Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx

En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia

Luis Eduardo Botero*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Análisis. IV. Viabilidad jurídica del voto en blanco para los mecanismos de participación ciudadana. V. Conclusión.

I. Introducción

Los sistemas democráticos se han implantado paulatinamente en el mundo contemporáneo como los modelos por excelencia en la búsqueda de la armonía y el desarrollo social, sobre la base de principios fundamentales y esenciales, como lo es el ejercicio del sufragio, institución a través de la cual los ciudadanos ponen en ejercicio uno de sus derechos fundamentales, como lo es el de la participación activa en la selección y elección de los ciudadanos que se han candidateado a los cargos de elección popular a través de los cuales el pueblo ejerce de manera directa su poder soberano, o tiene también la opción de participar poniendo su nombre a consideración de sus conciudadanos, como candidato, a los mismos cargos.

* Ex magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia.

Diremos entonces, que ese derecho fundamental se concreta más exactamente, a través del ejercicio del derecho al voto, que se ejerce de manera concreta y específica por lo general en un solo día, acorde a lo preceptuado en las respectivas constituciones políticas y a los sistemas legislativos electorales vigentes en cada Estado. Lo usual, en consecuencia, cuando se emplea el término "voto", es asimilarlo a elección de candidatos, siendo éste el medio idóneo para expresar la voluntad del ciudadano, que de manera secreta, libre y espontánea acude a la urna o al dispositivo electrónico dispuesto para ello. Es ese *voto,* el que los candidatos en contienda pretenden conquistar mediante una ardua tarea de convencimiento, ya a través de discursos en plaza pública o alocuciones, ora a través de los medios de comunicación, y la consabida utilización de propaganda electoral.

No obstante, es conveniente reconocerlo y aceptarlo, que en la medida en que el modelo democrático se torna más participativo, y con marcada tendencia a la democracia directa, el *voto* empieza a desdibujarse como el exclusivo mecanismo legitimador del ascenso de los candidatos al poder político. Es así como se ve que el *voto* empieza a ser utilizado en manifestaciones diferentes, 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 cierto gobernador o alcalde, etcétera.

II. Antecedentes

Así mismo, el voto se ha venido convirtiendo en un importante vehículo para exteriorizar sentimientos de insatisfacción o frustración hacia el sistema político, los candidatos o las opciones en contienda. Es aquí cuando frente a la necesidad de manifestar esa disconformidad y surge valía y necesidad de hacerlo a través del ejercicio del derecho al voto en una de sus más genuinas y representativas manifestaciones: el *voto en blanco*, el cual, conforme a nuestra doctrina constitucional, tiene una respetable y profunda forma de expresión de la voluntad del elector, que no puede en manera alguna soslayarse o pasarse por alto. Al respecto sostiene la Corte Constitucional de Colombia:

> 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). [1]

Acorde con el planteamiento anterior, anota también en Colombia, el Consejo Nacional Electoral:

> En esa medida, el voto en blanco da un matiz especial a lo que se conoce como 'voto de opinión' que, en términos de Ricardo García Duarte[2] constituye el refugio del electorado independiente que decide abstenerse de votar por desconfianza frente a los candidatos y porque 'al mismo tiempo no ha habido una disidencia suficientemente atractiva que lo moviera a las urnas'. El voto en blanco constituye una opción distinta de la que ofrecen los candidatos a elegir, opción que se traduce en la manifestación de la voluntad de quienes no están de acuerdo con las propuestas presentadas por dichos candidatos. [3]

Anotamos entonces, como punto especial de partida en el caso objeto de nuestro estudio, que la legislación colombiana ha venido

---

1 Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 García Duarte, Ricardo, abogado politólogo e internacionalista. Artículo "Constituyente y recomposición política", *Foro*, núm. 14, abril de 1991. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Colombia, p. 30.

3 Consejo Nacional Electoral. Radicado núm. 0694 del 29 de marzo de 2005. C.P. Dra. Nidia Restrepo de Acosta.

teniendo transformaciones a todas luces afortunadas en cuanto la aceptación y efectos otorgados a esta modalidad de sufragio, y es indudable que día tras día ha cobrado más importancia.

La Ley 28 de 1979 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.

Posteriormente, la Ley 96 de 1985, modificatoria del precepto anterior, 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.

Con el advenimiento al escenario jurídico del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) inicialmente se imponía la utilización de papeletas electorales como votos, tal y como se aprecia en los artículos 123, 124 y 125:

> 123. En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará con una sola papeleta, que estará dividida en tantas secciones cuantas corporaciones se trate de elegir. Cada sección deberá encabezarse con una inscripción en la cual se expresen los nombres de la corporación del partido político y de la circunscripción por la cual se vota. A continuación irán en columnas separadas los correspondientes nombres de los ciudadanos principales y suplentes, tal como hayan sido inscritos.
>
> 124. Las papeletas para la elección de presidente de la República no deben contener sino el nombre de un solo candidato.
>
> 125. Las papeletas deberán colocarse dentro de un sobre o cubierta de color blanco y sin distintivos exteriores. Los sobres o cubiertas tendrán una longitud no mayor de un decímetro a fin de que puedan ser introducidas fácilmente en la urna.

Al consagrarse en el sistema político colombiano la elección popular de alcaldes, la Ley 74 de 1986 continuó con el sistema de papeletas:

> Artículo 27: La elección de Alcaldes se hará mediante papeleta separada de aquella en que se sufrague para miembro de las Corporaciones públicas. La papeleta indicará claramente el nombre, apellido o apellidos del candidato y el período correspondiente. Toda papeleta que incluya más de un candidato a alcalde, implicará la nulidad del voto.

Conforme se puede apreciar, la modalidad así establecida prácticamente no daba cabida en Colombia a la utilización del *voto en blanco,* y en tales circunstancias se imponía el uso de papeletas sin inscripción alguna, pero sin prácticamente ningún valor jurídico.

Sólo fue con la adopción de un nuevo sistema o modalidad para plasmar el voto, la tarjeta electoral, para elecciones de presidente de la República, que 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 política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco: luego doblará la tarjeta correspondiente, regresará ante el jurado de votación y la introducirá en la urna.
>
> Ninguna persona podrá acompañar al elector en el momento de sufragar".

Con la instalación de la Asamblea Constituyente de 1991, con miras a reformar la centenaria Constitución de 1886, se expidió el Acto Legislativo 02, que serviría transitoriamente para las elecciones de Congreso y gobernadores del 27 de octubre de dicho año, encontrándose que su artículo 12 a la letra disponía:

> Voto en blanco es aquel que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente o no señala candidato.

Fruto de lo anterior, se expidió la Constitución de 1991, que en su artículo 258 consagró:

> Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad; las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

Posterior a la reforma constitucional se expidió la Ley 84 de 1993, que en su artículo 14 definía el *voto en blanco*, prácticamente negándole efectos jurídicos al decir:

> 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.

Esta ley fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, básicamente por haber sido tramitada como ley ordinaria, cuando lo debió ser por ley estatutaria.[4]

Para suplir el vacío que dejó la inexequibilidad, y con el ánimo de tener un ordenamiento electoral más acorde con la nueva realidad constitucional, se profirió la Ley 163, de 1994, hoy vigente, en donde se establece:

---

[4] La Constitución Política de 1991 estableció las denominadas leyes estatutarias, que se caracterizan por regular materias específicas (*v. gr.* derechos y deberes fundamentales, estados de excepción, administración de justicia, mecanismos de participación ciudadana, régimen de partidos políticos y función electoral), y además por tener control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, por requerir para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, así como que su trámite debe efectuarse dentro de una misma legislatura.

> Artículo 17: 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.

Por otra parte, es importante destacar cómo, en un intento por cambiar algunas costumbres políticas, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01, de 2003, reformatorio de algunos artículos de la Constitución, también conocido como "reforma política", dándole una nueva dimensión al voto en blanco, al modificar el artículo 258 del ordenamiento superior colombiano, así:

> El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará por que 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 igualitariamente 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.

© TEPJF

III. Análisis

Visto el anterior panorama histórico-normativo en Colombia, pasamos a analizar los efectos del *voto en blanco.*

En primer lugar, no puede confundirse el *voto en blanco* con la tarjeta no marcada, pues aquél contiene una manifestación de voluntad específica; tanto es así, que debe marcarse en una casilla específica de la tarjeta.

En este punto el Consejo de Estado ha sostenido:

> De manera que, cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir, no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó voto alguno. Este es un criterio del legislador que surge de lo anterior y guarda armonía con lo dispuesto en la ley 163 de 1994, en el sentido de que, en los términos del artículo 17, 'La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco'.
>
> (...)
>
> Pero cuando la persona acude al puesto de votación no utiliza en la tarjeta electoral una de las expresiones del sentido del voto dispuestas por el legislador señaladas en la tarjeta electoral, en realidad, no ha votado, pues la ley no le otorga a esa conducta efecto jurídico alguno, ni es contabilizable por tanto para efectos de cociente electoral.[5]

Inicialmente, a pesar de ser voto válido (salvo en la corta vigencia de la Ley 84 de 1993), el papel del sufragio en blanco se limitaba a tener consecuencias jurídicas en las elecciones de corporaciones públicas, pues era 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. Así pues, las manifestaciones de disconformidad canalizadas a través de esta modalidad de votación, lo único que ha-

[5] Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia 24 de noviembre de 1999, expediente 1891.

cían era elevar el cociente, haciendo más difícil el acceso de las listas con bajas votaciones a las corporaciones de elección popular, pero ningún efecto se predicaba para las elecciones de cargos uninominales.

No es sino hasta la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003, cuando se aumentó, su espectro de influencia a las elecciones uninominales, al disponer que en caso de ser los *votos en blanco* la mayoría absoluta en relación con los votos válidos, deberá repetirse la elección por una sola vez. Para el caso de las elecciones presidenciales, esta previsión solamente opera para la primera vuelta.

Igual ocurre en tratándose de elecciones a corporaciones públicas.

Empero, las consecuencias no se limitan a la repetición de las elecciones, sino que establece una especie de inhabilidad que conlleva a que:

1º Para cargos uninominales no puedan presentarse nuevamente los mismos candidatos.

2º Para elecciones corporativas no puedan presentarse nuevamente las listas que no hubieren alcanzado el umbral electoral.

¿Cómo se establece si el *voto en blanco* ha obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos?

Al respecto, la doctrina del Consejo Electoral indica:

> Entonces, el entendimiento del Parágrafo 1 del artículo 11 del AL 01-03, que señala que 'los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos', criterio reiterado por el inciso 2, del artículo 12 del Reglamento 01-03, del CNE es en el sentido de que, los votos en blanco, para que se repita la elección, deberán ser la mitad más uno, del total de los votos depositados por el u otros candidatos.
>
> Se trata realmente de una exigencia bastante rigurosa para que pueda darse la hipótesis planteada por el Constituyente, que se explica, precisamente, por la excepcionalidad de la medida.
>
> En otras palabras, el voto en blanco debe tenerse, para estos efectos, como otro candidato, por el cual se vota válidamente en la casilla correspondiente y, en consecuencia, los votos del 'candidato en blanco', deben superar, por la mitad más uno, los votos totales del otro u otros candidatos.

© TEPJF

> A manera de ejemplo, si en unas elecciones el total de votos válidos, suman 120, incluidos por supuesto los votos en blanco, para que se repita la elección, en los términos a que se refieren las disposiciones legales citadas se necesita que, el otro candidato, 'el candidato votó en blanco', en sentido figurado, obtenga un mínimo de 61 votos.[6]

Cambiando de orientación, se dirá que el voto en blanco además tiene efectos en los nuevos mecanismos constitucionales para la asignación de curules.

Se encuentra entonces que el artículo 263 de la carta política colombiana, modificado por el Acto legislativo 01, de 2003, entroniza en nuestro ordenamiento el denominado "umbral electoral", como aquel número mínimo de votos que debe alcanzar una lista electoral para corporaciones públicas que la habilita para eventualmente acceder a la obtención de curules, previa aplicación de la "cifra repartidora".

Este umbral se encuentra previsto en un 2% de los votos sufragados para Senado de la República o en un 50% del cociente electoral en caso de las demás corporaciones.

Se deduce, entonces, que el voto en blanco debe computarse para efectos de establecer el umbral electoral, dado su reconocimiento de existencia y validez.

Así además se desprende del artículo 14 del Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Electoral:

> Umbral. Es la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora. Se emplea para listas a corporaciones. En ningún caso se computarán para su cálculo las tarjetas no marcadas ni los votos nulos. No se aplicará esta norma en el caso de que ninguna de las listas obtenga la votación mínima.

No ocurre, sin embargo, lo mismo al momento de calcular la "cifra repartidora", creada por el Acto legislativo tantas veces anotado, y que en nuestro ordenamiento constitucional se encuentra prevista en el artículo 263A, y que "resulta de dividir por uno, dos, tres o más el

---

6 Consejo Nacional Electoral. Concepto 732 del 10 de marzo de 1994, C.P. Dr. Roberto Rafael Bornacelli Guerrero.

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".

Como bien se puede apreciar, en razón de que el voto en blanco de suyo implica la voluntad de no sufragar a favor de alguna lista o candidato, lógicamente no habrá lugar a contabilizarlo para efectos de conocer la consabida cifra ni para la adjudicación de escaños.

Vista así la importancia que esta modalidad de voto reviste para nuestro sistema electoral, cabe preguntarse si éste puede ser promocionado casi a la par como se haría con un candidato. El Consejo Nacional Electoral, como un paso de avanzada, ha conceptuado:

> El principio de igualdad constituyó un parámetro fundamental para que el Consejo Nacional Electoral le otorgase las mismas garantías y derechos a los promotores de la abstención que a los partidarios de la opción política por el Sí y por el No, en el referendo constitucional de 2003. Análogamente, en aras del principio de igualdad conviene otorgarle las mismas prerrogativas a los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que impulsen el voto en blanco, en relación con las colectividades que promuevan candidaturas para cargos o corporaciones públicas.
>
> Nuestra Constitución, al ser de naturaleza pluralista ha abierto las puertas a diversas y novedosas modalidades de participación democrática, que de una u otra manera expresan y canalizan el inconformismo, tras largos lapsos de exclusión. Tal es el caso de la abstención activa en el referendo constitucional y del voto en blanco en cualquier elección para cargos uninominales o plurinominales.
>
> (...)
>
> Ahora bien, en aras del principio de igualdad es deseable brindar protección a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que opten eventualmente por el voto en blanco en elecciones para cargos uni o plurinominales, de manera similar a las establecidas para las colectividades que impulsan candidaturas. Esta conclusión se afianza en el siguiente argumento.
>
> Es preferible para la democracia brindar plenas garantías para la votación en blanco, como forma de canalizar el descontento, en vez de permitir pasivamente que se mantengan altos porcentajes de una

abstención en elecciones para escoger candidatos, que manifiesten alto grado de desgano y apatía política, a su turno expresada en indiferencia, actitudes negativas frente a las autoridades y al sistema político mismo y sentimientos de aversión por la política. Ahora bien, los estudios efectuados coinciden en afirmar que varios de estos factores asociados con el abstencionismo electoral entrañan un potencial de protesta e incluso de rebelión; tal es el caso de la disposición negativa frente a las autoridades y frente al sistema político; así como los sentimientos de repudio cuando son atribuidos por parte de la persona que los experimenta, a la gestión pública.

Orientar el descontento, brindando plenas garantías al voto en blanco en las elecciones para proveer cargos y corporaciones públicas, seguramente contribuyen a canalizar el preocupante descontento propio del abstencionismo, con su correspondiente potencial de protesta, por vías democráticas, en un país tan necesitado de ellas y que ha exhibido por décadas enteras elevados índices de violencia en su territorio.[7]

Consecuentemente con la posición asumida, la corporación electoral estima que frente a la opción del voto en blanco, las agrupaciones políticas que lo promuevan son acreedoras de los siguientes derechos:

- La posibilidad de realizar consultas populares abiertas o cerradas (internas), con la finalidad de definir si en un evento electoral específico se apoyará o no la votación en blanco, para lo cual podrá contarse con el respaldo logístico indispensable, en las condiciones previstas por el artículo 10 de la Ley 616 del 2000, valga decir el suministro de tarjetas electorales, cubículos individuales en cada mesa de votación, recolección de votos y realización del escrutinio, cuyos costos son asumidos por el Estado.
- Recibir aportes económicos de personas naturales o jurídicas.
- Acceso a líneas especiales de crédito en los mismos términos plasmados para los partidos y movimientos que postulen candidatos.

---

7 Consejo Nacional Electoral. Concepto núm. 1198 del 1º de abril de 2004. M.P. Dra. Nydia Restrepo de Acosta.

- Garantías de pluralismo, equilibrio informativo e imparcialidad por parte de los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión.
- Condiciones de igualdad en la aceptación de publicidad política, con tarifas especiales a través de las frecuencias de radio y televisión privadas.
- Designación de auditores de sistemas para realizar el seguimiento de los procesos electorales.
- Acreditación de testigos electorales ante las comisiones escrutadoras y jurados de votación.

Sin embargo, ha dicho también el Consejo Electoral, que de ninguna manera podrá haber financiación estatal a las agrupaciones que promuevan esta clase de voto.

Pero así como son acreedoras de derechos, las colectividades políticas deberán dar cumplimiento a las obligaciones que la Constitución y la ley imponen a los partidos, movimientos y candidatos, en elecciones ordinarias, así como que son sujetos a iguales límites y controles.

IV. Viabilidad jurídica del voto en blanco para los mecanismos de participación ciudadana

Se consagran como mecanismos de participación ciudadana por parte de la Constitución en el artículo 103, los siguientes:

- El voto
- El plebiscito
- El referendo
- La consulta popular
- El cabildo abierto
- La iniciativa legislativa
- La revocatoria del mandato

De los mecanismos enlistados, solamente el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, además del voto mismo, hacen uso del sufragio como medio eficiente para su desarrollo, y en tal razón solo éstos podrían eventualmente admitir la votación en blanco.

En el caso del referendo, debe diferenciarse entre el constitucional, es decir, el previsto para la reforma de la carta, y los demás, tanto

aprobatorios como derogatorios. Para el constitucional, la Corte Constitucional ha negado la posibilidad de su existencia, al considerar:

> ...es entonces claro que, conforme a la LEMP, el voto en blanco no opera en los referendos constitucionales, pues la constitución ha querido que el ciudadano que participe en dichos referendos manifieste claramente si apoya o rechaza la reforma propuesta.
>
> (...)
>
> ...la Corte concluye que la previsión de la casilla para el voto en blanco es inconstitucional, ya que desconoce regulación específica del artículo 378 de la Carta, que sólo prevé el voto afirmativo y negativo, pues establece que los ciudadanos deben poder escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.
>
> La previsión de la casilla de voto en blanco será entonces declarada inexequible, sin que dicha determinación contradiga la cosa juzgada de la Sentencia C-180 de 1994, que declaró exequible el artículo 41 de la LEMP, que prevé el voto en blanco en las tarjetas electorales para referendo.[8]

En las otras modalidades de referendo, el artículo 41 de la Ley 134 de 1994 prevé tal posibilidad, al disponer que el diseño de la tarjeta electoral a la votación de referendos deberá contener "casillas para el sí, para el no y para el voto en blanco".

Para los otros mecanismos de participación democrática, el Consejo Electoral, en el concepto 1198 de 1º de abril de 2004, ya reseñado, ha dicho:

> En el caso del plebiscito, la oposición está representada por la alternativa del voto negativo,[9] la cual basa su fundamento jurídico-político

---

8 Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003.

9 El artículo 79 de la Ley 134 de 1994 hace explícitas las posturas a favor y en contra del plebiscito, en los siguientes términos:
"Campañas a favor o en contra del plebiscito. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional."

en el artículo 80 de la Ley 134 de 1994, en detrimento de la abstención; al señalar:

'Efecto de la votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.'

Así las cosas, para que el plebiscito sea decisorio, en el sentido afirmativo, es necesario el voto favorable de más de la mitad de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

En una interpretación similar La Corte Constitucional, en la mencionada Sentencia C-551 de julio 9 de 2003,[10] en relación con el referendo constitucional afirma lo siguiente:

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

Es de anotar que las normas referidas al plebiscito no contemplan la opción del voto en blanco.

En relación con la relación revocatoria del mandato el artículo 2º de la Ley 741 de 2002, que modificó el artículo 69 de la Ley Estatutaria 134 de 1994, enuncia estos requerimientos en los siguientes términos:

'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.'

Así la promoción del NO tiene sustentación política jurídica en la exigencia según el número de sufragios positivos que deben corresponder a la mitad más uno de los votos ciudadanos, para ser aprobada.

---

10 Expediente citado CRF-001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre.

La abstención en la revocatoria, se basa jurídica y políticamente en la exigencia del número de sufragios necesarios para validar el proceso de revocatoria del mandato: que sea igual o mayor al 55% de los votos válidos emitidos en los comicios en los cuales se eligió al mandatario.

En consecuencia, las posiciones en contra de la revocatoria del mandato están representadas por el no y por la abstención.

El voto en blanco es tenido en cuenta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como una opción de elección en la revocatoria de mandato. Sin embargo, en la normatividad correspondiente, no aparece avalada esta alternativa; es de anotar que al ser completada la posibilidad de votar en blanco, en la tarjeta electoral correspondiente, ésta suma para efectos de la participación, pues forma parte de los votos válidos dentro de un mecanismo de participación que le otorga eficacia a la abstención.

En la consulta popular[11] el voto negativo y la abstención tiene una base jurídica y política, a la luz del artículo 55 de la Ley 134 de 1994:

'Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo. Cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participación no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.' (negrilla fuera de texto)

Las consecuencias jurídicas y políticas del voto negativo se derivan de la necesidad de obtener la mayoría de los votos válidos para que la decisión de la consulta popular sea obligatoria. Las equivalentes a la abstención aluden al requerimiento de haber participado al menos un tercio del censo electoral correspondiente.

Se colige de lo anterior, que los opositores a la consulta popular están representados por dos posturas distintas: el no[12] y la abstención;

11 "La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital, o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.. "

12 El artículo 52 de la Ley 134 de 1994 hace explícita referencia a las posturas de SÍ y NO, al decir: "Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no".

el voto en blanco no está contemplado como una opción para este mecanismo de participación en las normas correspondientes.

V. Conclusión

Podemos terminar diciendo, entonces, que dentro del sistema electoral colombiano, el voto en blanco, de no haber tenido en principio manifestación y significación concreta de ninguna clase, pasó con el transcurso del tiempo a tener hondas repercusiones dentro del ámbito jurídico político del país, de manera especial por los efectos del mismo cuando resulta triunfador o mayoritario en los comicios, y generar de alguna manera una especial causal de inhabilidad a los candidatos por él derrotados, y obligar a la realización de otro comicio.

© TEPJF