SU221-15

Sentencia SU221/15

VOTO EN BLANCO-Caso en que se estudia cuál es la mayoría que debe alcanzar el voto en blanco para invalidar una elección

Respecto a las exigencias del artículo 258 de la Constitución, el voto en blanco requiere reunir la mayoría de los votos válidos para producir efectos. Esta mayoría se obtiene con la mitad más uno de los votos válidos. El constituyente podrá determinar otra mayoría, pero para ello será necesario que lo disponga de forma expresa.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

La carencia actual de objeto consiste en la inexistencia de los supuestos fácticos sobre los que se sustenta la acción de tutela. En virtud de ella, suelen aplicarse dos figuras, a saber, hecho superado o daño consumado. La primera ocurre cuando la pretensión de la acción de tutela ha sido concedida, y por lo tanto se ha protegido el derecho fundamental comprometido. La segunda acontece cuando ha ocurrido el perjuicio que la acción pretendía evitar. En ambos casos el objeto de protección desaparece, bien sea porque fue concedido, o porque ya no es posible, fácticamente, protegerlo. Por lo tanto, se presume que no procede la intervención del juez de tutela en tales ocasiones.

DERECHOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION DE 1991

Los derechos políticos son, ante todo, herramientas para el debate y toma de decisiones en materia política, que deben ser usadas para “propender al logro y el mantenimiento de la paz”, como lo establece el artículo 92 de la Constitución.

DERECHOS POLITICOS Y DERECHO A LA INFORMACION

En relación con la información para el ejercicio de los derechos políticos, y en especial para el derecho al voto, el Estado tiene la carga de indicar a la ciudadanía toda la información que ella requiera para el adecuado ejercicio de sus derechos. El Estado debe cumplir con las características propias de la información, es decir, debe ser oportuna, objetiva, veraz,

completa y accesible, en cumplimiento de los artículos 20 y 74 de la Constitución.

DERECHO AL VOTO-Forma de expresión política

SISTEMA DE MAYORIAS COMO FORMULA PARA DESCIFRAR LA VOLUNTAD GENERAL

El sistema de mayorías ha sido entendido como la mejor forma de determinar cuál es la decisión que se debe tomar después de que la ciudadanía expresa su voluntad. En ese sentido, se ha afirmado que el criterio mayoritario es "la espina dorsal de cualquier régimen democrático".

MAYORIA CALIFICADA-Definición

MAYORIA ABSOLUTA-Definición

MAYORIA SIMPLE-Definición

MAYORIA RELATIVA-Definición

VOTO EN BLANCO-Significado

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

VOTO EN BLANCO-Regulación constituye una opción legítima de los sufragantes/FORMA DE CONTABILIZAR VOTO EN BLANCO

VOTO EN BLANCO EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009-Antecedentes

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009-Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el alcance del Acto Legislativo No. 01 de 2009

Aunque la Corte nunca hizo un examen general del Acto Legislativo 01 de 2009, por falta de una demanda contra esa reforma constitucional, varios pronunciamientos previos son útiles para determinar su alcance. La Corte concluyó que la exigencia constitucional del artículo 258 superior, imponía mayoría absoluta. Esto, porque el porcentaje de los votos sobre el cual se constituye una mayoría de este tipo es de la mitad más uno, según como la ha entendido la jurisprudencia. Lo cual dista mucho de "el mayor número de votos" de la mayoría relativa, pues el porcentaje de mitad más uno, se desprende del concepto de mayoría. Para el Consejo de Estado, tanto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 como en el Acto Legislativo No. 01 de 2009 la mayoría exigida sería la mitad más uno de los votos válidos.

ACCION DE TUTELA CONTRA REGISTRADOR NACIONAL-Improcedencia por cuanto la información entregada por el Registrador era veraz, pues estaba basada en la interpretación más razonable sobre el voto en blanco vigente para el momento

ACCION DE TUTELA CONTRA REGISTRADOR NACIONAL-Improcedencia por cuanto los pronunciamientos del funcionario se guiaron por las autoridades constitucionalmente competentes para definir la mayoría a la que hacía referencia el artículo 258 superior, en específico, por la sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional

Referencia: Expediente T-4314422.

Acción de tutela presentada por Jaime Araujo Rentería contra el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Procedencia: Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Asunto: Derechos políticos. Sistema de mayorías. Voto en blanco.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa–quien preside–, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, dentro de la acción de tutela presentada por Jaime Araújo Rentería contra el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que hizo el citado tribunal, en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2°, de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991, y fue escogido para revisión, por la Sala de Selección N° 4, del 30 de abril de 2014.

En sesión del 20 de agosto de 2014, la Sala Plena de esta Corporación decidió asumir el conocimiento del presente asunto, con fundamento en el artículo 54A del Acuerdo 05 de 1192, "por el cual se adopta el Reglamento de la Corte Constitucional", tal como consta en auto del 26 de agosto de 2014, expedido por la Magistrada Sustanciadora.

I. ANTECEDENTES

El 18 de febrero de 2014, el ciudadano Jaime Araújo Rentería interpuso acción de tutela contra el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, con el propósito de solicitar la protección de sus derechos a la información, a la libertad de conciencia, igualdad, dignidad humana y a la paz, en el marco del ejercicio de los derechos políticos, teniendo en cuenta que en semanas previas a las elecciones legislativas y presidenciales del año 2014, el Registrador Nacional del Estado Civil hizo afirmaciones en medios de comunicación, sobre el conteo y los efectos del voto en blanco, que a juicio del accionante, eran incorrectas y comprometían los derechos fundamentales mencionados.

En específico, el accionante cuestiona lo dicho por el Registrador Nacional, en relación con la mayoría que exige la Constitución para que el voto en blanco obligue a la repetición de

las elecciones. En su opinión, el Registrador sostiene que se requiere un tipo de mayoría, que no es la que, en efecto, contiene la Carta. Por lo tanto, solicita que se ordene a las autoridades electorales correspondientes, corregir esa información.

Hechos y pretensiones narrados en la solicitud de tutela.

1. En las semanas anteriores a las elecciones para el Congreso de la República, del 9 de marzo de 2014 y, con anterioridad a la fecha de elección, en primera vuelta, para definir quienes estarían a cargo de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, del 25 de mayo de 2014, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación y su página web, cómo se desarrollarían las votaciones.

En relación con el voto en blanco señaló en qué consistía la figura, cómo se podía ejercer ese derecho libremente en los comicios presentados y cuáles serían sus efectos. Para ello, presentó en la página web, respuestas a las preguntas más frecuentes de los ciudadanos, en entrevistas en medios de comunicación, el Registrador Nacional del Estado Civil expuso lo consignado en su página web, sobre el escrutinio y los efectos del voto en blanco.

En concreto, la Registraduría sostuvo que, siguiendo la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el voto en blanco podía obligar, eventualmente, a la repetición de las elecciones en primera vuelta, de reunir la mayoría absoluta de los votos válidos. Así por ejemplo, en el portal de internet de la entidad se concluyó que, de acuerdo con una valoración del voto en blanco que se ajuste a los objetivos del Acto Legislativo 01 de 2009 que reformó el artículo 258 de la Constitución sobre voto en blanco: "la mayoría necesaria para repetir la elección es mayoría absoluta, es decir el 50% más 1 de los votos válidos, y no mayoría simple."[1]

2. El ciudadano Jaime Araújo Rentería presentó tutela el 18 de febrero de 2014 en contra de las entidades de la referencia, porque a su juicio, la información emitida por el Registrador Nacional del Estado Civil y la entidad que dirige, es errónea, teniendo en cuenta que el voto en blanco no requiere alcanzar la mayoría absoluta para producir los efectos mencionados por el Registrador Nacional, conforme al Acto Legislativo No. 01 de 2009.

Esa interpretación es ilustrada en la demanda a través del siguiente ejemplo: "Si en las elecciones para presidencia de la República los candidatos son 5: el candidato Santos, saca

30 votos válidos, la candidata López, saca 8 votos válidos, la candidata de la UP, saca 2 votos válidos y el voto en blanco, obtiene 31 votos válidos, para un total de 100 votos válidos. Con lo establecido por el acto legislativo No. 01 de 2009, artículo noveno, habrá ganado el voto en blanco, habrá que repetir las elecciones, y ninguno de los candidatos que participaron por la Presidencia de la República podrán volver a presentarse como candidatos; en cambio con la tesis del Registrador y de la organización electoral, para que el voto en blanco triunfe, se necesitarían 51 votos en blanco válidos, para que produjese efectos jurídicos, esto es para que los candidatos no pudieran volver a presentarse"[2]

3. El demandante explica que la interpretación que él hace, es fruto del artículo 258 de la Constitución, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2009. Y advierte que al revisar la intención y el trámite del Acto Legislativo en el Congreso, es evidente que el Legislador buscaba reducir la mayoría exigida previamente –mayoría absoluta- para que el voto en blanco pudiese invalidar las elecciones. En efecto, el Congreso "(…) quiso expresamente derogar el acto legislativo 1 de 2003, que establecía una mayoría absoluta para el voto en blanco válido, y establecer en el 2009, una mayoría simple o relativa, que es la que exige un solo voto en blanco válido de más, para que éste, gane y produzca los efectos jurídicos de obligar a repetir la elección y excluir a los candidatos que fueron derrotados por el voto en blanco".

4. Señala también el ciudadano, que el Registrador Nacional fundamentó sus aseveraciones en la sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional, donde se señala que la mayoría a la que hace referencia el artículo 258 de la Constitución es la mayoría absoluta. Pero, en su opinión, si bien la Corte Constitucional en su momento sostuvo esa postura, su pronunciamiento fue equivocado, porque un análisis del trámite del Acto Legislativo No. 01 de 2009, lleva a otra conclusión.

Explica que en dicha sentencia, la Corte revisó el artículo 30 de proyecto de ley sobre participación política y lo declaró inexequible, con base en lo expuesto en una intervención ciudadana presentada después del plazo máximo, razón por la que no debió haber sido tenida en cuenta.

Considera que el artículo 9° del Acto Legislativo 1 de 2009 no ha sido sometido a control de

constitucionalidad y se encuentra vigente, por lo que, siguiendo al "constituyente delegado" se trata en este caso de una "mayoría simple", ya que no ha habido un pronunciamiento definitivo sobre esa norma. Por ello, previa explicación de la evolución histórica de las facultades de los jueces y los derechos ciudadanos entorno a la democracia, aprecia que la Corte Constitucional debió revisar con mayor juicio los antecedentes legislativos y "aceptar que el constituyente del año 2009, expresamente había acabado la mayoría solutos (sic) y allí establecido la mayoría relativa para el voto en blanco valido. Y eso fue lo que no hizo precisamente el tribunal constitucional".

5. En consecuencia, el demandante considera que, de un lado, el Registrador Nacional del Estado Civil no informó correctamente sobre los efectos del voto en blanco; y de otro lado, el Consejo Nacional Electoral omitió ejercer su deber de supremacía y control de la función electoral, al no corregir la información emitida por el Registrador en su momento.

En su concepto, la interpretación errónea del Registrador constituye entonces una violación a derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Por consiguiente, afirma que se vulneran los derechos políticos a la conformación del poder público y la participación política suyos y de los demás ciudadanos, porque el voto en blanco es una vía para cumplir un deber ciudadano, elegir bien y demostrar rechazo "contra el orden de cosas existentes en una sociedad y en un gobierno (…)"[3]. También advierte que se compromete la dignidad humana y la igualdad de quienes deciden votar en blanco, pues mientras quienes votan por un candidato específico no están obligados a reunir la mitad más uno de los votos totales, quienes votan en blanco sí tienen esa obligación, en virtud de la indebida valoración del voto en blanco. En ese orden de ideas, se le otorgaría mayor valor al voto de ciertos ciudadanos que eligen un candidato específico, frente al voto de quienes marcan en blanco.

Finalmente, aduce que lo dicho por el Registrador pone en riesgo el derecho a la paz, en la medida que no permitir ejercer el derecho al voto en condiciones de igualdad, impide que quienes lo encuentran útil puedan "hacer una revolución pacífica en Colombia, barriendo a la clase política, con todos sus vicios de corrupción y negación de derechos de los colombianos, en sólo dos días, 9 de marzo y 25 de mayo para alcanzar una verdadera paz,

la paz con justicia social".[4]

Frente a los instrumentos internacionales que estima vulnerados, cita la Declaración de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de las Naciones Unidas, en relación con los derechos y valores, como la paz, la libertad, la honra y la dignidad humana. Y concluye que éstos se hacen irrealizables cuando a una persona se le limita, anula o se trata diferente, en el contexto de sus derechos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Además, manifiesta que la conducta del Consejo Nacional Electoral de no informar a la opinión pública sobre la "verdadera mayoría" que exige el constituyente, genera una omisión violatoria de los derechos fundamentales que invoca y, en consecuencia, causa perjuicios irremediables para él y para los colombianos que intentan hacer una revolución pacífica de las costumbres corruptas, a través del voto en blanco.

7. Por lo anterior, el accionante reclama la protección de los derechos políticos, los derechos a la libertad de conciencia, información, igualdad, dignidad humana y a la paz, suyos y de los demás ciudadanos colombianos, con el fin de que se les garantice la participación efectiva en la conformación, ejercicio y control del poder político.

8. En ese orden de ideas, el accionante solicita que se ordene al Registrador Nacional del Estado Civil que (i) cese de "desinformar" a la opinión pública sobre los efectos jurídicos del voto en blanco, pregonado en sus intervenciones y en la página web oficial de la organización electoral, la información errada, por las razones descritas anteriormente; (ii) que rectifique por los medios masivos de comunicación la información suministrada, en los términos indicados por el actor; y (iii) publique todas las gacetas del Acto Legislativo 1 de 2009 y especialmente lo pertinente a su artículo 9°, en la página web de la entidad y de la organización electoral y por otros medios masivos de comunicación a fin de que se informe con veracidad sobre la mayoría exigida por el artículo 258 de la Constitución, para efectos del ejercicio del voto en blanco.

Del mismo modo, pide que el Consejo Nacional Electoral (i) cese en su omisión de controlar al Registrador Nacional del Estado Civil para que no "desinforme" sobre el voto en blanco; (ii) ejerza las funciones de suprema inspección, vigilancia y control de la organización

electoral y (iii) realice las publicaciones respectivas, con sustento en la tesis propuesta por el actor para el conteo de votos en blanco.

9. A su vez, mediante escrito del 22 de mayo de 2014, el accionante solicitó, con base en el artículo 7° del Decreto Ley 2591 de 1991, que la Corte Constitucional dictara medidas cautelares para evitar la supuesta desinformación en las elecciones presidenciales. Así, su petición consistía en que se instara a la Registraduría para que cesara de "desinformar" sobre los efectos del voto en blanco y que rectificara, de acuerdo con su interpretación, las publicaciones de la página web de la entidad. Igualmente, reclama protección al derecho a la vida e integridad personal de quienes promueven el voto en blanco.

También solicitó que, a través de estas medidas, se le permitiera inscribirse como vocero del comité promotor de voto en blanco, y en virtud de ello, pudiera acceder a medios de comunicación y vigilar el proceso electoral. Sostuvo que esta petición inicialmente fue rechazada por la Registraduría Nacional porque, al parecer, el actor no cumplía con los requisitos de ley, pero, a su juicio, dado que la Constitución no exige dichos requisitos, en virtud de la prevalencia de la Constitución, debería permitírsele dicha inscripción, inaplicando las normas que obstaculizan su participación, en la medida en que los requisitos para ejercer el derecho al voto tienen reserva de ley, y no pueden estar en una Resolución.

Finalmente, en el mismo escrito, el demandante insistió que la sentencia C-490 de 2011 revisó de forma equivocada el artículo 30 del proyecto de ley, en tanto, dicho artículo no indicaba que los votos en blanco se debían contabilizar sólo sobre los votos válidos, de manera tal que era imposible contrastarlo con el artículo 258 de la Constitución ya que este último traía otro planteamiento de mayorías que sí se relacionaba con el parámetro de los votos válidos. Además, el artículo 30 no consagraba la imposibilidad de los candidatos para presentarse de nuevo a elecciones en caso de que el voto en blanco reuniera amplia proporción de votos, mientras que en el texto de la Constitución sí. En consecuencia, el artículo 258 de la Constitución y el artículo 30 del proyecto de ley no eran comparables.

II. ACTUACIONES DE INSTANCIA

A. Respuesta del Consejo Nacional Electoral.

Mediante memorial del 25 de febrero de 2014, la apoderada de esta entidad solicitó la desvinculación del Consejo Nacional Electoral del proceso, por falta de legitimación en la causa por activa.

Con apoyo en la sentencia C-230 de 2008 (sic)[5], señaló que la omisión endilgada al Consejo Nacional Electoral en el contexto de las elecciones de marzo y mayo de 2014, carece de sustento, puesto que el esquema de inspección y vigilancia instituido por la Constitución para esta entidad, no afecta la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adujo que las atribuciones asignadas en el artículo 265 de la Carta a su representada, deben ser cumplidas estrictamente bajo los parámetros de su competencia, que no comprenden funciones tendientes a cambiar o modificar las decisiones de la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de publicidad en tiempos de elecciones, dado que entre sus servidores no existe relación jerárquica o funcional, aun cuando formen parte de la organización electoral del Estado.

B. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El 25 de febrero de 2014, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional solicitó denegar las pretensiones del accionante, "por existencia de cosa juzgada constitucional".

Con fundamento en el artículo 120 de la Constitución y el Decreto Ley 1010 de 2000, dirigidos a garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, señaló que "la entidad no ha mal informado a la ciudadanía por medio de los conceptos que se encuentran en la página web en lo que a los temas de voto en blanco se refiere", como lo sostiene el demandante.

Indicó que los textos emitidos se ajustaron plenamente al artículo 9° del Acto Legislativo 01 de 2009, a lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, y a la sentencia del 9 de marzo de 2012 emanada del Consejo de Estado[6] sobre requisitos del voto en blanco, por lo que resulta evidente que la entidad no ha incurrido en actuación administrativa violatoria de los derechos invocados por el accionante. Sugirió entonces que en el caso concreto operó el fenómeno de cosa juzgada constitucional, puesto que revisado

el Proyecto de Ley Estatutaria N° 190/10 Senado – 092/10 Cámara "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones", que culminó con la Ley 1475 de 2011, la Corte Constitucional declaró inexequible el inciso tercero del artículo 30 que proponía que el voto en blanco produjera efectos al alcanzar la mayoría simple, en contravención al artículo 258 superior que dispone la exigencia de mayoría absoluta.

C. Sentencia de única instancia.

Mediante providencia del 27 de febrero de 2013, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó la tutela. El Tribunal estimó que pese a la interpretación del accionante sobre el Acto Legislativo 01 de 2009 a partir de los debates surtidos en el Congreso, la Corte Constitucional definió el tema en controversia, mediante la sentencia C-490 de 2011 donde estableció que la mayoría a la que se refiere el parágrafo 1° del artículo 258 de la Carta, es mayoría absoluta. Así las cosas, aunque el actor considere equívoco tal pronunciamiento, el juez de tutela no puede darle un sentido contrario.

Por último, expuso que los comunicados de la Registraduría Nacional del Estado Civil se ajustan a la sentencia mencionada, y por lo tanto son veraces y no vulneran los derechos fundamentales invocados.

Ahora bien, el 6 de marzo de 2014, el accionante presentó escrito ante el juez de instancia, en el que manifestó su intención de no apelar la decisión judicial. No obstante, insistió en que la Corte Constitucional, en aras de proteger los derechos ciudadanos, debía rectificar, en su momento, la sentencia C-490 de 2011, en los términos expuestos en su escrito de tutela.

Por último, abogó por la defensa del voto en blanco, y reiteró algunas razones del escrito inicial, referidas al deber de razonabilidad y coherencia que tenía que tener el ordenamiento jurídico, frente a la vigencia y validez del artículo 9° del Acto Legislativo 01 de 2009 –actual parágrafo del artículo 258 de la Constitución-, y la ausencia de un pronunciamiento de constitucionalidad específico y definitivo sobre el artículo en mención.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

1. La Sala Pelan de esta Corporación es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 54A del Reglamento.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico.

2. Las reclamaciones del actor, en esta oportunidad, se presentan en el contexto de las elecciones para Congreso y Presidencia y Vicepresidencia de la República de 2014, contra los informes a medios de comunicación y en su página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según los cuales, de acuerdo con la Constitución, las elecciones deberían repetirse únicamente si el voto en blanco alcanzaba la mayoría absoluta. Sin embargo, el accionante manifiesta que la Constitución sólo exige una mayoría simple para que el voto en blanco invalide las elecciones, de conformidad con el Acto Legislativo No. 01 de 2009, cuya constitucionalidad no fue evaluada por esta Corporación, por falta de demanda respectiva.

3. Antes de revisar en qué consiste el fondo de la discusión que propone la tutela, esta Corporación encuentra necesario pronunciarse respecto a la procedencia de la misma.

Como se ha expuesto, el accionante solicita que se corrija la información presentada por el Registrador Nacional del Estado Civil, con ocasión de los comicios del primer semestre de 2014. Pero al momento de resolver esta tutela, las votaciones ya se efectuaron. En ese sentido, es necesario examinar si, por el transcurso del tiempo y la realización de las elecciones, existe carencia actual de objeto.

Al respecto, cabe precisar que la carencia actual de objeto consiste en la inexistencia de los supuestos fácticos sobre los que se sustenta la acción de tutela. En virtud de ella, suelen aplicarse dos figuras, a saber, hecho superado o daño consumado. La primera ocurre cuando la pretensión de la acción de tutela ha sido concedida, y por lo tanto se ha protegido el derecho fundamental comprometido. La segunda acontece cuando ha ocurrido el perjuicio que la acción pretendía evitar. En ambos casos el objeto de protección desaparece, bien sea porque fue concedido, o porque ya no es posible, fácticamente, protegerlo.[7] Por lo tanto, se presume que no procede la intervención del juez de tutela en

tales ocasiones.

No obstante, la jurisprudencia ha admitido que aun cuando se configura hecho superado o daño consumado es posible que el juez de tutela, y en especial, la Corte Constitucional, revise ciertos asuntos. De forma simplemente enunciativa, algunas razones en las que se ha fundamentado la Corte para revisar los fallos a pesar de la carencia actual de objeto, son: Primero, porque corresponde a la Corte no sólo emitir una orden concreta, sino revisar los fallos, y en ese sentido, puede "entrar a analizar la juridicidad de la referida decisión judicial respecto del ordenamiento y su interpretación constitucional"[8]. Segundo, porque cuando se presenta hecho superado, la Corte ha permitido nuevos pronunciamientos con el objeto de "prevenir a la entidad respectiva para que evite incurrir en ciertos comportamientos en el futuro o tomar otras medidas reparativa"[9]. Tercero, porque aunque se haya concedido la petición, esto no es impedimento para "determinar el alcance de los derechos cuya protección se invocó y verificar si estuvo o no ajustada a la Constitución y a la jurisprudencia"[10].

En la acción de tutela de la referencia, se observa que si bien pasaron los comicios del 2014, que era el contexto de las peticiones del accionante, el cuestionamiento que él hace sobre el alcance que el Registrador Nacional fijó al artículo constitucional 258, sigue vigente, pues dicho artículo sigue produciendo los efectos que la autoridad demandada le confiere. Por consiguiente, no existe carencia actual de objeto porque la información sobre el ejercicio de un derecho como el voto en blanco, es relevante en todo momento. Aun sin un escenario electoral, es posible que la afectación del derecho continúe, y requiera urgente la intervención del juez de tutela para corregir los pronunciamientos del funcionario encargado, entre otras cosas, de informar cómo se ejercen los derechos políticos. E incluso, si existiese un daño consumado, que aún no puede determinar la Corte pues no ha revisado si ocurrió un perjuicio, ésta actuación debe ser revisada con el propósito de advertir en qué consiste la vulneración y evitar que suceda de nuevo, así como para determinar el alcance de los derechos fundamentales involucrados.

4. Bajo los anteriores supuestos, corresponde a la Corte determinar si, de una parte, ¿Vulneró la Registraduría Nacional del Estado Civil, los derechos a la información, libertad de conciencia, igualdad, dignidad humana y a la paz, en relación con los derechos políticos del actor y otros ciudadanos colombianos, cuando previamente a las elecciones, esa

entidad sostuvo, a través de medios de comunicación y en la página web oficial, que el voto en blanco requería de una mayoría absoluta para producir efectos? Y de otra parte, si ¿Vulneró igualmente los derechos invocados, el Consejo Nacional Electoral, al omitir, aparentemente, el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia en el contexto previo a las elecciones, en relación con la información suministrada por el Registrador Nacional del Estado Civil?

5. Para abordar las solicitudes de tutela, esta Corporación encuentra que el problema jurídico central consiste en determinar si se vulneró el derecho a la información en el marco de los derechos políticos del accionante, cuando la Registraduría Nacional hizo afirmaciones en medios de comunicación y a través de su página web, en relación con la mayoría que, a su juicio, debería reunir el voto en blanco, de acuerdo con el artículo 258 de la Constitución. En específico, cuando señaló que la mayoría exigida por el artículo 258 de la Constitución era una mayoría absoluta. Y a partir de este análisis, examinar la posible responsabilidad de las entidades accionadas, así como la eventual afectación de los demás derechos que se alegan vulnerados.

Para resolver el problema planteado, esta sentencia desarrollará principalmente los siguientes temas: i) breves consideraciones sobre los derechos políticos y el derecho a la información; ii) instrumentos democráticos de conformación de la voluntad general – derecho al voto como forma de expresión política y el sistema de mayorías como fórmula para descifrar la voluntad general-; y luego, iii) el voto en blanco y sus principales características. En este último apartado, la Corte se detendrá en las reformas constitucionales al artículo 258 de la Constitución, los antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2009, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto de, y la mayoría exigida en esa norma superior. Posteriormente, se ocupará del caso concreto para determinar si se comprometió el derecho a la información, y en razón de éste, los otros derechos referenciados.

Breves consideraciones sobre los derechos políticos y el derecho a la información.

6. Los estados democráticos se construyen bajo la participación activa de la ciudadanía que participa en los debates de interés público y expresa su voluntad para que sea tenida en cuenta en la toma de decisiones. Para hacer efectiva esta idea, recaen en el Estado y en

los ciudadanos, varias responsabilidades y derechos. Uno de los deberes del Estado es brindar la información completa para el ejercicio de los derechos políticos, de forma que ellos puedan ser ejercidos en debida forma por los ciudadanos. De lo contrario, el sentido y objeto de los derechos políticos se vería diezmado. Por eso a continuación se expondrá algunas generalidades sobre los derechos políticos, y luego, se ahondará en el derecho a la información, en relación con tales derechos.

Los derechos políticos en la Constitución de 1991

7. Los derechos políticos son los instrumentos de los ciudadanos para participar en la construcción colectiva del Estado. Surgen en cabeza de quien es parte de una comunidad política organizada, que se determina de forma autónoma y colectiva, a partir de las decisiones de cada uno de sus miembros. Por lo tanto, su concepción, se alimenta del principio de soberanía popular. En general, los asuntos de interés que reúnen a la comunidad política, y hacia donde se proyectan los derechos políticos, tienen que ver con el ejercicio del poder público y la toma de decisiones colectivas, aspectos que exigen "reglas dentro de las cuales se desarrolla la relación gobernantes gobernados (…) donde la definición de los derechos políticos configura los límites y garantías que tienen los ciudadanos, frente a las formas o instituciones de gobierno"[11].

Estos derechos aparecen entonces como instrumentos para posibilitar una participación activa y pacífica en las discusiones políticas de los asociados, con el objeto de que ella se logre a través de canales institucionales y se excluya el uso de la fuerza. En ese sentido, los derechos políticos son, ante todo, herramientas para el debate y toma de decisiones en materia política, que deben ser usadas para "propender al logro y el mantenimiento de la paz", como lo establece el artículo 92 de la Constitución.[12]

Los derechos políticos, permiten a la ciudadanía incidir, a través de los canales institucionales, en la orientación del Estado. Son la vía para asegurar que las decisiones sean tomadas de acuerdo con la voluntad de sus ciudadanos. Ese ejercicio conjunto de expresión política es el que posteriormente dota de legitimidad las decisiones y el rumbo que tome cierto Estado, o cierta institución política. Como señala Benjamin Constant: "No hay en el mundo, sino dos poderes; el ilegítimo, que es la fuerza, y el legítimo, que es la voluntad general". [13] Entonces, así como la ciudadanía ejerce estos derechos para

interferir en el Estado y en todas las decisiones que éste tome; el Estado se nutre inevitablemente de ellos, pues con los derechos políticos se determina y organiza la comunidad política.

8. Ahora bien, la voluntad general es relevante en muchos asuntos del poder público. No se agota con eventuales actos de participación, sino que en virtud del principio expansivo, pretende que cada vez más espacios involucren a la ciudadanía y las decisiones se tomen de conformidad con sus deseos. Como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, el principio democrático "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"[14]

En el modelo constitucional colombiano son varias las opciones que plantea la Constitución para la confluencia de esa voluntad general. En relación con los presupuestos de la democracia representativa, los derechos políticos giran alrededor de la elección de representantes, en tanto, será a través de ellos que se exprese la voluntad ciudadana. Así pues, son especialmente importantes los derechos a elegir, a ser elegido, y a conformar partidos políticos, consignados en el artículo 40 de la Constitución. Y en la democracia participativa que busca involucrar en otras instancias a la ciudadanía, aparecen más vías para expresar la opinión política y ejercer las funciones generales de conformación y control del poder político, tales como tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación. De hecho, según la jurisprudencia constitucional: "En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido."

9. Lo anterior impone una carga al Estado de garantizar la existencia de canales que permitan las deliberaciones y expresiones políticas, de la democracia representativa y participativa, así como el deber de asegurar al máximo que esa voluntad popular se construya en debida forma. Dicha responsabilidad implica garantizar instrumentos para que

la ciudadanía exprese su opinión y sea posible leer aquella voluntad general, así como brindar condiciones específicas en el acceso, información y ejercicio de cada uno de tales derechos.

Derechos políticos y el derecho a la información

10. En relación con la información para el ejercicio de los derechos políticos, y en especial para el derecho al voto, el Estado tiene la carga de indicar a la ciudadanía toda la información que ella requiera para el adecuado ejercicio de sus derechos. El Estado debe cumplir con las características propias de la información, es decir, debe ser oportuna, objetiva, veraz, completa y accesible, en cumplimiento de los artículos 20 y 74 de la Constitución.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que quienes hacen parte de la función pública y tienen el deber de brindar los elementos de juicio para que la ciudadanía se relacione en debida forma con el Estado, tienen deben tener un nivel de diligencia superior que cualquier actor privado cuando emiten información.[15] Y cuando se trata de altos funcionarios públicos, sus declaraciones sobre asuntos de interés general "no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía."[16] Por lo tanto, la diligencia especial de los altos funcionarios públicos exige que sus pronunciamientos cuenten con: "(i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional."[17]

Con base en lo anterior, el derecho de acceso a la información pública guarda una estrecha relación con el principio democrático y el derecho a la participación política de los ciudadanos. La democracia se construye a partir de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y para ello, es indispensable que cada ciudadano tenga conocimiento sobre los temas de trascendencia nacional o local y cómo puede intervenir en la conducción de tales asuntos. De allí que el Estado deba entregar información cierta, lo más amplia posible, para posibilitar que cada ciudadano conozca las variables del panorama político, forme su criterio y determine libremente su postura política. Y en el escenario tradicional de

participación política, como son las elecciones, el deber de diligencia en la entrega de información de ese tipo, es más que evidente.

El requisito de veracidad en relación con la información sobre derechos políticos, implica que los funcionarios expongan con sustento en la realidad, las características constitucionales y legales de tales derechos. Esto pasa por revisar varios aspectos relacionados con el voto, las mayorías, el voto en blanco y las consideraciones constitucionales sobre el tema. En ese sentido, a continuación, pasará la Corte a presentar algunos de esos elementos.

Instrumentos democráticos de conformación de la voluntad general

11. La participación de la ciudadanía como sustento y fuente de legitimidad de la organización del Estado, demanda de éste, que habilite mecanismos para que la ciudadanía delibere y exprese sus opiniones, pero también, que diseñe fórmulas orientadas a determinar, en medio de todas estas expresiones políticas, cómo se constituye la voluntad general, y en qué sentido deben tomarse las decisiones. En ese contexto, el derecho constitucional colombiano asigna al derecho al voto, la función de instrumento de expresión política individual; y confía al sistema de mayorías, los métodos para descubrir cuál es la voluntad general y cómo se convierte la multiplicidad de posturas políticas individuales, en una sola postura de Estado. Es decir, cómo se determina la toma de la decisión. A continuación se expondrán entonces algunos alcances del derecho al voto y del sistema de mayorías.

El derecho al voto como forma de expresión política.

12. Para expresar la opinión política en diferentes mecanismos de participación, existe un derecho-instrumento clave: el voto. El artículo 258 de la Constitución, lo define como "un derecho y un deber ciudadano"; frente al cual el Estado tiene el compromiso de velar porque "se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos (…)". El voto no ha sido definido sólo como "un derecho individual, sino también como una función en cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático. En su doble vertiente – derecho y función – las posibilidades de ejercicio y cumplimiento están supeditadas a la existencia de una adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización."[18]

El ejercicio concreto del derecho al voto supone la obligación del Estado de garantizar los medios para su ejercicio, pues uno de los elementos esenciales de éste derecho consiste en conocer la forma de ejercerlo, esto es a "obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre."[19]

13. A través del voto, la ciudadanía toma entonces, decisiones de forma directa. De acuerdo con el artículo 260 de la Constitución, los ciudadanos eligen de forma directa al Presidente y Vicepresidente la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

14. Pero el voto también es un mecanismo para el ejercicio y toma de decisiones públicas de manera indirecta. En efecto, se trata de una herramienta utilizada por los representantes elegidos popularmente o por otras autoridades públicas colegiadas, para manifestar su opinión en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales. En el primer caso, lo utilizan, por ejemplo, los miembros del Congreso, en calidad de representantes ciudadanos para aprobar o rechazar leyes o situaciones puestas a su conocimiento.

En ese sentido, el voto es un instrumento utilizado no sólo para la elección directa de algunas autoridades, sino también para otro tipo de elecciones o decisiones en las que participan los representantes. En otros casos relevantes y relacionados con la organización del Estado, el voto es un instrumento que usan también los miembros de cuerpos colegiados, para tomar determinaciones sobre los asuntos sometidos a su competencia, como ocurre por ejemplo, en el caso de las Cortes.

Sistema de mayorías como fórmula para descifrar la voluntad general

16. Históricamente en la democracia, la voluntad general expresada en las urnas, se ha tomado bajo la idea de mayorías. El sistema de mayorías ha sido entendido como la mejor forma de determinar cuál es la decisión que se debe tomar después de que la ciudadanía expresa su voluntad. En ese sentido, se ha afirmado que el criterio mayoritario es "la espina dorsal de cualquier régimen democrático"[20].

El ideal en una democracia es que las decisiones se tomen por consenso. Sin embargo,

ante la imposibilidad de un acuerdo absoluto, la decisión tomada debe reflejar, de la mejor forma posible, el deseo ciudadano. Y la fórmula que se ha encontrado para optimizar que las expresiones individuales se vean reflejadas en las decisiones finales, a pesar de los eventuales desacuerdos, ha sido el de aplicar el principio de la mayoría. En ese sentido, "el principio de la mayoría opera entonces como una especie de consenso imperfecto, y por eso parece el mecanismo más adecuado y justo de decisión."[21]

El principio mayoritario, por consiguiente, parte de una legitimidad de las decisiones que se soporta en la idea de que en el proceso de votación, la situación aprobada recibió más apoyo que rechazo. Ello configura, el consenso imperfecto.

Ahora bien, por ser el reflejo de la voluntad general, la principal facultad de las mayorías permitir la toma de decisiones. Y bajo ese entendido, las mayorías deben actuar en pro del interés general, en tanto, como lo señaló esta Corporación: "La democracia es entonces un régimen basado en el principio de mayoría pero que debe procurar satisfacer igualitariamente los intereses de todos. Las mayorías tienen el derecho de optar por determinadas políticas, siempre y cuando esas estrategias tomen en consideración, de manera imparcial, los intereses de todos los gobernados. (…)"[22]

17. Con todo, el poder de las mayorías alerta también sobre sus posibles abusos. La facultad de tomar decisiones que puedan afectar a toda la población, incluso a quienes se opusieron originalmente a ella, avizora la posibilidad de adoptar posturas que vulneren los derechos de las minorías. Por ello, el poder de las mayorías tiene límites que se concretan en las garantías constitucionales y legales que se deben brindar a las minorías, no sólo para que sean escuchadas en el debate público, sino para que las decisiones de las mayorías no puedan desconocer sus derechos.

El mismo Benjamin Constant dio cuenta de esta problemática al señalar que las mayorías, al ser expresión de "la voluntad general lo puede todo, los representantes de esta son tanto más temibles, cuanto que no se llaman sino instrumentos dóciles de esta pretendida voluntad, y cuanto que tiene en su mano los medios necesarios". Por lo tanto, indicó que en "una sociedad fundada en la soberanía del pueblo, ningún individuo o clase puede someter el resto a su voluntad particular; pero tampoco residen facultades en aquella para ejercer un poder sin límites en sus miembros"[23], por lo que dicha voluntad debería ser limitada.

18. Sin embargo, los límites al poder de las mayorías no llevan a conceder el poder decisorio a las minorías, en razón de las especiales garantías que se les deba brindar. Las mayorías conservan su poder para tomar la decisión, salvo que de forma expresa se permita un nivel de consenso menor para ciertos asuntos, o salvo que se desconozcan directamente los derechos de las minorías. La alerta de los posibles abusos de quienes se erigen como la voluntad general resulta útil para tomar medidas que brinden garantías a quienes se pueden ver afectados, más no para eliminar en cabeza suya el poder de tomar decisiones, que tienen, por regla general.

19. En consecuencia, dado que la aprobación de las mayorías sigue siendo relevante para la toma de decisiones y que, en gran parte, es a través de este mecanismo que se les dota de legitimidad, el ordenamiento jurídico acude a un sistema para contabilizar o consolidar las opiniones encontradas en las votaciones, que tiene diferentes fórmulas para conciliar, de un lado, la voluntad general; y del otro, la eficacia en el procedimiento de toma de decisión, que es, de una u otra forma, también una garantía para las minorías.

En concreto, el sistema de mayorías lo comprenden diferentes estándares que se pueden usar en escenario de una elección o de una toma de decisión, por más de tres sujetos involucrados. Para detallar a qué hace referencia este sistema de mayorías, a continuación se presentan aquellas consignadas en la Constitución.

20. Existen entonces diferentes tipos de mayorías consagradas en la Carta en los artículos 135, 146, 148, 150, 151, 153, 190, 258, 375, 377 y 378. Sin embargo, no todas las situaciones en las que la Constitución usa las mayorías, lo hace en forma homogénea.

Así, las mayorías constitucionales pueden clasificarse de diferentes formas. Por lo menos dos, según los sujetos involucrados, o según la exigencia de cada una. Si se clasifican de acuerdo con los sujetos involucrados, se trata de las mayorías exigidas por la democracia directa cuando la ciudadanía elige directamente, o de aquellas en las que funcionarios toman decisiones relevantes para el poder público, como aquellas que se exigen para la toma de decisiones de los representantes en el Congreso. Pero si se clasifican según la cantidad de votos que se deben reunir, las mayorías se dividen en calificada, absoluta, simple y relativa.

20.1. En la tipología que se construye a partir de los sujetos involucrados, las mayorías dependen de quienes depositen el voto. Pueden identificarse al menos dos grupos relevantes: uno, la ciudadanía cuando de forma directa vota, sea para elegir a quiénes ocuparán cargos públicos, o sea para aprobar o reprobar ciertas medidas; y otro, los funcionarios que toman decisiones en ejercicio de sus competencias, en especial, los funcionarios de Congreso, cuyo proceso de deliberación y decisión encuentra gran detalle en la Constitución.

20.2. En los casos donde la ciudadanía participa directamente y ejerce el derecho al voto, vale resaltar los artículos 376 y 377 de la Constitución. El primero de ellos, sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente cuando lo aprueba al menos "una tercera parte de los integrantes del censo electoral"; y el segundo, acerca de las reformas constitucionales sometidas a referendo, que se entenderá derogada si así lo señala "la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral".

Adicionalmente, el artículo 170 señala que convocado el referendo para la derogatoria de una ley, ésta quedará derogada si así lo determina "la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral".

20.3. Constitucionalmente para la elección de autoridades, por ejemplo, la Carta señala en el artículo 260 de la Constitución, que los ciudadanos eligen de forma directa al Presidente y Vicepresidente la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el artículo 190, la Carta precisa el tipo de mayoría que se exige para la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, al señalar que serán elegidos por "la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos". Luego dice, "si ningún candidato obtiene dicha mayoría", se celebrará una nueva votación donde sólo participarán los dos candidatos que "hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos". Y, en caso de ausencia de alguno de los dos candidatos con "mayoría de votos, su partido o movimiento política podrá

inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta".

Frente a la forma de elección de miembros de corporaciones públicas, esta se determinará bajo el sistema de cifra repartidora entre las listas que superen el umbral establecido a cada Corporación, de acuerdo con el artículo 163 de la Constitución.

20.4. En cuanto al segundo grupo, esto es, al relacionado con las mayorías necesarias para la toma de decisiones públicas, por ejemplo, al interior del Congreso, son relevantes los artículos 135, 146, 148, 150, 151, 161, 167 y 375 superiores. Cada uno de tales artículos de la Carta, acude al sistema de mayorías para la aprobación de una decisión, así:

– En el artículo 135 de la Constitución en relación con la moción de censura de ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, se dice que la aprobación de la moción requerirá "el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la cámara que la haya propuesto".

– En el artículo 146, la Constitución indica que: "En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial". Y advierte, en el artículo 148 de la Constitución que "las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular".

– El artículo 150 núm. 10 expone que el Congreso podrá conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, en ciertas circunstancias, y cuando ello sea aprobado por "la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

20.5. Según el tipo de norma que se emite, varían las mayorías constitucionales exigidas en el Congreso. El artículo 151 estipula que las leyes orgánicas requerirán la aprobación de "la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara". El artículo 153 exige para la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias, "la mayoría absoluta de los miembros del Congreso".

En caso de existir discrepancias en el texto aprobado por una y otra cámara, el artículo 161 dispone que las comisiones de conciliación de cada cámara intentarán llegar a un

acuerdo, y “en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.

El artículo 167 señala que el Presidente podrá objetar un proyecto de ley, pero deberá sancionarlo si, una vez reconsiderado el proyecto, fue aprobado por “la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara”.

Finalmente, algunas reglas especiales que estipula la Constitución en las discusiones al interior del Congreso, tienen que ver con el trámite de actos legislativos. El artículo 375 dispone que la aprobación en el primer periodo requiere la mayoría de los asistentes, y en el segundo periodo, de la mayoría de los miembros de cada cámara.

20.6. Otra tipología de mayorías se construye a partir de la cantidad de votos que se deben acumular para aprobar la decisión. En líneas generales es posible identificar, al menos, cuatro tipos de mayorías: calificada, absoluta, simple, o relativa. La jurisprudencia y la doctrina explican, en general, lo que significa cada una de las categorías que vamos a reseñar.

20.6.1. Primero, la más estricta, es la mayoría calificada que requiere la aprobación de dos tercios (2/3) de los miembros de la Corporación. Por ejemplo, ella se encuentra en el artículo 150 núm. 17 de la Carta, que da al Congreso la facultad de “conceder, por mayoría de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos”.

20.6.2. Segundo, la mayoría absoluta que hace referencia a la mitad más uno de los votos de los integrantes de una Corporación, es decir, la mitad más uno de los votos de quienes pueden ejercer el voto, tal y como lo exige el artículo 153 de la Constitución que dispone: “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (…)” O también en el artículo 150 núm. 10 y el artículo 151.

Así, por ejemplo, al revisar la aprobación de dos artículos que requerían una mayoría absoluta para su aprobación, la Corte revisó la votación que se llevó a cabo en el Congreso, y encontró que por no superar la mitad más uno de los votos de los miembros, no se

cumplía con dicha mayoría. En ese caso la Corte hizo el análisis de la siguiente forma:

"Según la constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el "número exacto" de congresistas que integraban esta Corporación, (…) era de ciento sesenta y uno (161). En consecuencia, la mayoría absoluta era de ochenta y un (81) representantes, es decir, la mitad más uno de los miembros.".[24]

Con base en lo anterior, es importante precisar qué ocurre en las corporaciones públicas cuando el total de los integrantes es un número impar, y, por consiguiente, la mitad no es un número entero sino un número con decimal.

Siguiendo el caso de la citada sentencia, en un total de 161 miembros (número impar), en estricto sentido, la mitad es 80,5 (número con decimal). Para determinar cómo se calcula el porcentaje de la mayoría, esta Corporación ha precisado que basta con aproximar la mitad aritmética al siguiente número entero. En este caso, basta con aproximar 80,5 a 81. De acuerdo con la sentencia C-784 de 2014, lo relevante para constatar el porcentaje de la mayoría es que ésta agrupe más de la mitad de los votos. En consecuencia, cuando la mitad aritmética es un número con decimal, la mayoría la constituye el número entero superior. Así, si la mitad es 80,5, la mayoría absoluta respecto de 161 integrantes de la corporación, se obtiene con 81 votos, que son más de la mitad de los votos.

Al respecto es pertinente retomar lo expuesto por esta Corporación en la sentencia C-784 de 2014:

"Concebir la mayoría absoluta como la mitad más uno de los miembros tiene ante todo un problema de inconsistencia. Si por ejemplo la célula tiene –como en este caso la Comisión Primera de Senado- 19 miembros, la mitad más uno de esa cifra es 10.5. Dado que no es posible entre personas llegar de forma exacta a esa cifra (sin excesos ni defectos), pues cada integrante tiene un voto, la pregunta es entonces qué debe hacerse: ¿una aproximación por exceso –hacia 11- o por defecto –hacia 10? El Procurador propone hacer una aproximación hacia arriba, para que la mayoría absoluta la conformen 11 Senadores, pues si se pudiera hacer una aproximación por defecto se obtendría mayoría absoluta con menos de la mitad más uno. No obstante, lo cierto es que incluso una aproximación hacia arriba incumple la definición de la cual parte el Procurador, pues en ese caso la mayoría absoluta no sería en sentido estricto la mitad más uno, sino más de la mitad más

uno (la mitad más uno y medio). Habría entonces una definición poco consistente, ya que en unos casos -de asambleas pares- la mayoría absoluta se definiría como el apoyo por un número igual o superior a la mitad más uno, mientras que en otros -de conformación impar- la misma mayoría tendría que definirse como más de la mitad más uno (más uno y medio). La definición de la cual se parte para conceptualizar la mayoría absoluta no puede ser distinta según si es par o impar el número de asambleístas." [25]

Así pues, frente a un total de 161 votos, el respaldo obtenido por 81 votos, nunca será superado por la oposición, que como máximo será de 80 votos. En ese sentido, no se requiere sumar un voto a la cifra de la mitad de los integrantes, pues la aproximación al número entero superior es suficiente para evidenciar que la opción que obtuvo tal mayoría, contó más respaldo que cualquier otra opción.

Entonces, aunque la definición genérica del porcentaje de mayoría se expone como la mitad más uno de los votos, en el caso de las asambleas impares, sólo será necesario aproximar la mitad del número con decimal, al número entero siguiente para determinar cuál es el porcentaje de mayoría. Esto, sin perjuicio de lo que disponga el Legislador en una norma concreta, respecto a la forma de contabilizar la mayoría absoluta.

20.6.3. Tercero, en un nivel intermedio de exigencia, está la mayoría simple que se toma con la mitad más uno de los asistentes[26], así reduce el parámetro de la mayoría absoluta porque las decisiones no se toman por todos aquellos quienes tienen capacidad de tomarla, sino quienes efectivamente participan. Ejemplo de este tipo de mayoría puede encontrarse en el artículo 161 de la Constitución, que señala que a falta de acuerdo en la conciliación de los textos entre las cámaras del Congreso, se definirá por mayoría.

Nótese que el artículo constitucional habla sólo de mayoría. No obstante, el hecho de que se afirme que se trata de mayoría simple, surge de la forma en que, por regla general, se ha interpretado la expresión mayoría. En la sentencia T-1227 de 2003[27], por ejemplo, la Corte revisó la elección del rector de la Universidad Nacional y definió cómo opera la mayoría absoluta y mayoría simple en órganos colegiados. Precisó que la mayoría simple implica que la decisión es tomada por la mayoría de votos de los asistentes, y la mayoría absoluta requiere la mayoría de votos de los integrantes. Y para mayor claridad usó un ejemplo para ilustrar cómo se configura cada mayoría, señalando lo siguiente:

“Esto significa, entonces, a título de ejemplo, que si un cuerpo colegiado se encuentra integrado por 30 miembros, la mayoría absoluta será configurada por 16 de ellos si votan en idéntico sentido para la adopción de una decisión. Si, en el mismo caso, son 30 los integrantes de una Corporación, pero a la sesión asisten 24 y se puede decidir por mayoría simple, entonces será la mitad más uno de los asistentes, es decir, en este caso, no sería de 16 sino de 13 votos en idéntico sentido.” [28]

20.6.4. Cuarto, en un menor nivel de exigencia, está aquella que hace referencia al “mayor número de votos”, sin que se trate de la mitad más uno, que está presente, por ejemplo, en un apartado del artículo 190 de la Carta que sostiene (…) se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones”. Esta modalidad ha sido denominada por la jurisprudencia administrativa como mayoría relativa. Y si bien es adecuado traer la categoría para esclarecer dudas sobre la aplicación de las mayorías, este no es un concepto que haya estado en el centro de la discusión, o de los debates de las mayorías constitucionales, pues en los contados eventos en los que la Constitución se refiere a esa posibilidad no lo denomina como mayoría, sino como mayor número de votos. No obstante, por razones de clarificación conceptual, siempre es relevante explicar estos diferentes tipos de mayorías conforme a la jurisprudencia constitucional y administrativa.

En todos estos casos, como se observa, los elementos clave para determinar este tipo de mayorías son: el parámetro y/o el porcentaje. El parámetro, es el total de votos sobre el cual se contabiliza, a saber, miembros o asistentes. Y el porcentaje, es el nivel mínimo que debe obtener una opción para ser ganadora, sobre ese total de votos, esto es la mitad más uno (o 50%+1), 2/3, o sólo un voto más que la mayor votación.

En el siguiente cuadro, se intentan presentar todas las mayorías explicadas, con detenimiento en su parámetro y su porcentaje, en el caso de la toma de decisiones:

Mayoría

Parámetro

Ejemplo basado en una Corporación de 100 integrantes y 70 asistentes.

Calificada

Dos tercios.

Miembros de la Corporación.

La aprobación requiere mínimo de 67 votos.

Absoluta

Mitad más uno.

Miembros de la Corporación.

La aprobación requiere mínimo de 51 votos.

Simple

Mitad más uno.

Asistentes.

La aprobación se requiere, mínimo, de 36 votos.

Relativa

Mayor número de votos.

Asistentes.

La aprobación de cierta decisión depende de la votación de las otras opciones en contienda. Si había tres opciones, la primera con 28 votos, la segunda con 27, y la tercera con 15, entonces se requiere sólo la aprobación de 28 votos.

Ahora bien, en caso de democracia directa, dado que quienes participan son los ciudadanos,

estas categorías son entonces así:

Mayoría

Porcentaje

Parámetro

Absoluta

Mitad más uno

Todos miembros

(Censo electoral)

Simple

Mitad más uno

Participantes

(Votos válidos)

21. Las anteriores consideraciones muestran que la idea de mayoría no es unívoca. Sin embargo, 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. Y para casos especiales, el Constituyente o el legislador han precisado el parámetro y el porcentaje de votos requeridos, en cada caso.

22. Ahora bien, no son muchos los precedentes donde la Corte Constitucional se ha ocupado expresamente del alcance de la locución "mayoría". Ni tampoco ha precisado si las mayorías que operan en algunos cuerpos colegiados son diferentes a las mayorías aplicadas a las decisiones que toma directamente la ciudadanía, aunque esta providencia ha citado las diferencias constitucionales que pueden desprenderse en cada ocasión. Pero la jurisprudencia sí ha discutido de forma más específica sobre el alcance de la expresión "mayoría" en relación con el artículo 258 de la Constitución, que es el objeto de

controversia en la presente tutela, por ende, a continuación, revisará esta Corte ese punto en particular, no sin antes hacer algunas consideraciones sobre el voto en blanco.

Breves consideraciones sobre el voto en blanco

23. El voto en blanco es una forma de participar en política y expresar inconformismo frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral. Se ejerce al escoger la opción, "voto en blanco", en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial. Así como el voto se utiliza, en general, para apoyar a la opción política de la preferencia, el voto en blanco constituye otra opción política, que rechaza el acceso a un cargo público de quienes se han presentado como candidatos. En ese sentido, es un acto de participación política, pues implica concurrir a las urnas para tomar una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos para exigir que las votaciones se realicen con otros candidatos.

Ese acto de participación política, tiene efectos en la elección, pues de acuerdo con el artículo 258 de la Constitución, cuando el voto en blanco ha reunido un amplio apoyo, obliga a la repetición de los comicios, con el agravante de que no podrán presentarse a las siguientes elecciones, quienes hayan pretendido ser elegidos cuando el voto en blanco evidenció un rechazo de todas aquellas candidaturas. Por ende, la elección deberá incluir a nuevos candidatos.

En ese orden de ideas, el voto en blanco no se puede asimilar a la abstención, pues mientras ésta última refleja que la ciudadanía no está involucrada en el ejercicio participativo de la toma de decisión, el voto en blanco es una forma activa de participar, de expresar una opinión de inconformismo con los candidatos específicos, y de solicitar que la elección sea en otros términos. Además, por regla general, con la abstención no se ejerce el derecho, ni se cumple el deber del voto; en cambio, con el voto en blanco, sí se ejerce el derecho y se cumple el deber de votar. En la abstención no existe la posibilidad de limitar el derecho de un ciudadano a ser elegido y pedirle que retire su candidatura, mientras que con el voto en blanco sí.

La única similitud entre la abstención y el voto en blanco, en concreto, es que en ambos casos se omite manifestar el apoyo a un candidato específico, pero no son situaciones equiparables, pues quien se abstiene de votar muestra, principalmente, una apatía a

concurrir al ejercicio colectivo de toma de decisiones. Mientras que, en efecto, el voto en blanco sí significa una oposición a los candidatos particulares, aunque no frente al sistema electoral en su conjunto. Como lo ha precisado la Sección Quinta del Consejo de Estado, "esa forma de disentimiento, abstención o inconformidad que representa el voto en blanco en nuestro sistema jurídico, no lo es frente al sistema electoral sino frente a los candidatos o listas puestos a su disposición y entre los cuales se le pide al ciudadano escoger." [29]

24. Ahora bien, esta distinción no ha sido siempre así. La concepción y los efectos del voto en blanco han variado significativamente en las últimas décadas. En sus inicios, el voto en blanco se asimiló al voto nulo, y con ello, se asociaba a no acudir de forma seria y responsable a las urnas. Sin embargo, Colombia ha avanzado en una regulación legal y constitucional que fortalece cada vez más, esta forma de participación.

A nivel legal, la Ley 28 de 1979 definió el voto en blanco, como aquel voto no marcado de forma legible[30]. La Ley 96 de 1985 lo definió como aquel voto que decía expresamente "en blanco" o que no contenía ningún nombre, y se entendía como voto nulo, pero era contabilizado junto con los demás votos, para determinar el cuociente electoral.[31] Después, la Ley 84 de 1993 creó una casilla especial en el tarjetón para el voto en blanco, pero determinó no tener en cuenta el voto en blanco para establecer el cuociente electoral[32]. Sin embargo, en la sentencia C-145 de 1994, la Corte Constitucional declaró inexequible la norma anterior, porque consideró que restarle validez al voto en blanco al no contabilizarlo para el cuociente electoral "equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia."[33] Más adelante, la Ley 163 de 1994, advirtió que el voto en blanco es diferente al voto nulo o no marcado.[34] Posteriormente, la Ley 1475 de 2011, actualmente vigente, estableció varias medidas para reforzar el voto en blanco, tales como la posibilidad de crear comités de promoción, su financiación, y el acceso a medios de comunicación para su divulgación.[35]

25. A nivel constitucional, son relevantes frente al voto en blanco: primero, el Acto Legislativo No. 01 de 2003, que introdujo un parágrafo al artículo 258 de la Constitución para dotar de efectos al voto en blanco; y segundo, el Acto Legislativo No. 01 de 2009 que buscó reducir la exigencia establecida al voto en blanco del citado Acto Legislativo de 2003, como se verá a continuación.

Las reformas constitucionales al artículo 258 de la Constitución.

26. Dos reformas constitucionales se han ocupado del voto en blanco. El Acto Legislativo No. 01 de 2003 incluyó por primera vez en el texto constitucional una referencia al voto en blanco, al introducir el siguiente parágrafo al artículo 258[36] de la Constitución:

"PARÁGRAFO 1. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral." (Subrayas propias)

Con esta norma, se permitió a la ciudadanía manifestar su inconformismo en elecciones, con el efecto de derrotar todas las opciones en contienda y limitar la posibilidad de que fueran elegidas. El único requisito era que los votos en blanco fueran mayoría absoluta en relación con los votos válidos.

Un ejemplo hipotético de cómo operaría dicha mayoría puede ser: De 100 votos válidos, la mayoría absoluta requeriría obtener en un mismo sentido, 51 votos, pues era mayoría consiste en la mitad más uno, del parámetro ya establecido, que son los votos válidos.

27. En el año 2009 el constituyente modificó el mismo artículo, y en relación con el parágrafo, a través de un nuevo acto legislativo, eliminó la palabra "absoluta", que calificaba la mayoría requerida por los votos en blanco para repetir la elección. El Acto Legislativo No. 01 de 2009 que actualmente está vigente reza lo siguiente:

"PARÁGRAFO 1. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral." (Subrayas propias).

En ese caso, un ejemplo hipotético, muestra que al mantener la expresión mayoría, cuyo

porcentaje implica la mitad más uno, de 100 votos válidos, se requerirían 51 votos para que el voto en blanco superara el requisito del artículo. A continuación se expondrá con detalle por qué, en la práctica, se mantuvo la forma de contabilización de los votos fijada en el Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2009

28. En el proyecto de reforma constitucional que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2009, presentado por el Gobierno en el año 2008, se destacó en la exposición de motivos, la normatividad que concebía el voto en blanco como forma válida de disentimiento electoral, pero se resaltó también su dificultad para producir efectos. En ese momento, se entendía que el requerimiento de la norma era de una mayoría de "la mitad más uno del total del censo electoral (…)"[37], ya que se trataba de mayoría absoluta, expresamente consagrada. En consecuencia, el proyecto de Acto Legislativo propuso para modificar dicha facultad, "que al voto en blanco se exija una mayoría "simple" para tener plenos efectos"[38] y así darle toda la efectividad.

A fin de reducir el requisito a una mayoría simple, el Gobierno propuso el siguiente texto, que sólo eliminó la palabra "absoluta" que calificaba a la mayoría del Acto Legislativo No. 01 de 2003:

"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 en relación con los votos válidos (…)"

En el trámite de aprobación en el Congreso, el informe de ponencia para el primer debate en el Senado retomó las consideraciones de la exposición de motivos para avanzar en el debate y aprobar el artículo en primera vuelta.[39]

En segunda vuelta la propuesta de exigir mayoría simple al voto en blanco, también recibió apoyo. Esto consta en las gacetas del Congreso que señalaban: "La obligatoriedad de repetir elecciones por una sola vez cuando este obtiene mayoría absoluta es modificada por mayoría simple"[40]. Y se propuso redactar el artículo de la siguiente forma:

"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 los votos válidos, los votos en blanco constituyan mayoría. 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."

Sin embargo, no se evidencia cuál era la forma de contabilización de votos específica que el constituyente pretendía para el voto en blanco, al eliminar el calificativo "absoluta" de la mayoría. Sólo es posible percibir de la lectura de los antecedentes, que la intención de reducir la exigencia, se fundamentaba en que la mayoría absoluta se entendía como aquella que tiene como parámetro los votos de todos los miembros, es decir, los votos de todo aquel con capacidad de votar, que se traduce en la cifra que arroja el censo electoral. De hecho, el informe de ponencia para segundo debate retoma la exposición de motivos esgrimida también en el informe de primera vuelta, que sostenía que el fin de la reforma era disminuir el requisito de mayoría que se contabilizaba sobre el "censo electoral".[42] Finalmente, el Congreso aprobó el texto actualmente vigente del parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución.

De acuerdo con esto, en principio, se podría sostener que el constituyente tuvo, realmente, la intención de disminuir las exigencias para que el voto en blanco generara efectos. Pero dicha disminución se enfocó en reducir el total de votos sobre el cual se contaba la mayoría de los posibles votantes, o censo electoral.

29. Así pues, el Acto Legislativo No. 01 de 2009 eliminó la palabra "absoluta" que calificaba la mayoría del artículo 258 de la Constitución, bajo la premisa según la cual esta mayoría se contabilizaba frente al total del censo electoral. Es decir, que por tratarse de una mayoría absoluta, tenía un parámetro amplio que consistía en el total de quienes podían ejercer el derecho al voto. Por eso, el objeto de la reforma fue ciertamente en reducir tal exigencia que tenían los votos en blanco para invalidar las elecciones, pues ante el índice de abstención, era muy difícil lograr una mayoría contada sobre quienes pueden votar, y no sobre quienes efectivamente lo hacen. Sin embargo, en el trámite del Acto Legislativo, no se tuvo en cuenta que, a pesar de que el artículo 258 de la Constitución hacía referencia a una mayoría absoluta, el parámetro estaba expresamente consignado como el total de los votos válidos. De allí que la mayoría ya se contabilizaba sobre los votos depositados no

anulados, más no sobre la cifra de todos los posibles votantes. Entonces el estándar ya era restringido.

En este punto, encuentra pertinente esta Corporación, comparar cómo se aplicarían las concepciones antes expuestas de mayoría simple y absoluta, en el marco de unas elecciones directas por parte de la ciudadanía, con las concepciones de las mismas mayorías, que finalmente diseñó el Congreso en las reformas del artículo 258 de la Constitución:

Tipología expuesta previamente

Tipología adoptada en Actos Legislativos de 2003 y 2009.

Mayoría

Porcentaje

Parámetro

Mayoría

Porcentaje

Parámetro

Absoluta

Mitad más uno

Todos miembros

(Que para el caso concreto, puede ser del censo electoral)

Absoluta

Mitad más uno

Votos válidos

Acto Legislativo No. 01 de 2003

Simple

Mitad más uno

Participantes

(Votos válidos)

Mitad más uno

Votos válidos

Acto Legislativo No. 01 de 2009

Con ese panorama encuentra la Corte que en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 estipuló en el parágrafo del artículo 258 de la Constitución una mayoría absoluta, pero no la acompañó del parámetro clásico de la mayoría absoluta, como sería el total de los miembros de una corporación, en este caso, el censo electoral. Por ello, había una duda razonable en el Congreso del 2009, sobre el tema de la mayoría. Ante esa duda, el Congreso asumió que el parámetro era el censo electoral, en coherencia con el sentido clásico del concepto. Pero desde el 2003 el parámetro fue expresamente los votos válidos, y sobre ese parámetro no se introdujeron modificaciones, la determinación del tipo de mayoría –absoluta o simple-, no incidirá en el tema de los votos válidos. En esa medida, el objetivo del legislador se cumplió, pues, en cualquier caso, actualmente se trata de una mayoría simple que no se cuenta sobre el censo electoral.

Ahora bien, después del Acto Legislativo No. 01 de 2003, eliminada la calificación "absoluta" de la mayoría, se despeja cualquier duda sobre el parámetro aplicable, y es más que evidente que el parámetro actual corresponde a los votos válidos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el alcance del

Acto Legislativo No. 01 de 2009.

30. El parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución ha sido objeto de pronunciamiento de la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado. Aunque la Corte nunca hizo un examen general del Acto Legislativo 01 de 2009, por falta de una demanda contra esa reforma constitucional, varios pronunciamientos previos son útiles para determinar su alcance.

El antecedente jurisprudencial más pertinente es la sentencia C-490 de 2011, donde la Corte estudió un proyecto de ley estatutaria, que posteriormente fue sancionado como la Ley 1475 de 2011 sobre partidos y movimientos políticos, y procesos electorales. El artículo 30 del entonces proyecto, hacía una trascripción casi literal del primer parágrafo del artículo 258 constitucional. La única diferencia era que mientras el texto constitucional exigía "que los votos en blanco constituyan mayoría", el proyecto de ley estatutaria exigía que "el voto en blanco [obtuviera] más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación". El inciso 3° del artículo 30 del proyecto de ley enunciado, disponía:

"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" (Negrillas fuera del texto original).

El proyecto de ley proponía entonces la repetición de elecciones cuando el voto en blanco obtuviera más votos que el candidato más votado, es decir, que fuera la opción con mayor número de votos. De esa forma, se trataba al voto en blanco, como un candidato más, que sólo tenía que superar, por al menos un voto, a los demás candidatos.

La Corte Constitucional declaró inexequible el inciso, al contrastarlo con el parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución. La Corte señaló que el proyecto de ley reducía la mayoría exigida en el texto constitucional y sujetaba la repetición de elecciones a la decisión de una minoría simple:

"(…) 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.” [43]

La Corte declaró entonces inexequible el artículo 30 del proyecto de ley porque consideró que la mayoría del artículo 258 no es comparable con la regla según la cual el voto en blanco invalida las elecciones cuando obtiene al menos un voto más que el candidato más votado, es decir, cuando el voto en blanco obtiene el mayor número de votos.

Para esta Corporación, el artículo 30 del proyecto de ley, autorizaba a que con la decisión de una minoría, se generaran los efectos dispuestos para el voto en blanco. La minoría sería la que comprende a los electores de la opción más votada. Para mayor comprensión de este razonamiento, pasa a ilustrarse con un ejemplo hipotético: de 200 electores, el candidato No. 1 obtuvo 50 votos, el candidato No. 2 obtuvo 50 votos, el candidato No. 3 obtuvo 48 votos, y el voto en blanco alcanzó 52 votos. En este caso, el voto en blanco obtuvo una votación superior a la del candidato más votado o el mayor número de votos; no obstante, no obtuvo la mayoría de los votos válidos, por eso, el número de votos en blanco, podría considerarse una minoría. En el ejemplo citado, las opciones No. 1, No. 2 y No. 3, sumaron 148 votos, de forma que evidencian la intención de las personas de apoyar a candidatos particulares. En contraste, el voto en blanco obtuvo 52 votos, de allí que la oposición a los candidatos fue menor que el respaldo, pues de 200 votos, 148 apoyaron a un candidato, y 52 son una minoría que se opuso a todas las opciones.

Por lo anterior, la Corte desestimó este razonamiento y concluyó que la exigencia constitucional del artículo 258 superior, imponía mayoría absoluta. Esto, porque el porcentaje de los votos sobre el cual se constituye una mayoría de este tipo es de la mitad más uno, según como la ha entendido la jurisprudencia[44]. Lo cual dista mucho de “el mayor número de votos” de la mayoría relativa, pues el porcentaje de mitad más uno, se desprende del concepto de mayoría. Ahora bien, aunque la mayoría absoluta también supone un parámetro más amplio que el total de votos, si la Constitución enuncia una mayoría absoluta con un parámetro expresamente restringido, el resultado de contabilización de votos será la mitad más uno de los votos válidos.

31. Un segundo antecedente relevante, es la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado que revisó la elección de los Representantes del Parlamento Andino en el año 2012. Los demandantes argumentaban que el voto en blanco había reunido el mayor

número de votos, y que por lo tanto, debían repetirse las elecciones, de acuerdo con el artículo 258 de la Constitución. El Consejo de Estado desestimó la pretensión, al considerar que bajo lo preceptuado por el artículo 258 de la Constitución, el voto en blanco debía alcanzar una mayoría simple, definida como la mitad más uno de los votos válidos para invalidar una elección. Y concluyó que la mayoría exigida por el vigente artículo 258 de la Constitución es una mayoría simple, entendida como la mitad más uno de los votos válidos, así: "para que proceda la anulación de una elección por efectos del voto en blanco, se requiere que dicho voto resulte ser el mayoritario en relación con los votos válidos, en otros términos que representen la mitad más uno del total de votos válidos."[45]

Para llegar a esta conclusión se basó principalmente en la definición de mayoría simple y en la tipología de mayorías ya descrita. Sin embargo, también tuvo en cuenta varios aspectos que vale la pena traer a colación.

Constató que el constituyente buscaba reducir la mayoría exigida al voto en blanco, de acuerdo con la exposición de motivos. Sin embargo, en la misma exposición de motivos, se indica que se buscaba reducir la exigencia de mayoría absoluta entendida como aquella que se contabilizaba sobre el censo electoral. Así pues, eliminó la palabra "absoluta" para que el conteo de votos no fuera sobre el censo electoral. Pero no tuvo en cuenta que el texto objeto de reforma -Acto Legislativo No. 01 de 2003- no contemplaba nunca un parámetro basado en el censo electoral, y de hecho, ya contemplaba que el parámetro sobre el cual se iba a medir la mayoría era el total de votos válidos.

En consecuencia, el Consejo de Estado señaló que cuando el Congreso eliminó la palabra "absoluta" a través del Acto Legislativo No. 01 de 2009, en realidad, no hizo ningún cambio, pues quería modificar el parámetro ya que la calificación de absoluta sirve para modificarlo, pero en este caso el parámetro ya estaba expreso como el total de votos válidos, y quedó igual. En líneas generales, buscó modificar un texto para dotarlo de cierto alcance, que ya estaba contenido en el texto original. Y cuando lo reformó, no afectó ninguno de los elementos claves para su propósito –como era el parámetro-, así que el sentido se mantuvo igual.

En relación con la reforma a la calificación de la mayoría, señaló que, dado que se conservaba la palabra mayoría, ella inequívocamente llevaba a entender que debía

contabilizarse la mitad más uno de los votos sobre el parámetro establecido, pues exigir otro porcentaje requería su disposición expresamente.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado revisó si su interpretación le restaba efecto útil a la norma y determinó que no, ya que el poder jurisdiccional no puede modificar la redacción de una regla constitucional clara, con el fin de otorgarle mayor efecto. No se puede entonces, de una norma que enuncia de forma clara una mayoría simple desprender una minoría como lo es el mayor número de votos. Es pertinente traer literalmente lo dicho por el Consejo de Estado:

"la redacción de la regla contenida en el artículo 258 de la Constitución es clara y no es posible hacer interpretaciones que ni se deducen de su texto ni son acordes con él. No es lo mismo, ni tiene el mismo efecto señalar que el precepto constitucional ordena que el voto en blanco es mayoría cuando obtenga una votación mayor a la del candidato o lista mayoritaria que afirmar que esa mayoría lo es en relación o frente a la totalidad de los votos válidos emitidos, como expresamente lo exige el precepto reformado." [46]

En consecuencia, para el Consejo de Estado, tanto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 como en el Acto Legislativo No. 01 de 2009 la mayoría exigida sería la mitad más uno de los votos válidos.

Por ello, aunque en el caso concreto de las votaciones para el Parlamento Andino, el voto en blanco obtuvo más votos que los cada uno de los partidos que participaron, el Consejo de Estado consideró que no alcanzó la mayoría requerida de mitad más uno. Así fueron las votaciones en esa ocasión:

NOMBRE DEL PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO

VOTOS

Porcentaje respecto al total de votos válidos

Partido Social de Unidad Nacional – De la U

1.381.893

18,8%

Partido Conservador Colombiano

838.288

11,4%

Partido Liberal Colombiano

759.646

10,3%

Polo Democrático Alternativo

729.536

9,9%

Movimiento Independiente de Renovación Absoluta

549.110

7,5%

Partido Verde

479.196

6,5%

Partido Cambio Radical

436.757

5,9%

Partido de Integración Nacional – PIN

248.708

3,4%

Alianza Social Indígena

129.302

1,8%

Movimiento Apertura Liberal

111.338

1,5%

Partidos Alas

57.906

Movimiento Nacional Afrocolombiano – Afro

48.612

0,7%

Alianza Social Afrocolombiana – ASA

33.425

0,5%

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia

24.164

0,3%

TOTAL DE VOTOS POR PARTIDOS

5.827.881

79,2%

VOTOS EN BLANCO

1.531.128

20,8%

VOTOS VALIDOS

7.359.009

100,0%

(Cuadro tomado de la Sentencia del Consejo de Estado)[47]

Como se muestra en el cuadro, en esa ocasión, el voto en blanco obtuvo el 20.8% de los votos, y de esa forma, mayor votación que cualquier otro partido individualmente considerado. No obstante, no obtuvo la mitad más uno de los votos válidos (o 50% +1). Por lo tanto, de acuerdo con la citada sentencia del Consejo de Estado, no cumplió con el requisito del artículo 258 vigente actualmente.

32. Finalmente, vale la pena citar otra sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado que discutía si la elección del Secretario del Senado había obtenido la mayoría mínima requerida, en la medida en que se hace una nueva discusión sobre la expresión "mayoría". La demanda solicitaba la anulación de la elección, dado que a dicha elección se le aplica la regla general del artículo 146 constitucional que dispone que las decisiones se toman por "mayoría" de los asistentes, la elección debía superar la mitad más uno de los votos. Sin embargo, la Sección decidió que no era necesario obtener más de la "mitad más uno" de los votos, y bastaba con obtener el "mayor número de votos". Esto, porque para elecciones del Congreso se exige una mayoría simple, que juicio de los Consejeros, está determinada sólo por el parámetro de los asistentes, y no requiere ningún porcentaje estricto, sólo obtener la mayor votación. Por lo tanto, la Sección decidió que la decisión

elección hecha por el mayor número de votos de los asistentes, se adecuaba al concepto de mayoría simple del artículo 146 de la Constitución, y era la interpretación más garantista, menos restrictiva y más acorde con el principio pro homine de quien era elegido.[48]

Resulta ilustrativo lo que sucedió en ese caso concreto: De acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado, 92 senadores participaron en la elección del Secretario del Senado, y la "mayoría" se obtuvo con 29 votos a favor de quien finalmente resultó elegido, pues los demás candidatos obtuvieron votaciones menores.[49]

Esta sentencia es pertinente, además, porque decidió replantear las consideraciones sobre la definición general de la expresión "mayoría" de la sentencia previa sobre voto en blanco en las elecciones de los representantes al Parlamento Andino citada anteriormente, pues consideró que las mayorías constitucionales no implican, per se, la mitad más uno de los votos, como se sostuvo las dos providencias, y que dicha sentencia se fundamentó en la C-490 de 2011 que tampoco impone tal definición. Pero señaló que, en relación con el voto en blanco, es posible exigir la mitad más uno de los votos, pues se trata de una regulación especial.[50]

En ese sentido, modificó algunas de las consideraciones que entendían la mayoría como un porcentaje que siempre impone reunir la mitad más uno de los votos, pero no entró a modificar la definición específica que sobre este concepto de mayoría había hecho el Consejo de Estado en relación con el artículo 258 de la Constitución, porque se limitó a interpretar el artículo 146 de la Constitución sobre votaciones en el Congreso de la República[51], y el artículo 136 de la Ley 5ta de 1992[52] sobre las elecciones que allí se llevan a cabo.

La mayoría exigida en el artículo 258 de la Constitución.

Tipo de mayoría

Sustento o entidad que la sostiene

Definición

Mayoría absoluta

Sentencia C-490 de 2011.

Mayoría absoluta de los votos válidos.

Registrador Nacional del Estado Civil

Mitad más uno de los votos válidos.

Mayoría simple

Sentencia del Consejo de Estado de 2012 sobre voto en blanco y elección de miembros del Parlamento Andino.[53]

La mitad más uno de los votos válidos.

Congreso cuando tramitó el Acto Legislativo de 2009 que quería reducir la mayoría absoluta entendida esta como la que se contabilizaba sobre el censo electoral.

Sólo la definió como mayoría simple, que ya no se contabiliza sobre el censo electoral, sino sobre los votos válidos.

Mayoría relativa

Es la postura aducida por algunos ciudadanos como el accionante, pero podría tener sustento en la sentencia del Consejo de Estado (2013) en relación con la elección del Secretario del Senado, que aduce que la expresión mayoría simple hace referencia al "mayor número de votos". Replantea el fallo de voto en blanco en el Parlamento Andino sobre la expresión mayoría, por regla general, pero asegura que tratándose de voto en blanco, la definición de mayoría es específica.

Más allá del pronunciamiento que hace en el caso concreto, en lo relativo al alcance del artículo 258 de la Constitución, señala que éste exige una mayoría específica y el artículo es claro, así que no es necesario acudir a interpretación.

La sentencia citada, en consecuencia, es independiente de la interpretación del artículo 258 de la Constitución.

De las consideraciones presentadas anteriormente, la Corte identifica entonces diferentes interpretaciones del artículo 258 de la Constitución y de la expresión "mayoría", tanto en la visión originaria del legislador, como en la interpretación de la Corte y del Consejo de Estado. Una primera interpretación, sugiere que el artículo exige una mayoría absoluta, -postura de la Corte Constitucional y el Registrador Nacional del Estado Civil, con apoyo en la sentencia C 490 de 2011-. Otra interpretación, expone que el mismo artículo exige una mayoría simple, que se debe contabilizar como la mitad más uno de los votos válidos, -postura de la sentencia de 2012 del Consejo de Estado sobre la elección de los representantes del Parlamento Andino-, y que también encuentra sustento en la forma en la que el Congreso denominó en los debates a la mayoría del parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución. Y, una tercera interpretación, que podría asociarse con una reciente sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, sobre elección del Secretario del Senado, según la cual cuando la Constitución hace referencia a la expresión "mayoría" ella se cumple cuando una opción de votación supere, al menos, por un voto, la votación obtenida por las otras opciones de votación.

De la misma forma, las anteriores interpretaciones ilustradas en un ejemplo hipotético de 100 votos posibles y 70 votos efectivamente depositados y válidos, implicarían lo siguiente: La postura que sostiene que se aplica mayoría absoluta supone -como dice el Registrador Nacional- la mitad más uno de los votos válidos, ello sería: 36 votos válidos. La postura de la mayoría simple según la sentencia del Consejo de Estado de la sentencia del Parlamento Andino, que la contabiliza como la mitad más uno, requeriría en total 36 votos. Y finalmente, de acuerdo con la última postura del Consejo de Estado según la reciente sentencia de la Sección Quinta, las consideraciones allí establecidas no afectan la forma de contabilizar la mayoría del artículo 258 de la Constitución, pero si se trae el concepto que ella crea de "mayoría", esta podría alcanzarse con 15 votos, si las otras opciones de votaciones obtienen, respectivamente, 14, 14, 14, 9 y 4 votos. Es decir, esta requeriría un porcentaje mucho menor, que resulta indeterminado, pues depende de los demás resultados.

Al respecto, vale aclarar que el Congreso la definió como mayoría simple, pero no expuso,

en concreto, cómo se contabilizaría.

34. Para determinar cuál es la interpretación más adecuada, la Corte analizará cada una de las propuestas interpretativas, de acuerdo con (i) la jurisprudencia constitucional y administrativa; y (ii) el trámite en el Congreso del Acto Legislativo No. 01 de 2009.

35. En relación con la postura según la cual el artículo 258 sólo exige que el voto en blanco supere, con al menos un voto, al candidato más votado, recuerda la Corte que esta interpretación se asocia al concepto de mayoría relativa. De acuerdo con la tipología de mayorías esbozada previamente, es posible sostener entonces que esa interpretación considera que el artículo 258 superior exige una mayoría relativa.

Dicho esto, esta Corporación considera que esa interpretación del artículo 258 es incorrecta, y la jurisprudencia constitucional y administrativa tradicional ha explicado que el estándar del artículo 258 de la Constitución no es asimilable al de la mayoría relativa o mayor número de votos. De hecho, la sentencia C-490 de 2011, la Corte ya rechazó de plano esa posible interpretación, por lo que, como se ha visto, es una forma improcedente de valorar ese artículo constitucional. Con ocasión del estudio del proyecto de ley estatutaria "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"[54] esta Corporación estudió el artículo 30 que reproducía casi de manera completa el artículo 258 de la Constitución, salvo un apartado donde indicaba que se invalidarían las elecciones "cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación". En la sentencia C-490 de 2011, la Corte dijo que el estándar de mayoría del artículo 258 de la Constitución -modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009- distaba mucho del estándar del citado artículo 30 del proyecto de ley. Para la Corte, este último artículo sólo exigía una minoría simple, que no se ajustaba a lo dispuesto por el constituyente. Y declaró inexequible el artículo.

El precedente sentado por la sentencia C-490 de 2011 es suficiente para rechazar esta interpretación de mayoría relativa, porque el centro del análisis jurídico en esa ocasión consistió precisamente en determinar si el artículo 258 establecía el estándar de mayor número de votos o mayoría relativa.

Adicionalmente, se observa también que la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de

Estado del año 2012 que analizó el artículo 258 de la Constitución, del mismo modo, desestimó la interpretación según la cual dicho artículo impone el requisito de mayoría relativa.

36. Ahora bien, frente a la sentencia del Consejo de Estado del año 2013 que sostiene que la expresión mayoría hace referencia al mayor número de votos, esta Corte encuentra que 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. Vale la pena ilustrar esta afirmación con un ejemplo. En una votación, con 100 votos válidos y 5 candidatos, donde cada candidato obtiene 15 votos, y el voto en blanco obtiene 25 votos, se podría definir la votación a favor de la repetición de las elecciones. O por ejemplo, si no se tratase del voto en blanco sino una elección en el Congreso, bajo las mismas circunstancias del caso planteado, puede suceder que, por regla general, 25 de 100 personas decidan el sentido en el que se toman decisiones.

Por consiguiente, es necesario alertar que entregar el poder de decisión a una minoría, requiere una disposición expresa del constituyente y del legislador, y no puede ser la regla general, o tenerse como la fórmula adecuada típica para la toma de decisiones.

No obstante, esta sentencia del Consejo de Estado se separa de la interpretación del artículo 258 de la Constitución, como lo reconoce la misma providencia, pues considera que ésta es una mayoría específica para el voto en blanco. En ese orden de ideas, encuentra la Corte que si bien esta sentencia del Consejo de Estado del año 2013, reafirma las diferentes interpretaciones frente al tema, para el caso del artículo 258 superior, persisten las consideraciones de las sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional y la providencia del 9 de marzo de la Sección Quinta del Consejo de Estado, sobre el voto en blanco en la elección de miembros del Parlamento Andino.

37. Descartada la interpretación de la mayoría relativa, procede esta Corte a definir si el artículo 258 de la Constitución consigna una mayoría simple o absoluta. Con este objeto, a continuación partirá del texto aprobado en el Acto Legislativo no. 01 de 2009 y su trámite

en el Congreso, para luego, examinar el pronunciamiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado en relación con la demanda contra la elección de los representantes del Parlamento Andino en el año 2012, por ser el precedente jurisprudencial más relevante en tanto tiene el mismo objeto de estudio.

La Corte evidencia que, en efecto, el artículo 258 antes y después del Acto Legislativo No. 01 de 2009, siempre hizo referencia a que la mayoría se cuente sobre el total de votos válidos, y no como se suponía en el Congreso en el año 2009, que el parámetro se fijaba sobre el total del censo electoral. Ese razonamiento tenía sentido en tanto las mayorías absolutas en el Congreso se determinan por el parámetro amplio del total de los miembros de una Corporación. Por ello, es entendible que por la expresión de mayoría absoluta, se haya inferido que el parámetro era el censo electoral. Sin embargo, dado que el parámetro estaba expresamente consignado como el total de votos válidos, no existía tal parámetro del censo electoral.

Ahora bien, al eliminar la palabra "absoluta" que calificaba la mayoría requerida del artículo 258 de la Constitución, y a su vez, mantener el parámetro como el total de votos válidos, surge la duda acerca de si el porcentaje exigido se cambiaba también. Es decir, si la "mayoría absoluta sobre los votos válidos" es diferente a la "mayoría sobre el total de los votos válidos". Al respecto, esta Corte encuentra que no son diferentes, porque la calificación de absoluta suele ser relevante en tanto fija un parámetro más amplio, pero no, para determinar un porcentaje menor de aprobación de votos. Esto encuentra respaldo en la forma que predominantemente se ha entendido la expresión mayoría, y cómo la Corte Constitucional la ha aplicado.

La mayoría ha sido considerada como la mitad más uno de los votos, por regla general, en tanto es una fórmula básica que garantiza más consenso que rechazo frente a la decisión a tomar. Pero que puede ser modificada si de manera expresa lo dispone el constituyente o el legislador en el caso concreto. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, en otras providencias como la T-1227 de 2003, reseñada anteriormente.

38. A modo de anotación, advierte la Corte que la expresión mayoría en la Constitución aparece en escenarios diversos. Cada espacio tiene elementos específicos que deben tenerse en cuenta al determinar el tipo de mayoría aplicable. Algunos de esos elementos

son: los votantes, la forma de votación, la posibilidades de votación, el número de decisiones o elecciones que se pretenden llevar a cabo –por ejemplo, elecciones de varios congresistas en una misma jornada electoral-. Por todo ello, encuentra oportuno la Corte que el constituyente precise cómo operan estas mayorías en cada caso, y al consignarlas, indique de forma clara todos sus elementos.

39. Es importante concluir entonces que, respecto a las exigencias del artículo 258 de la Constitución, el voto en blanco requiere reunir la mayoría de los votos válidos para producir efectos. Esta mayoría se obtiene con la mitad más uno de los votos válidos. El constituyente podrá determinar otra mayoría, pero para ello será necesario que lo disponga de forma expresa.

Caso concreto

40. En mérito de lo expuesto en la acción de tutela del presente caso, corresponde a la Corte indagar si los pronunciamientos del Registrador Nacional del Estado Civil acerca del voto en blanco y sus requisitos, emitidos en vísperas de las elecciones para Congreso y Presidente y Vicepresidente de la República –a realizarse en marzo y mayo del año 2014- afectaron los derechos políticos a la igualdad, información y a la paz en el ámbito del ejercicio de los derechos políticos, del accionante y de los demás ciudadanos.

El accionante plantea que la interpretación del artículo 258 de la Constitución hecha por el Registrador Nacional del Estado Civil es errada porque le otorga un alcance al voto en blanco, diferente a lo dispuesto por la Constitución. En concreto, estima que el funcionario incurrió en una equivocación cuando afirmó que el voto en blanco debería reunir, al menos, la mayoría absoluta para invalidar las elecciones. De acuerdo con el accionante, el artículo 258 de la Constitución exige que el voto en blanco reúna la mayoría simple o relativa, entendida como “el mayor número de votos” frente a otras opciones de la contienda electoral, es decir, que obtenga al menos un voto más que el candidato que más votos haya acumulado.

41. Así las cosas, la tutela plantea una interpretación del artículo 258 diferente a la esbozada por el Registrador, así:

Sujeto

Tipo de mayoría

Definición de la mayoría

Parámetro

Sustento

Registrador Nacional del Estado Civil

Mayoría absoluta

La mitad más uno de los votos válidos.[55]

Votos válidos.

Se fundamenta en la sentencia C 490 de 2011 para decir que se exige "mayoría absoluta". Pero no soporta con otra fuente la definición del porcentaje de mayoría como 50% más uno.

Accionante

Mayoría simple o relativa

Al menos un voto más que el candidato con mayor votación.

Votos válidos.

Antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2009 en el Congreso de la República.

42. De acuerdo con lo expresado previamente sobre la mayoría que exige el artículo 258 de la Constitución y cómo debe contabilizarse, encuentra esta Corporación que la interpretación del accionante no se adecua a los alcances del artículo 258 de la Constitución. No es posible interpretar la mayoría consignada en el artículo 258 de la Constitución como aquella que define la elección a favor de la opción que tenga "el mayor número de votos", por las razones ya expuestas. Esta interpretación enmarcada en el

concepto de mayoría relativa es equivocada, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional y administrativa esbozada con anterioridad. E incluso, al analizar los antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2009, tampoco es posible concluir tal interpretación, del querer del Legislador.

43. Ahora bien, frente a lo dicho por el Registrador, esta Corporación observa que sus afirmaciones tienen sustento en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la sentencia C-490 de 2011, y concuerda con la forma en la que, en la práctica, se debe contabilizar el voto en blanco para plantear la posibilidad de repetir elecciones. Esto es, la mitad más uno de los votos válidos.

En ese sentido, no se vulneró el derecho a la información, ni las pautas que ha fijado la jurisprudencia para su pleno cumplimiento, tales como "(i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional."[56]. En el caso concreto, (i), la información entregada por el Registrador era veraz, pues estaba basada en la interpretación más razonable sobre el voto en blanco vigente para el momento, y además, porque en la página web de la entidad se describió de forma atinada, cómo se contabilizaría la mayoría exigida, como la mitad más uno de los votos válidos[57]. Los pronunciamientos del funcionario (ii) tuvieron un fundamento adecuado, pues se guiaron por las autoridades constitucionalmente competentes para definir la mayoría a la que hacía referencia el artículo 258 superior, en específico, por la sentencia C-490 de 2011 de esta Corporación; y finalmente, (iii) sus aseveraciones no afectaron derechos fundamentales porque siempre se brindaron los medios para la expresión participativa y la plena garantía de los derechos políticos.

Ahora bien, dado que la eventual vulneración de los demás derechos tenía como premisa que la Registraduría había entregado información equivocada, esta Corporación encuentra que una vez concluido que no se vulneró el derecho a la información, es forzoso señalar que no se vulneraron los demás derechos alegados.

44. Cabe advertir que la Corte desestima que los derechos políticos en sí mismos, hayan sido afectados para el momento en que se presentó la tutela, teniendo en cuenta que (i) el

Registrador Nacional del Estado Civil nunca dejó de garantizar los canales para que cada quien ejerciera el derecho al voto, ni se desincentivó su ejercicio; y (ii) no se limitó en modo alguno la posibilidad de que el accionante accediera a las vías democráticas necesarias para lograr su participación política a través del voto en blanco.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de los términos del presente proceso decretada por Auto del 26 de agosto de 2014.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia del 27 de febrero de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto negó la tutela promovida por el señor Jaime Araújo Rentería contra el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con excusa

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General

[1] Página web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. http://www.registraduria.gov.co/-Voto-en-blanco-.html. Recuperado el 27 de octubre de 2014.

[2] Acción de tutela, página 2.

[3] Acción de tutela, página 10.

[4] Acción de tutela, página 27.

[5] La sentencia a la que busca referirse la representante del Consejo Nacional Electoral es la C-230A de 2008 que establece que la Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral son entidades autónomas y sus funciones, aunque complementarias, no "da margen para la interferencia o intervención de alguno de ellos en los asuntos confiados al otro"

[6] Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Expediente N°11 001-03-28-000-2010-00029-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

[7] Corte Constitucional, sentencia T-683 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[8] Corte Constitucional. sentencia T-746 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[9] Corte Constitucional, sentencia T-683 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[10] Íbid.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[12] Artículo 92 de la Constitución.

[14] Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[15] Corte Constitucional, sentencia T 263 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao

[16] Corte Constitucional, sentencia T-627 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[17] Íbid.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-142 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[19] Íbid.

[20] Corte Constitucional, sentencia C- 179 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[21] Aclaración de voto a la Sentencia T-1207/01 del Magistrado (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

[22] Aclaración de voto a la Sentencia T-1207/01 del Magistrado (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

[23] Constant, Benjamin. Curso de política constitucional. Lawalle jóven, 1823.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-376 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

[25] Corte Constitucional, sentencia C-784 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Ver párrafos 36 a 44.

[26] Ver por ejemplo: Sentencia T 1227 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[27] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[28] Corte Constitucional, sentencia T 1227 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Señaló: "Esto significa, entonces, a título de ejemplo, que si un cuerpo colegiado se encuentra integrado por 30 miembros, la mayoría absoluta será configurada por 16 de ellos si votan en idéntico sentido para la adopción de una decisión. Si, en el mismo caso, son 30 los integrantes de una Corporación, pero a la sesión asisten 24 y se puede decidir por mayoría simple, entonces será la mitad más uno de los asistentes, es decir, en este caso, no sería de 16 sino de 13 votos en idéntico sentido."

[29] Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Radicado No.: 11001-03-28-000-2010-00029-00.

[30] El artículo 107 de la ley 28 de 1979 decía: "Se considerará como voto en blanco el que no exprese de un modo legible y claro el nombre y apellido de la persona que encabeza la lista o del candidato a cuyo favor se vota.".

[31] El artículo 29 de la ley 96 de 1985 decía: "El artículo 107 de la Ley 28 de 1979 quedará así: "Voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco. El voto en blanco se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral. El voto ilegible es voto nulo".

[32] El primer inciso del artículo 14 de la ley 84 de 1993 decía: “Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en Blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral.” Pero fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 1994.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-145 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[34] El artículo 17 de la ley 163 de 1994 decía: “Voto en blanco es aquél 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.”

[35] El artículo 38 de la Ley 1475 de 2011, dice: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco en las campañas para cargos o corporaciones de elección popular, podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción.”

[36] El inciso 1 del artículo constitucional señala: “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 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.” Y el parágrafo 2 del mismo artículo dice: “Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.”

[37] Exposición de motivos. Gaceta 374 de 2009.

[38] Íbid.

[39] Gaceta 828 de 2008.

[40] Informe de ponencia a segundo debate al proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara, 018 de 2008 Senado.

[41] El pronunciamiento citado fue del congresista David Luna. Gaceta 828 de 2008.

[42] Gaceta 828 de 2008.

[43] Corte Constitucional, sentencia C 490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] Corte Constitucional. Sentencia T 1227 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[46] Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Radicado No.: 11001-03-28-000-2010-00029-00.

[47] Íbid.

[48] Así lo señaló la sentencia: "Por lo tanto, resulta imprescindible la interpretación adecuada favorable y garantista que debe realizar la Corporación frente al derecho constitucional del artículo 40 de la Carta Política a ser elegido, por cuanto no le es dable asumir supuestos jurídicos que no están consagrados en las normas y que son más restrictivos y limitadores para el ejercicio de los derechos y libertades individuales que atentan contra los principios pro homine y pro libertatis, incorporados en nuestra carta de derechos y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano." Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 19 de septiembre de 2013, Radicación: 11001-03-28-000-2012-00059-00.

[49] Íbid.

[50] Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 19 de septiembre de 2013, Radicación: 11001-03-28-000-2012-00059-00. Literalmente señala la sentencia: "De igual manera la Sala replantea el enfoque acogido en la sentencia de marzo 9 de 2012 con radicación número 11001-03-28-000-2010-00029-00 en la que se resolvió la demanda contra los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, por cuanto la citada providencia se apoyó en el pronunciamiento de la Corte Constitucional C-490 de 2011 (…) providencia en la cual, en parte alguna se refiere a la "mitad más uno" como parámetro de conteo de los votos, sino que atañe al total de votos válidos y no respecto de

la mayor votación de cada candidato o lista. Por otro lado debe agregarse que, ésta es una regulación individual y concreta para el voto en blanco y no puede ser la regla general aplicable a las disposiciones que se refieran a las MAYORÍAS consagradas en el texto Constitucional. El razonamiento de la sentencia citada, también concluye que el concepto de mayoría implica la mitad más uno cuando no existe fundamento legal o constitucional para ello".

[51] El artículo 146 de la Constitución dice: "En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial."

[52] El artículo 136 de la Ley 5ta de 1992 dice: "Procedimiento en caso de elección. En las elecciones que se efectúen en las Corporaciones legislativas, se adelantará el siguiente procedimiento: 1. Postulados los candidatos, el Presidente designará una Comisión escrutadora. 2. Abierta la votación cada uno de los Congresistas, en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco. 3. El Secretario llamará a lista, y cada Senador o Representante depositar en una urna su voto. 4. Recogidas todas las papeletas, si no está establecido un sistema electrónico o similar que permita cumplir la función, serán contadas por uno de los escrutadores a fin de verificar correspondencia con el número de votantes. En caso contrario se repetirá la votación. 5. El Secretario leerá en voz alta y agrupará, según el nombre, uno a uno los votos, colocando las papeletas a la vista de los escrutadores, y anotará, separadamente, los nombres y votación de los postulados que la obtuvieron. 6. Agrupadas por candidatos las papeletas, la comisión escrutadora procederá a contarlos y entregará el 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. 7. Entregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos. 8. Declarado electo el candidato será invitado por el Presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior. (…)".

[53] En esa ocasión, la Corte dijo: ""(…) 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." Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Radicado No.: 11001-03-28-000-2010-00029-00

[54] Proyecto de ley estatutaria número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara que posteriormente llevó a la ley 1475 de 2011.

[55] De acuerdo con lo expuesto en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil. http://www.registraduria.gov.co/-Voto-en-blanco-.html. Recuperado el 27 de octubre de 2014.

[56] Corte Constitucional, sentencia T-627 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[57] Op. Cit. 47.