiciones de atipicidad consistentes en que en una elección en principio supuesta como competencia entre varios aspirantes no se haya tenido más que un candidato válido, se advierte que tal candidato tendría que haber superado la mitad de la votación como requisito para ser tenido como ganador.

No habiendo sido así, tal como lo plantea la consulta formulada, se debe adelantar un nuevo proceso de inscripción de aspirantes en el que podrá participar el único candidato que obtuvo votación.

Remítase al Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



GERMÁN BULA ESCOBAR  
Presidente de la Sala



ÁLVARO NAMÉN VARGAS  
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA  
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO  
Secretaria de la Sala

124 JUN. 2016 Levantada la reserva legal mediante auto de fecha 24 de junio de 2016.