



Sentencia 00114 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

EFFECTOS DEL VOTO EN BLANCO - Generalidades / EFFECTOS DEL VOTO EN BLANCO EMITIDO POR LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EN LA CONFORMACIÓN DE LA TERNA PARA LA DESIGNACIÓN DE ALCALDE LOCAL

La Constitución Política únicamente le otorga efectos al voto en blanco en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial, cuando del total de los votos válidos, los votos en blanco constituyan mayoría, caso en el cual se deben repetir las elecciones, con la condición de que en las elecciones unipersonales no podrán presentarse a las siguientes elecciones los mismos candidatos ni en las de corporaciones públicas listas que no hayan alcanzado el umbral. (...) Ahora bien, frente a los efectos de la votación en blanco por parte de todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales que impiden la conformación de la terna para designar al Alcalde Local, debe reiterarse que no existe disposición constitucional o legal alguna que regule tal situación ni le otorgue precisos efectos al voto en blanco en este tipo de actuaciones. En efecto, el parágrafo 1 del artículo 258 de la C.P. es una norma de carácter especial que aplica exclusivamente a las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial y, además, porque tratándose de una disposición superior de carácter restrictivo de acceso a la función pública (arts. 122 y ss. C.P.), no resulta jurídicamente viable su aplicación por analogía, ni admite interpretación extensiva. Dicha limitación se entiende en el escenario de una elección democrática por votación popular, de manera que una votación mayoritaria en blanco es entendida como una manifestación de desaprobación o de inconformidad de los candidatos inscritos, lo que justifica en los términos del artículo 258 de la Constitución Política la realización de nuevas elecciones sin que puedan inscribirse los mismos candidatos. En esa medida, ante la ausencia de norma constitucional o legal que regule la materia relativa los efectos del voto en blanco de los miembros de las juntas administradoras locales, es necesario acudir a los reglamentos internos que expidan las autoridades territoriales con ajuste al ordenamiento jurídico y a su competencia, los cuales, tal como lo ha manifestado esta Corporación, "...pueden contener disposiciones electorales de obligatorio cumplimiento [y] por lo tanto, si ellos establecen formalidades para la elección de funcionarios de [su] competencia (...), tal requisito debe cumplirse en forma estricta pues de lo contrario está viciado de nulidad". Por consiguiente, la Sala encuentra que en la Resolución No. 005 de 2011 "Por medio de la cual se actualiza y se introducen algunas reformas al Reglamento Interno de la Junta Administradora Local Histórica y del Caribe Norte y se dictan otras disposiciones", la cual regula el voto en blanco en los siguientes términos: "Artículo 59. VOTO EN BLANCO: El voto en blanco se tendrá en cuenta para determinar el quórum para toma de decisiones, mas no para determinar la mayoría en las votaciones". De acuerdo con la anterior disposición, se observa que para el caso de las votaciones que realicen los miembros de la Junta Administradora Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte, la norma local le reconoce la posibilidad de votar en blanco en cualquier tipo de elecciones, en el sentido de que el voto se tendrá en cuenta para determinar el quórum en la toma de decisiones, lo cual significa que tales votos se contabilizan para establecer si existió o no el quórum decisorio exigido en las normas. Así, en la elección del Alcalde Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena de Indias los votos en blanco son reconocidos únicamente para establecer el quórum mínimo exigido en el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, para la realización de la asamblea pública que exige un quórum mínimo del 80% de sus miembros. No obstante, el artículo en mención a pesar de reconocer la posibilidad del voto en blanco para ser computado en el quórum decisorio, lo deja sin efectos para la decisión misma cuando señala que no se tiene en cuenta para determinar la mayoría en las votaciones; es decir, los votos en blanco en una votación de la junta administradora local no se contabilizan para efectos de determinar la mayoría, o sea, no cuentan para la decisión. Bajo este presupuesto normativo de su reglamento, se advierte que en las asambleas públicas que realice la Junta Administradora Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte, los votos en blanco de los ediles son permitidos y se contabilizan para determinar el quórum mínimo del 80% que exige la ley; sin embargo, no se contabilizan para determinar la mayoría en la votación, es decir la norma no le reconoce efectos. Por lo tanto, en caso de presentarse una votación en blanco por parte de todos los ediles para la conformación de la terna de la cual se elegirá el alcalde local, si bien todos los votos en blanco emitidos permiten la realización de la asamblea pública cumpliendo el quórum exigido en la ley, no tienen efectos jurídicos prácticos, pues se le resta eficacia decisoria en la votación. En esa medida la asamblea pública debe realizarse nuevamente con la misma lista de los candidatos previamente inscritos

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 258 PARÁGRAFO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 122 / LEY 1617 DE 2013 - ARTÍCULO 39

FACULTAD DEL ALCALDE DISTRITAL DESIGNAR EN ENCARGO A UN FUNCIONARIO COMO ALCALDE LOCAL / ALCALDES LOCALES - Naturaleza del cargo

Los alcaldes locales de los Distritos deben designarse atendiendo el procedimiento previsto en la Ley 1617 de 2013, según el cual tales servidores públicos serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local. No obstante, cuando a pesar de haberse surtido el procedimiento previsto en la ley no se conforma la terna, corresponde al Alcalde Distrital, en ejercicio de sus funciones y facultades constitucionales y legales, designar en encargo un funcionario que de manera transitoria o temporal asuma las funciones de alcalde local hasta tanto se lleve a cabo la elaboración de la terna y la designación del alcalde local en propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en la ley. En efecto, las funciones asignadas por la ley a las Alcaldías Locales no pueden quedar suspendidas por tiempo indefinido,

so pena de afectar el desarrollo de los planes y programas de la localidad o retrasar su cumplimiento y, por ende, obstaculizar los objetivos trazados por el gobierno distrital. En relación con la naturaleza de los cargos de Alcaldes Locales de las Localidades que conforman el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, resultan aplicables, mutatis mutandis, las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-395 de 2003, para sustentar que los Alcaldes Locales del Distrito Capital son funcionarios de libre nombramiento y remoción: “En la sentencia C-368/99 se declaró constitucional tal caracterización. Se dijo en el fallo: ‘Como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del alcalde mayor, los alcaldes locales representan los proyectos políticos sustentados por las juntas y el alcalde mayor. A los alcaldes menores les corresponde participar en la realización de esos proyectos, para lo cual asumen funciones de dirección política - para aplicar el proyecto político en su localidad - y se mantienen en una relación de extrema confianza con la cabeza de la administración, el alcalde mayor. Las razones anteriores son suficientes para establecer la constitucionalidad de la clasificación del empleo de alcalde local como de libre nombramiento y remoción.’ // Las normas y la jurisprudencia no dejan duda alguna sobre la facultad que el Alcalde Mayor tiene de remover a los alcaldes locales. Debe admitirse entonces, que son de libre nombramiento y remoción, aunque de una categoría especialísima porque la designación, por mandato constitucional y legal, no puede apartarse de una terna que responda al sistema del cociente electoral, y una vez designado el alcalde local, él queda sometido al régimen de los funcionarios de la administración distrital. Lo anterior indica que para efectos de faltas disciplinarias debe actuarse según un debido proceso”. Así, en tratándose de los cargos de libre nombramiento y remoción, el inciso 3º del artículo 24 de la Ley 909 de 2004, en materia de encargos prescribe: “Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva”. Por consiguiente, hasta tanto se conforme la terna para la designación del Alcalde Local en cumplimiento del procedimiento establecido en la ley, el Alcalde Distrital se encuentra legalmente facultado para encargar a quien reúna los requisitos legales del cargo. Dicho encargo puede recaer en un funcionario de libre nombramiento y remoción o de carrera

FUENTE FORMAL: LEY 1617 DE 2013 / LEY 909 DE 2004 – ARTÍCULO 24 INCISO 3

DESIGNACIÓN DE ALCALDES LOCALES – Procedimiento / CONFORMACIÓN DE TERNA PARA ELECCIÓN DE ALCALDES LOCALES – Deber legal de los ediles

La Constitución Política, dentro de las disposiciones que se refieren al Régimen Municipal, establece que el Alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido popularmente para periodos de cuatro (4) años. No obstante y a pesar de que no se alude en forma expresa a la figura del Alcalde Local, el artículo 318 de la Carta autoriza a los concejos municipales a dividir los municipios en comunas y corregimientos, según se trate de áreas urbanas o rurales, “[c]on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”. (...) La Ley 1617 de 2013 contentiva del régimen legal de los Distritos Especiales, en el Título II “Organización Política y Administrativa del Distrito”, dispone que los distritos se dividirán en localidades (art. 34) y consagra los objetivos que se deben garantizar con tales divisiones, dentro de los cuales vale la pena destacar: i) que la comunidad se exprese y contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, ii) que haya una participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, así como en la construcción de obras de interés común, y iii) que a las localidades se les asignen algunas funciones, la construcción de obras y prestación de servicios para contribuir al progreso económico y social (art. 35). Adicionalmente, señala la citada ley que cada localidad se somete “a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y del respectivo alcalde local” (art. 36). A su turno, el artículo 39 ejusdem reza: “Artículo 39. Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros. Para la integración de la terna se usará el sistema de cociente electoral (...)”. En este escenario normativo, se observa que el legislador, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana, dispuso la división de los distritos en localidades, les atribuyó unas funciones específicas y encargó de su gestión al Alcalde Local, otorgándole además a este la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local y la condición de ordenador de sus gastos. En relación con su nombramiento, establece la norma transcrita que el Alcalde Local sea designado por el Alcalde Distrital de terna elaborada por la respectiva Junta Administradora Local, en asamblea pública que se debe desarrollar con sujeción al quórum deliberatorio y decisorio previsto en el artículo 50 de la ley en mención. (...) El procedimiento de designación del Alcalde Local constituye una actuación compleja que se compone de dos etapas, así: i) la primera, a cargo de los ediles que consiste en la elaboración de la terna por parte de la Junta Administradora Local y tiene connotación y efectos electorales, denominado por esta Corporación: “Acto preparatorio de elección”, y ii) la segunda, que es un acto discrecional a cargo del Alcalde Distrital quien debe elegir al Alcalde Local dentro de los candidatos que conforman la terna. Estas etapas si bien son independientes y corresponden a autoridades distintas, están concatenadas entre sí dado que sin la primera no se puede llevar a cabo la segunda, lo cual determina una permanente y estricta coordinación entre las autoridades distritales que garantiza las políticas de la respectiva localidad y la realización de sus fines bajo la dirección de la autoridad distrital, conforme lo ordena la ley

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 318 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 34 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 36 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 37 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 39 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 50

CARACTERÍSTICAS DEL VOTO EN BLANCO / MODALIDADES DEL VOTO / VOTO DERECHO-DEBER - Características / VOTO FUNCIÓN - Características

En nuestro sistema jurídico el voto en blanco es un acto de manifestación política, forma de disenso, inconformidad u oposición, no frente al sistema electoral sino respecto a los candidatos o listas puestas a su disposición y entre los cuales se le pide al ciudadano escoger, por no satisfacer, a juicio de los electores, las necesidades económicas, políticas y sociales que demanda el ejercicio de un cargo público en un momento determinado; sin embargo, no puede asimilarse a la abstención, pues, mientras el voto en blanco es una forma de participación en la contienda o certamen electoral, en la abstención no la hay, toda vez que no se cumple con el deber de votar ni con el ejercicio de ese derecho por diferentes razones. (...) El voto tiene dos modalidades en nuestro ordenamiento jurídico: i) el voto derecho-deber y ii) el voto función. El

primero de ellos, esto es, el voto como derecho y deber de todo ciudadano para participar en las elecciones populares a través de su ejercicio, está recogido en el artículo 258 de la Constitución Política. Esta modalidad de voto ha sido denominada por la doctrina: “voto popular” o “sufragio directo” y definida en los siguientes términos: “Es el que funciona en el “sufragio directo”, cuando directamente y sin que se actúe como representante, es el pueblo el que elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes”. Esta modalidad de voto es aquella en la cual el elector de manera directa y sin ningún tipo de mediación, elige a quienes lo van a gobernar; es decir, es el voto que “ocurre cuando sin ningún tipo de mediación, el pueblo elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes”. La segunda modalidad es el “voto función”, conocido también como “voto indirecto” o “sufragio indirecto”, el cual corresponde a aquel que emiten los representantes elegidos por la ciudadanía en ejercicio de la representación popular para elegir algunos gobernantes o cumplir competencias, como cuando se adoptan las leyes. Este voto no es un voto popular sino calificado debido a que lo otorga el mandatario del pueblo en ejercicio del principio democrático de la representación popular y en cumplimiento de una función pública. La doctrina lo define así: “Es el que funciona dentro del sistema democrático acorde con el criterio de la soberanía radicada en la nación, y más concretamente, el que emiten los representantes elegidos por el pueblo en elecciones generales, para designar a los gobernantes o adoptar las leyes de un Estado; se trata pues, de un voto emitido en ejercicio del concepto de la representación popular”

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 258

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Naturaleza jurídica. Funciones / EDIL - Naturaleza del cargo / EDIL - Servidor público

Las juntas administradoras locales son cuerpos de representación de la ciudadanía local, elegidos en forma democrática para promover y garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y para lograr una adecuada integración entre el nivel distrital con el local, permitiendo la participación efectiva de la comunidad. De ahí deriva también su naturaleza de corporaciones públicas sometidas, por tanto, al orden constitucional.(...) Por lo tanto, las juntas administradoras locales son autoridades públicas elegidas por la ciudadanía que tienen atribuidas importantes funciones en relación con el desarrollo económico y social de la respectiva localidad; además, se les asignan funciones electorales, dentro de las que se encuentra la de integrar las ternas de las cuales el alcalde distrital nombrará el respectivo alcalde local. Cabe precisar también que, a la luz del artículo 123 de la Constitución Política, los ediles son servidores públicos que si bien obran de manera independiente, forman parte de las juntas administradoras locales y, por ende, del gobierno distrital

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 123

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00114-00(2350)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior consulta a la Sala acerca de la facultad, alcance y efectos del voto en blanco por parte de los miembros de las Juntas Administradoras Locales para la conformación de la terna de candidatos con base en la cual el Alcalde Distrital debe designar a los alcaldes locales.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta, el Ministerio del Interior presentó a la Sala las siguientes consideraciones, atendiendo la solicitud de la Secretaría del Interior y de Convivencia Ciudadana del Distrito Turístico de Cartagena de Indias:

1. El Alcalde de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena presentó renuncia al cargo el 2 de marzo de 2017, la cual fue aceptada por el Alcalde Mayor mediante Decreto 345 de 2017.
2. Por configurarse la falta absoluta, según la Ley 1617 de 2013, mediante el Decreto 448 de 2017 modificado por el 472 del mismo año, se convocó a la Junta Administradora Local de dicha localidad para la conformación de la terna de la cual se designaría el Alcalde Local.
3. En el decreto citado, se estableció entre otros, el cronograma que debía desarrollarse, fijándose el 20 de abril de 2017, como fecha para celebrar la asamblea pública para conformar la terna con el fin de nombrar el Alcalde Local.
4. El 24 de abril de 2017, el Secretario del Interior del Distrito de Cartagena informó al Alcalde Mayor que en el proceso de conformación de la terna para la elección del Alcalde Local, los Ediles de la Junta Administradora Local votaron en blanco y que no se observan en los documentos aportados las razones por las cuales adoptaron tal decisión para no integrar la terna.
5. El artículo 328 de la Constitución Política (modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2007) dispone que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias conservará su régimen y carácter. Así, los Distritos cuentan con la máxima autoridad que es el Alcalde Mayor y para efectos de su organización administrativa se dividen en localidades. El artículo 323 de la C.P. establece que en cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años, integrada al menos por siete (7) ediles, según lo que

determine el Concejo Distrital, teniendo en cuenta la población respectiva. Sobre el particular trae a colación la Sentencia C-447 de 1995 de la Corte Constitucional, en la cual se señala que las Juntas Administradoras Locales son un mecanismo de participación ciudadana y materialización del distrito democrático.

6. Respecto de las normas que regulan el régimen de las localidades que componen los distritos, señala que el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013 establece que cada localidad tendrá un Alcalde Local nombrado por el Alcalde Distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local en asamblea pública citada por el Alcalde Mayor y con un quórum de por lo menos el 80% de sus miembros. Asimismo y conforme al artículo, para la integración de la terna se aplicará el sistema de cociente electoral.

7. El artículo 41 de la citada ley consagra los requisitos para ejercer el cargo de Alcalde Local, señalando que debe cumplir los mismos exigidos para el cargo de Alcalde Distrital, esto es: i) ser ciudadano colombiano en ejercicio y ii) haber nacido o ser residente en el respectivo distrito durante un año anterior a la fecha de inscripción o durante un periodo mínimo de tres años consecutivos en cualquier época. Igualmente, el artículo 42 ibídem dispone que las faltas absolutas y temporales de los alcaldes locales serán suplidas por las personas que designe el Alcalde Distrital y para el evento de faltas absolutas el Alcalde solicitará de la junta respectiva la elaboración de la terna correspondiente.

8. El Decreto Distrital 581 de 2004 reglamenta el sistema desconcentrado de las localidades en dicho distrito y regula las competencias del Alcalde Mayor y de las Juntas Administradoras Locales en relación con la elección del Alcalde Local. El artículo 7 divide el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena en las tres localidades a saber:

i) Localidad Histórica y del Caribe Norte;

ii) Localidad de la Virgen y Turística; y

iii) Localidad Industrial y de la Bahía.

9. En cuanto a la conformación de la terna para la designación de Alcalde Local, el artículo 14 del citado decreto preceptúa que las Juntas Administradoras Locales a través de sus directivas hasta las 5:00 p.m. presentarán ante la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana Distrital, el mismo día de la integración de las ternas, el acta donde conste la realización de la asamblea y las respectivas hojas de vida de los aspirantes, documentadas con los estudios y experiencias que se registren en las mismas. A su turno, el artículo 15 ordena que una vez recibida la terna, corresponde a la Secretaría del Interior presentar al Alcalde Mayor dentro de los dos días siguientes, un informe detallado sobre el proceso y evaluación de las hojas de vida de los aspirantes. Según el artículo 16 del mismo decreto, el Alcalde Distrital dentro de los cinco (5) días siguientes nombrará a los alcaldes de las localidades respectivas para que tomen posesión ante el funcionario competente.

10. Afirma que para poder ostentar el cargo de Alcalde Local, el Decreto Distrital 581 de 2004 reitera los requisitos legales exigidos para tal efecto.

11. Plantea el consultante como problema jurídico que se debe determinar si *“so pretexto del voto en blanco las Juntas Administradoras Locales se pueden abstener de conformar la terna para que el Alcalde Mayor proceda a nombrar al Alcalde Local (...) puesto que al existir una lista de candidatos que cumplen los requisitos para ocupar el cargo en cuestión, al haber votado todos los ediles en blanco no ha sido posible conformar la terna y por ende se mantiene la falta absoluta ya que el Alcalde Local anterior presentó su renuncia...”*.

Indica que la normatividad de las Juntas Administradoras Locales no regula el voto en blanco en cuanto a la conformación de la terna para elección del Alcalde Local y en concepto de la Secretaría del Interior de Cartagena no existe razón para que no se conforme la terna si los candidatos cumplen con los requisitos legales. La anterior situación, a juicio del consultante, ha ocasionado que no exista Alcalde de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, por lo cual se consulta sobre las herramientas legales para subsanar la situación.

12. Manifiesta además el consultante que existen varios vacíos normativos en esta materia, ya que no hay regulación sobre el voto en blanco para los miembros de las Juntas Administradoras Locales y, según la Ley 1617 de 2013, estas tienen el deber legal de conformar la terna de candidatos para ocupar el cargo de Alcalde Local cuando se ha presentado la falta absoluta del cargo, se ha adelantado la asamblea pública y los candidatos cumplen los requisitos legales.

13. Considera el consultante que por analogía se podría aplicar la solución que ha dado la Corte Constitucional en Sentencia C-011 de 1991 para Gobernadores y Alcaldes, en la que consideró que tales funcionarios podían nombrarse interinamente a fin de *“evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían”*.

Con base en lo anterior, estima que ante la imposibilidad de suplir la falta absoluta del Alcalde Local podría aplicarse lo consagrado para las faltas temporales, esto es, que el cargo sea ocupado por quien designe el Alcalde Distrital, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 30 de la Ley 1617 de 2013. Advierte que esta solución sería temporal mientras se conforma la terna en la que, en consideración del Ministerio, *“debe primar el derecho a ser elegido por parte de los candidatos que cumplan con los requisitos para ocupar el cargo (...) pero no pueden los ediles, argumentando su derecho a votar en blanco, abstenerse de conformar la terna para que el Alcalde Distrital designe al Alcalde Local, cuando los candidatos cumplen con los requisitos (...)”*.

14. Por último, sostiene que los efectos del voto en blanco para la conformación de la terna deben reglamentarse por parte del Distrito del Cartagena, ya que está en juego el derecho a ocupar cargos públicos por parte de quienes cumplen los requisitos y además se presenta un

incumplimiento de un deber legal por parte de los miembros de la Junta Administradora Local, que consiste en conformar la terna para que el Alcalde Distrital pueda nombrar el Alcalde Local por configurarse la falta absoluta.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio del Interior formula las siguientes PREGUNTAS:

1. *¿Es conforme al ordenamiento jurídico colombiano que los ediles de las Juntas Administradoras Locales voten en blanco para no conformar la terna de candidatos de la cual el Alcalde Mayor nombraría al Alcalde Local?*
2. *¿Es ajustado al ordenamiento jurídico votar en blanco respecto al procedimiento citado sin exponer las razones que motivan esta decisión de voto en blanco?*
3. *¿Es conforme al ordenamiento jurídico, que existiendo candidatos inscritos válidamente dentro de dicho procedimiento, que cumplen los requisitos legales para ocupar el cargo del Alcalde Local, la Junta Administradora Local se abstenga a través del voto en blanco de conformar una terna?*
4. *¿Puede la Junta Administradora Local exigir requisitos adicionales a los contemplados en la ley para aspirar al cargo de alcalde local?*
5. *De considerarse no conforme al ordenamiento jurídico, la decisión de la Junta Administradora Local, ¿qué acciones o decisiones administrativas debe adoptar el Alcalde Mayor para que la Junta Administradora Local ajuste su decisión al ordenamiento jurídico?, A) ¿debe fijar una nueva fecha para que con los aspirantes inscritos inicialmente se conforme la terna?, B) ¿debe fijar nueva fecha para que la JAL en audiencia pública conforme la terna sin restringir la participación o inscripción de otros candidatos?*
6. *¿Pueden indefinidamente las Juntas Administradoras Locales abstenerse de conformar la terna, por razones no contempladas en el ordenamiento jurídico?*
7. *¿A qué mecanismos puede acudir el Alcalde Mayor para exigir a la Junta Administradora Local el cumplimiento del deber legal de conformación de la terna en la fecha en que se fije para el efecto?*

II. CONSIDERACIONES

Aclaración

Antes de dar respuesta a la consulta, es necesario aclarar que mediante auto del 25 de julio de 2017, la Sala solicitó el envío de la reglamentación de carácter interno proferida por las autoridades distritales, dentro de su competencia y que regulen el procedimiento de selección, votación y conformación de la terna por parte de los ediles para la elección de los Alcaldes Locales, así como los efectos del voto en blanco. Mediante correo electrónico el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior envió copia del oficio de 15 de agosto de 2017, a través de la cual el Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias suministró respuesta al requerimiento efectuado con fundamento en el Decreto Distrital No. 0581 de 2004 y la Resolución No. 005 de 2011, que contiene el reglamento interno de la Junta Administradora Local Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena. Por tal razón, los interrogantes planteados en la consulta se absolverán con base en la normatividad nacional que regula la materia y las aludidas normas distritales.

Con el propósito de responder a los interrogantes realizados en la consulta, la Sala se referirá a: i) Régimen Especial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, ii) El voto en blanco, iii) Efectos del voto en blanco emitido por las Juntas Administradoras Locales en la conformación de la terna para la designación de Alcalde Local, y iv) Facultad del Alcalde Distrital para encargar temporalmente a un funcionario como Alcalde Local.

1. Régimen Especial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

La Constitución Política reconoce a los Distritos como una de las categorías de las entidades territoriales de nuestro país y les otorga autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites que señale la Constitución y la ley. En efecto, disponen los artículos 286 y 287 superiores que:

“ARTÍCULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

“ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales”.*

Por su parte, el artículo 328¹ de la Carta Política de 1991 respetó el régimen especial de los Distritos existentes a su entrada en vigencia, al disponer su conservación y carácter.

En desarrollo de tales normas superiores, el legislador expidió la Ley 768 de 2002² y posteriormente la Ley 1617 de 2013, “[p]or la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, denominado también el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos³. Dicha normativa les otorga a los Distritos facultades, instrumentos y recursos para cumplir las funciones, prestar los servicios a su cargo y llevar a cabo el desarrollo integral del territorio para así contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes “a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan” (art. 1º).

En virtud del carácter especial del Estatuto en mención, sus disposiciones otorgan a los Distritos, sus órganos y autoridades facultades distintas a las que tienen los demás municipios y entidades territoriales del país. De ahí que sus normas prevalecen sobre las generales que contienen los regímenes ordinarios, pero ante los vacíos de las normas especiales, se aplicarán las disposiciones previstas para los municipios (art. 2º). Por consiguiente, la Ley 1617 de 2013 se aplica al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, creado mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1987 y respecto del cual la Constitución de 1991 determinó en el artículo 328 que conservaba su régimen y carácter.

De otro lado, de conformidad con el artículo 4º de la citada normativa, el gobierno y la administración del distrito están a cargo de:

“1. El Concejo Distrital.

2. El Alcalde Distrital.

3. Los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.

4. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice (...)”.

En definitiva, los Distritos son entidades territoriales especiales reconocidas por la Constitución Política y sujetas a un estatuto particular, dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses, y cuyo gobierno y administración se ejerce a través de los diferentes órganos que la conforman, entre ellos, los Alcaldes Distritales, los Alcaldes Locales y las Juntas Administradoras Locales.

Es pertinente acotar que, dado el carácter de los Distritos se impone una coordinación permanente de todos sus órganos para cumplir los fines y funciones que permitan el logro del desarrollo integral y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito, y una relación de equilibrio razonable entre la administración central y sus entidades locales⁴. Así pues, con miras a lograr estos cometidos, y atendiendo el Régimen Especial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Alcalde Distrital expidió en Decreto No. 0581 de 2004, “[p]or medio del cual se reglamenta el sistema desconcentrado de las localidades en el Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C y el Fondo de Desarrollo Local y regula, entre otros, los siguientes asuntos: i) De las localidades (Cap. I, Tit I); ii) Alcaldes Locales (Cap. III, Tit. I); iii) Del Plan de Desarrollo Local; iv) De las Juntas Administradoras Locales (Cap. I, Tit. III); v) Del funcionamiento de las JAL (Cap. II, Tit. III); y vi) De las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones.

a. Designación de los Alcaldes Locales

La Constitución Política, dentro de las disposiciones que se refieren al Régimen Municipal⁵, establece que el Alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio⁶, elegido popularmente para periodos de cuatro (4) años. No obstante y a pesar de que no se alude en forma expresa a la figura del Alcalde Local, el artículo 318 de la Carta autoriza a los concejos municipales a dividir los municipios en comunas y corregimientos, según se trate de áreas urbanas o rurales, “[c]on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”.

En armonía con el precepto anterior, los artículos 322⁷ y 323⁸ de la Constitución Política⁹ se refieren al Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá y en ellos se consagra la facultad del Concejo de dividir el distrito en localidades, a las cuales les corresponde gestionar los asuntos propios de su territorio; además, disponen que los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de ternas remitidas por la respectiva Junta Administradora Local. Estas disposiciones se desarrollan en el Decreto Ley 1421 de 1993 “[p]or el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” (arts. 12, 54, 60 a 63 y 84), reglamentados en el Decreto 1350 de 2005¹⁰.

En forma similar, la Ley 1617 de 2013 contentiva del régimen legal de los Distritos Especiales, en el Título II “Organización Política y Administrativa del Distrito”, dispone que los distritos se dividirán en localidades (art. 34) y consagra los objetivos que se deben garantizar con tales divisiones, dentro de los cuales vale la pena destacar: i) que la comunidad se exprese y contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, ii) que haya una participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, así como en la construcción de obras de interés común, y iii) que a las localidades se les asignen algunas funciones, la construcción de obras y prestación de servicios para contribuir al progreso económico y social (art. 35).

Adicionalmente, señala la citada ley que cada localidad se somete “a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y del respectivo alcalde local” (art. 36). A su turno, el artículo 39 *ejusdem* reza:

“ARTÍCULO 39. Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.

Para la integración de la terna se usará el sistema de cociente electoral (...)”.

En este escenario normativo, se observa que el legislador, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana, dispuso la división de los distritos en localidades, les atribuyó unas funciones específicas y encargó de su gestión al Alcalde Local, otorgándole además a este la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local y la condición de ordenador de sus gastos¹¹. En relación con su nombramiento, establece la norma transcrita que el Alcalde Local sea designado por el Alcalde Distrital de terna elaborada por la respectiva Junta Administradora Local, en asamblea pública que se debe desarrollar con sujeción al quórum deliberatorio y decisorio previsto en el artículo 50 de la ley en mención¹².

Siguiendo el marco legal descrito, los artículos 12¹³, 13 y 54 del Decreto Distrital 0581 de 2004 emitido por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, disciplinan:

“ARTÍCULO 12. Cada Localidad tendrá un Alcalde Local que será nombrado por el Alcalde Mayor, para un periodo de cuatro años, de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local en asamblea pública, citada por el Alcalde Mayor y que deberá tener quórum con no menos del ochenta (80%) de sus miembros”.

“ARTÍCULO 13. La citación a tal asamblea la realizará el Alcalde Mayor dentro de los 15 días siguientes a su posesión, en los sitios señalados para el efecto en el acto administrativo, por medio del cual se convoca.

PARÁGRAFO: Para la integración de la terna se empleará el sistema de cociente electoral”.

“ARTÍCULO 54. En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora Local integrada por nueve (9) miembros denominados Ediles.

Son funciones de las Juntas Administradoras Locales:

A) Establecidas en la Constitución Política Nacional:

(...)

6. Elaborar ternas para el nombramiento de alcaldes locales”.

Como se deduce sin ninguna dificultad, las disposiciones distritales reiteran las normas superiores que regulan el procedimiento de elección del alcalde local. Sin embargo, sobre este punto es importante anotar que la Sección Quinta en Sentencia del 7 de diciembre de 2006 (radicación 2005-00961-número interno 4136), inaplicó por inconstitucionales las expresiones *“Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral”* del artículo 84 del Decreto Ley 1421 de 1993 y *“empleando el sistema del cociente electoral”* del artículo 7 del Decreto 1350 de 2005, equivalentes al inciso segundo del artículo 39 de la Ley 1617 de 2013 y el párrafo del artículo 13 del Decreto Distrital 0581 de 2004 emitido por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, por no garantizar la inclusión de por lo menos una mujer en la terna, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 581 de 2000. Al mismo tiempo agregó la Corporación en esta providencia que *“cuando las mujeres superan el proceso meritocrático su derecho a formar parte de las ternas integradas por las Juntas Administradoras Locales no sacrifica el principio democrático al interior de éstas colegiaturas, únicamente lo limita, ya que los ediles conservan su derecho a conformar las ternas de candidatas a las alcaldías menores, pudiendo acudir al sistema mayoritario para elegir entre las mujeres que superaron el proceso de selección a la que hará parte de la terna, y elegir a los dos miembros restantes a través de un sistema proporcional.”*¹⁴ De ahí que, en cumplimiento de la Ley 581 de 2000 y de acuerdo con el precedente judicial, el sistema de cociente electoral no aplicaría para elegir a la mujer que debe ser incluida en la terna para designar Alcalde Local del Distrito, como sí rige este sistema proporcional en la elección de los otros dos miembros.

Lo dicho hasta aquí supone que, en caso de presentarse falta absoluta del Alcalde Local, corresponde al Alcalde Distrital designarlo de terna que para el efecto elabore la respectiva junta administradora local, conforme al artículo 41¹⁵ de la Ley 1617 de 2013, regla que se consagra en términos similares en el artículo 19 de la norma local¹⁶.

Ahora bien, es necesario recalcar que la Ley 1617 de 2013 guarda silencio en lo relativo a las faltas absolutas y temporales del Alcalde Local y del Alcalde Distrital, razón por la cual en atención a los artículos 2¹⁷ y 123¹⁸ de esta normativa, resulta aplicable a estas situaciones administrativas el artículo 98 de la Ley 136 de 1994, el cual regula en materia de faltas absolutas del Alcalde Municipal lo siguiente:

“ARTÍCULO 98. Faltas absolutas. Son faltas absolutas del alcalde:

a) La muerte;

b) La renuncia aceptada;

c) La incapacidad física permanente;

d) La declaratoria de nulidad por su elección;

e) La interdicción judicial;

f) La destitución;

g) La revocatoria del mandato;

h) La incapacidad por enfermedad superior a 180 días”.

En consecuencia, en el evento de presentarse alguna de las causales que configure una falta absoluta de un Alcalde Local del Distrito, por ejemplo, la renuncia aceptada, caso al que se refiere la consulta, debe el Alcalde Distrital designar su reemplazo, para lo cual es menester requerir la elaboración de la terna por la respectiva Junta Administradora Local.

El procedimiento de designación del Alcalde Local constituye una actuación compleja que se compone de dos etapas, así: i) la primera, a cargo de los ediles que consiste en la elaboración de la terna por parte de la Junta Administradora Local y tiene connotación y efectos electorales, denominado por esta Corporación: "Acto preparatorio de elección"¹⁹, y ii) la segunda, que es un acto discrecional a cargo del Alcalde Distrital quien debe elegir al Alcalde Local dentro de los candidatos que conforman la terna²⁰. Estas etapas si bien son independientes y corresponden a autoridades distintas, están concatenadas entre sí dado que sin la primera no se puede llevar a cabo la segunda, lo cual determina una permanente y estricta coordinación entre las autoridades distritales que garantice las políticas de la respectiva localidad y la realización de sus fines bajo la dirección de la autoridad distrital, conforme lo ordena la ley.

Con independencia de la falta de regulación a nivel de distritos especiales sobre el proceso de conformación de la terna para la designación del alcalde local, conviene subrayar que esta función debe responder a procesos públicos, transparentes, objetivos y de meritocracia, de forma tal que se evalúen y verifiquen en los aspirantes, las condiciones de capacidad, idoneidad y vocación que les permitan atender con solvencia las funciones del cargo.

b. Las Juntas Administradoras Locales: carácter y funciones

La Constitución Política en el inciso 2 del artículo 318 (Capítulo 3 "Régimen Municipal" del Título XI) dispone:

"En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

- 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*
- 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*
- 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*
- 5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine. (...)"*. (La Sala resalta).

Así, la Carta Política, como se hizo referencia, con el fin de mejorar la prestación de servicios y lograr una mayor participación ciudadana en los asuntos locales, autoriza a los concejos municipales a dividir los municipios en comunas -en el caso de áreas urbanas- y ordena que en tal caso cada una debe contar con una junta administradora local para el ejercicio de las citadas funciones.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 323 de la Constitución Política dentro del Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá precisa que *"en cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva"*.

En el caso de los Distritos Especiales, la Ley 1617 de 2013 de manera similar indicó que las localidades en las cuales se dividan los distritos estarán sometidas, entre otras, a la autoridad de una junta administradora local, cuyas atribuciones se encuentran asignadas en los artículos 42 y 46 de la mencionada normativa. Además, según se dijo, la ley citada asigna a dichos órganos la responsabilidad de elaborar la terna con base en la cual el Alcalde Distrital nombra el alcalde de la respectiva localidad, procedimiento que igualmente aplica para las faltas absolutas de este funcionario previa solicitud del Alcalde Distrital (arts. 39 y 41 *ibídem*).

En igual sentido, el Decreto Distrital 0581 de 2004, regula en forma amplia y detallada en el Capítulo I del Título III (art. 54 y siguientes), la conformación y funciones de las juntas administradoras locales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, señalando, entre otras, que les corresponde participar en los planes y programas de la ciudad de desarrollo económico, social y de obras públicas; vigilar la prestación de los servicios; elaborar las ternas para el nombramiento de los alcaldes locales; formular propuestas de inversión y promover la activa participación de los ciudadanos en los asuntos locales.

De lo expuesto se infiere que las juntas administradoras locales son cuerpos de representación de la ciudadanía local, elegidos en forma democrática para promover y garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y para lograr una adecuada integración entre el nivel distrital con el local, permitiendo la participación efectiva de la comunidad. De ahí deriva también su naturaleza de corporaciones públicas sometidas, por tanto, al orden constitucional, tal y como lo recalzó esta Sala en concepto del 5 de julio de 2001²¹.

"Estas juntas son corporaciones públicas, cuerpos de representación elegidos por el pueblo, que participan en la elaboración de planes y programas, de propuestas de inversión, que tienen funciones de vigilancia y control de la gestión pública, etc. -, y hacen parte de la administración municipal o distrital; obligadas por tanto a cumplir, en todas sus atribuciones, incluidas las electorales, las normas constitucionales de manera prevalente (art. 4° de la C. P.) (...)".

A causa del carácter público de las juntas administradoras locales se desprende la condición de autoridad pública que ostentan sus miembros, esto es, los ediles, sus funciones y el régimen que les resulta aplicable a estos de conformidad con el texto constitucional, según así lo ha explicado la Sección Quinta de esta Corporación²².

"En relación con los miembros de las juntas administradoras locales, el artículo 260 de la Constitución Política señala expresamente su carácter de autoridades públicas, al establecer que 'los ciudadanos eligen en forma directa...miembros de las juntas administradoras locales...y demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale'.

El carácter de autoridad pública de los miembros de las juntas administradoras locales se deduce además de lo dispuesto en los artículos 318,

323 y 324 *ibidem*, en los cuales se establece su forma de elección; se señalan las prohibiciones a las cuales están sujetas y se asigna a dichas juntas, funciones relacionadas con la participación en los planes y programas de desarrollo económico y social; vigilancia y control sobre la prestación de servicios públicos y de las inversiones que se realicen con recursos públicos; formular propuestas de inversión ante las autoridades encargadas de elaborar los respectivos planes; distribuir las partidas globales que se les asigne a las localidades y ejercer las funciones que les deleguen los concejos u otras autoridades locales". (La Sala resalta).

Por lo tanto, las juntas administradoras locales son autoridades públicas elegidas por la ciudadanía que tienen atribuidas importantes funciones en relación con el desarrollo económico y social de la respectiva localidad; además, se les asignan funciones electorales, dentro de las que se encuentra la de integrar las ternas de las cuales el alcalde distrital nombrará el respectivo alcalde local. Cabe precisar también que, a la luz del artículo 123 de la Constitución Política²³, los ediles son servidores públicos que si bien obran de manera independiente, forman parte de las juntas administradoras locales y, por ende, del gobierno distrital²⁴.

Específicamente en cuanto al ejercicio de conformación de las ternas para Alcalde Local por las Juntas Administradoras Locales se advierte que no existe un procedimiento establecido en la Constitución Política, en la Ley 1617 de 2013 ni en la Ley 136 de 1994²⁵. Decreto Distrital 0581 de 2004, en su artículo 14, regula las formalidades y plazos para la presentación del acta por parte de las Juntas Administradoras Locales ante la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana Distrital, donde conste la celebración de la asamblea pública para la integración de la terna; y el artículo 15, impone a dicha Secretaria el deber de presentar al Alcalde Mayor un informe detallado del proceso y la evaluación de las hojas de vida de los aspirantes al cargo. Sin embargo, el decreto en mención tampoco establece un procedimiento claro ni detallado que determine cómo se debe llevar a cabo la votación, la evaluación de las hojas de vida de los candidatos inscritos y la selección de aquellos que conformarán la terna.

En cambio, en el caso del Distrito Capital, el Decreto 1350 de 2005²⁶ reglamentó parcialmente el artículo 84²⁷ del Decreto Ley 1421 de 1993²⁸, en lo atinente al proceso de integración de ternas para la designación de los alcaldes locales, "[e]n cumplimiento de los principios de la función pública previstos en el artículo 209 de la Constitución Política (...) con el fin de que este responda al criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional de los aspirantes y que permita la participación de los ciudadanos que habitan en cada una de las localidades" (art. 1º).

Dicha normativa impone a las Juntas Administradoras Locales el deber de adelantar un procedimiento meritocrático para la selección de los integrantes de la terna, en el cual se evalúan las calidades personales y la capacidad para cumplir las funciones y responsabilidades del cargo. Además, el decreto en estudio ordena a la Junta Administradora Local publicar los resultados del proceso en el Portal del Distrito Capital y en un lugar visible de la sede en la cual sesiona la respectiva junta y, asimismo, ponerlos a disposición de la ciudadanía. Luego debe llevarse a cabo la audiencia pública en la cual los aspirantes que hayan superado el proceso presentan el programa que desarrollarán en la respectiva localidad. Por último, dispone el artículo 7º que la terna solamente podrá ser integrada por quienes hayan superado todas las etapas del proceso meritocrático y en caso que se integre por quien tenga una inhabilidad o no cumpla los requisitos será devuelta por el Alcalde Mayor a la respectiva Junta Administradora Local para que sea integrada de nuevo con los aspirantes que superaron las etapas del proceso y cumplan los requisitos.

Así, ante el vacío legal que existe en el régimen de los Distritos Especiales diferentes al Distrito Capital, a juicio de la Sala resulta necesario dar aplicación a los principios de la función administrativa establecidos en la Constitución Política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, CPACA), en especial a los principios de igualdad, transparencia, publicidad, imparcialidad y eficacia²⁹; en efecto, el proceso de integración de la terna corresponde a "un llamado público, en razón de los principios de transparencia e igualdad en el acceso a los cargos públicos, a todas aquellas personas que consideren allanan los requisitos para ocupar el empleo, y permite a los postulantes contar con un amplio abanico de opciones para elegir"³⁰

Además la función de integración de la terna por parte de las juntas administradoras locales debe sujetarse al desarrollo de unas etapas precisas y claras, ya que constituye una actuación administrativa de contenido electoral que busca proponer con base en un procedimiento democrático de representación proporcional unos candidatos al alcalde distrital para que este escoja y nombre al alcalde de la respectiva localidad. En lo concerniente a esta función, vale la pena traer a colación el concepto de esta Sala³¹ en el cual se indicó que:

"...[S]i bien las JAL son un solo cuerpo decisorio y constituyen por lo mismo corporaciones únicas, orgánica y funcionalmente, el procedimiento constitucional aplicable por esta clase de órganos en la elaboración de las ternas para la designación de alcaldes locales, tiene por efecto reflejar, en un proceso democrático de representación proporcional, la fuerza electoral de los diversos partidos o grupos con asiento en la respectiva JAL...". (La Sala resalta).

Empero, si bien los ediles gozan de independencia y discrecionalidad para elegir de los aspirantes los que conformarán la terna, el ejercicio de dicha función no significa que puedan actuar arbitrariamente, pues tal actuación debe estar revestida de los principios de la función administrativa como son la publicidad, imparcialidad, eficacia y transparencia, dado que en virtud de estos es que la ley ordena llevar a cabo la asamblea pública³² a fin de que la ciudadanía se involucre y pueda participar en el control y evaluación de la gestión pública.

c. Requisitos para ser Alcalde Local

La Constitución Política no señaló los requisitos para ser elegido Alcalde Local, pues, como ya se indicó, solamente aludió a este cargo público en el régimen especial del Distrito Especial de Bogotá. Sin embargo, el régimen especial de los otros distritos, contenido en la Ley 1617 de 2013, al indicar los requisitos para ser Alcalde Local remitió a aquellos exigidos para el Alcalde Distrital consagrados en el artículo 30 *ibidem*.

En efecto, de conformidad con los artículos 30 y 40 de dicha normativa:

“ARTÍCULO 40. Requisitos para ser alcalde local. Para ser alcalde local se debe cumplir con los mismos requisitos que el alcalde distrital.

El concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial, inhabilidades, incompatibilidades y todo lo relacionado con el cargo conforme a las disposiciones legales vigentes. Su período será el del alcalde distrital y el costo de estas asignaciones salariales será cubierto por los recursos propios del distrito”.

“ARTÍCULO 30. Requisitos para ser alcalde distrital. Para ser elegido alcalde distrital se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo distrito o de la correspondiente área metropolitana durante un (1) año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época”.

De este modo, las normas transcritas establecen claramente que los requisitos de ley para ser Alcalde Local son los mismos exigidos para ser Alcalde Distrital, los cuales se circunscriben a ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente en la localidad respectiva durante un (1) año anterior a la fecha de la inscripción o durante el periodo mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época. Nótese que la ley no otorgó facultades a ninguna autoridad local para establecer requisitos adicionales, ni señaló que se trataba de requisitos mínimos, razón por la cual no se pueden adicionar los consagrados en la ley para el ejercicio del cargo.

Inclusive, repárese que el Decreto-Ley 785 de 2005, por medio de la cual se establece la clasificación de las funciones y requisitos de los empleos de las entidades territoriales que se rigen por la Ley 909 de 2004, dispone que los requisitos específicos para el ejercicio de los empleos de las entidades territoriales serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en esa normativa y los que establezca el Gobierno Nacional, *“...salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en leyes especiales...”*, en cuyo caso para el acceso a ese empleo público basta con acreditar los señalados en la Constitución o la ley (arts. 2 y 24), como sucede tratándose del cargo de Alcalde Local en el que la ley los fija directamente.

De tal manera que la determinación de los requisitos para el ejercicio del cargo de Alcalde Local es reserva del legislador y ninguna autoridad local se encuentra legitimada para crear, fijar o exigir requisitos diferentes o adicionales a los ya referidos.

En suma, el Alcalde Local debe cumplir los requisitos previstos en la ley para el ejercicio del cargo y, adicionalmente, acreditar no estar incurso en alguna inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses. Dichos requisitos son reserva del legislador, motivo por el que, se insiste, solamente este puede establecerlos, adicionarlos o modificarlos.

2. El voto en blanco

a. Evolución normativa

Antes de abordar el voto en blanco, resulta necesario señalar que el artículo 40 de la Constitución Política³³ consagra uno de los derechos principales en una democracia participativa: el derecho a elegir y ser elegido que se hace posible a través del ejercicio del voto. El voto tiene dos modalidades en nuestro ordenamiento jurídico: i) el voto derecho-deber y ii) el voto función.

El primero de ellos, esto es, el voto como derecho y deber de todo ciudadano para participar en las elecciones populares a través de su ejercicio, está recogido en el artículo 258 de la Constitución Política. Esta modalidad de voto ha sido denominada por la doctrina: “voto popular” o “sufragio directo” y definida en los siguientes términos³⁴.

“Es el que funciona en el “sufragio directo”, cuando directamente y sin que se actúe como representante, es el pueblo el que elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes”.

Esta modalidad de voto es aquella en la cual el elector de manera directa y sin ningún tipo de mediación, elige a quienes lo van a gobernar; es decir, es el voto que *“ocurre cuando sin ningún tipo de mediación, el pueblo elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes”*³⁵.

La segunda modalidad es el “voto función”, conocido también como “voto indirecto” o “sufragio indirecto”, el cual corresponde a aquel que emiten los representantes elegidos por la ciudadanía en ejercicio de la representación popular para elegir algunos gobernantes o cumplir competencias, como cuando se adoptan las leyes. Este voto no es un voto popular sino calificado debido a que lo otorga el mandatario del pueblo en ejercicio del principio democrático de la representación popular y en cumplimiento de una función pública. La doctrina lo define así³⁶:

“Es el que funciona dentro del sistema democrático acorde con el criterio de las soberanía radicada en la nación, y más concretamente, el que emiten los representantes elegidos por el pueblo en elecciones generales, para designar a los gobernantes o adoptar las leyes de un Estado; se trata pues, de un voto emitido en ejercicio del concepto de la representación popular”.

En la actualidad algunos de los artículos que se refieren a la primera modalidad de voto son el 190 y el 258³⁷ de la Constitución Política:

“ARTÍCULO 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. (...)”.

“Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las

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

Como puede apreciarse, la Constitución Política se refiere al voto como un derecho y un deber ciudadano para los cargos de elección popular y, además, señala que el Estado debe velar porque se ejerza de manera libre y en forma secreta, y prevé la posibilidad de que el legislador implemente mecanismos que otorguen mayores garantías para su libre ejercicio. En cuanto a la elección del primer mandatario dispone que debe ser elegido de manera directa y secreta.

Respecto al voto función, existen varias disposiciones en la Carta Política que asignan a los representantes elegidos popularmente su ejercicio. En cuanto al Congreso de la República, por ejemplo, el artículo 133³⁸ prevé que sus miembros son representantes del pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Igualmente, señala esta norma que el voto es nominal y público, excepto cuando la ley lo establezca en forma diversa. Además consagra la responsabilidad política de los congresistas ante la sociedad y frente a sus electores por el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones. Otros ejemplos de esta clase de voto se encuentran en los artículos 141 y 173 de la C.P. los cuales atribuyen, en su orden, la elección del Contralor General de la República al Congreso en pleno y del Procurador General de la Nación al Senado.

En vista de sus características, considera la Sala que el procedimiento de elaboración de las ternas por las juntas administradoras locales para el posterior nombramiento del Alcalde Local por la primera autoridad del distrito, se enmarca dentro de la modalidad del voto función, toda vez que sus miembros la hacen en cumplimiento de un deber legal, en representación de sus electores y mediante procedimiento de carácter público.

Por lo que se refiere al voto en blanco, el parágrafo 1º del artículo 258 señala:

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

La norma constitucional transcrita regula el voto en blanco en las elecciones populares y le reconoce efectos cuando del total de los votos válidos aquellos constituyan la mayoría, evento en el cual ordena repetir la elección sin que puedan inscribirse los mismos candidatos ni listas.

El marco constitucional vigente en esta materia es fruto de la evolución del voto en blanco en nuestro ordenamiento jurídico en diferentes momentos, en los cuales se le ha otorgado distintos efectos, pues unas veces no tuvo validez, llegando a equiparse al voto nulo o a la tarjeta no marcada y, en otras ocasiones, se consideró un voto válido. El concepto de esta Sala del 7 de diciembre de 2015³⁹, se analizó la evolución del voto en blanco, así:

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

Dicha ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, básicamente por haber sido tramitada como ley ordinaria, cuando debió ser por ley estatutaria, mediante sentencia C-145 de 1994 (...).

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 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.

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

Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2009 -norma vigente- reza (...).”

A propósito del mismo tema, la Sección Quinta de esta Corporación en Sentencia del 9 de marzo de 2012 se pronunció en el siguiente sentido⁴⁰.

“...[D]e la evolución normativa del voto en blanco, se observa que éste ha tenido tres momentos diferentes: (i) el primero de ellos, en el que el voto en blanco carecía de cualquier tipo de efecto político, en la medida en que era equiparado a los votos nulos o a los no marcados; por demás, no era considerado ni en la papeleta ni en el tarjetón electoral; (ii) una segunda etapa, en la que adquirió un lugar específico en los tarjetones, de suerte que la ciudadanía podía expresamente hacer uso de esta modalidad de voto, algunas veces con un determinado efecto jurídico en la medida en que incidía directamente en el cuociente electoral, y en otras sin ningún alcance, pero, en todo caso, no equiparable ni a los votos nulos ni a los no marcados⁴¹, es decir, un voto válido y (iii) actualmente como un voto válido con la posibilidad de invalidar las elecciones de cualquier cargo de elección popular, siempre y cuando obtenga una determinada mayoría, con la consecuente repetición de la respectiva elección por una sola vez”.

Actualmente, como se deduce sin ninguna dificultad del texto del artículo 258 C.P., el voto en blanco es reconocido como una forma válida y legítima de expresión de disenso o inconformidad en las elecciones de cargos populares, el cual, cuando constituye mayoría en relación con los votos válidos, tiene los efectos prescritos en la norma. En efecto, la Sección Quinta de esta Corporación ha puntualizado que⁴².

“El voto en blanco debe entenderse, en una democracia como la nuestra, como la manifestación expresa que hace el elector de disenso, rechazo o descontento frente a las opciones que le han sido presentadas o lo que éstas pueden representar, vgr. continuismo, corrupción, entre otros.

Este voto tiene su fundamento en el derecho que tiene el ciudadano de participar en la contienda electoral y ser parte del sistema democrático, al ejercer su derecho a una oposición activa. En este caso, el ciudadano quiere participar y hacer visible su inconformismo con las diversas propuestas y/o candidatos por no satisfacer sus necesidades sociales, económicas o políticas, máxime cuando esa manifestación tiene en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de hacer que una candidatura no se pueda volver a presentar a las nuevas elecciones que se deben convocar en el caso de las elecciones unipersonales o las listas que no alcancen el umbral, en el evento de las elecciones para corporación pública, hecho que no sucede en otros sistemas jurídicos. Es decir, el voto en blanco es una opción que permite al ciudadano expresar de forma positiva, clara y contundente el desacuerdo con las propuestas en contienda”. (Resalta la Sala).

En similar dirección, la Corte Constitucional ha reconocido la posibilidad de votar en blanco en los certámenes electorales bajo la siguiente filosofía⁴³.

“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”. (Resalta la sala).

Asimismo, la mencionada corporación de justicia identificó los elementos que diferencian el fenómeno de la abstención y el voto en el blanco,

así⁴⁴:

“En ese orden de ideas, el voto en blanco no se puede asimilar a la abstención, pues mientras esta 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...” (Resalta la sala).

En conclusión, en nuestro sistema jurídico el voto en blanco es un acto de manifestación política, forma de disenso, inconformidad u oposición, no frente al sistema electoral sino respecto a los candidatos o listas puestas a su disposición y entre los cuales se le pide al ciudadano escoger, por no satisfacer, a juicio de los electores, las necesidades económicas, políticas y sociales que demanda el ejercicio de un cargo público en un momento determinado; sin embargo, no puede asimilarse a la abstención, pues, mientras el voto en blanco es una forma de participación en la contienda o certamen electoral, en la abstención no la hay, toda vez que no se cumple con el deber de votar ni con el ejercicio de ese derecho por diferentes razones.

b. Efectos del voto en blanco

El párrafo 1º del artículo 258 de la C.P. ya comentado, le otorga efectos al voto en blanco en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial, cuando del total de los votos válidos, los votos en blanco constituyan mayoría, caso en el cual se deben repetir las elecciones, con la condición de que en las elecciones unipersonales no podrán presentarse a las siguientes elecciones los mismos candidatos ni en las de corporaciones públicas las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Esta Sala en el concepto atrás citado, en relación con los efectos del voto en blanco indicó:

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

Con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003 se fortaleció su rol (...).

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

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

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

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

Aclara la sentencia que:

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

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

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

Este umbral se encuentra previsto en un tres por ciento (3%) de los votos sufragados para Senado de la República o en un cincuenta por ciento

(50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones.

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

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

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

En esta línea de pensamiento, se infiere que la Constitución Política únicamente le otorga efectos al voto en blanco en las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial, cuando del total de los votos válidos, los votos en blanco constituyan mayoría, caso en el cual se deben repetir las elecciones, con la condición de que en las elecciones unipersonales no podrán presentarse a las siguientes elecciones los mismos candidatos ni en las de corporaciones públicas las listas que no hayan alcanzado el umbral.

3. Efectos del voto en blanco emitido por los miembros de las Juntas Administradoras Locales en la conformación de la terna para la designación de Alcalde Local

Las leyes 1617 de 2013 y 136 de 1994⁴⁵ no se refieren al procedimiento de evaluación y selección de las hojas de vida de los candidatos inscritos, ni al de votación por parte de las Juntas Administradoras Locales para conformar las ternas con base en las cuales el Alcalde Distrital debe llevar a cabo la elección de los alcaldes locales y menos aún establecen los efectos del voto en blanco⁴⁶.

El artículo 39 de la Ley 1617 de 2013 tan solo dispone que cada localidad debe tener un alcalde local nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la Junta Administradora Local respectiva, en asamblea pública, citada por la autoridad distrital y con un quórum mínimo obligatorio del 80% de sus miembros. Esta norma, como se indicó, es similar a la consagrada en el artículo 323 de la C.P. para la designación de alcaldes locales del Distrito Capital y se reitera en varios artículos del Decreto Distrital 0581 de 2004.

Sobre el particular vale la pena destacar que el acto de la Junta Administradora Local, que contiene la citada terna para postular candidatos, es de carácter preparatorio y preliminar, pues no pone fin a la actuación, comoquiera que la culminación de esta se produce con la expedición por parte del Alcalde Mayor del acto definitivo de nombramiento de uno de los ternados como alcalde menor⁴⁷ Naturalmente, sin la conformación de la terna no se puede llevar a cabo la designación en propiedad de dicho funcionario para la buena marcha de la administración.

Es así que esta actuación comporta, en un primer momento, el cumplimiento de un deber legal consistente en la realización de la terna, del cual no le es posible sustraerse a este órgano plural y de ahí que sus miembros no puedan abstenerse de votar. Sin embargo, en principio, como expresión de su inconformismo o disenso en la elección, es posible jurídicamente que un edil miembro de las juntas administradoras locales vote en blanco por todos o por uno de los candidatos inscritos para formar parte de la terna con base en la cual el Alcalde Mayor, en un segundo momento, debe designar al respectivo Alcalde Local⁴⁸, excepto cuando no sea aceptada por el Alcalde Mayor y la devuelva en razón de considerar que uno, algunos o todos los candidatos de la terna no cumplen requisitos y condiciones para el cargo⁴⁹.

Empero, si todos los miembros de la aludida corporación pública votan de esa manera, ello implica no solo que ninguno de los candidatos inscritos obtiene la mayoría necesaria para integrar la terna, sino que esta no haya sido debidamente conformada y, por consiguiente, se reitera, sin este acto preparatorio o de trámite no existe forma de poner fin al procedimiento de elección del Alcalde Local, mediante la respectiva decisión definitiva de designación por el Alcalde Mayor.

Sobre este aspecto, es menester recordar que la Constitución Política, al referirse al voto en las elecciones populares en el artículo 258, determina que el voto es un derecho y deber ciudadano, y que corresponde al Estado velar porque se ejerza sin ninguna coacción y de manera secreta. La norma constitucional consagra cuatro principios que rigen el derecho al voto en Colombia y que lo conciben de manera universal, igualitaria, directa y secreta. Además, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por la Ley 16 de 1972 (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado mediante la Ley 74 de 1968 (art. 25), al reconocer en forma expresa los derechos políticos de los ciudadanos, refuerzan el carácter secreto del derecho al voto para garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores.

Según la Corte Constitucional, el voto secreto como garantía del ciudadano en el régimen democrático, se justifica en “...la medida en que se garantiza al ciudadano que el sentido de su elección no será conocido por las demás personas, situación que le permite ejercer su derecho de sufragio sin temer represalias o consecuencias adversas, con lo cual podrá ejercer su derecho de sufragio de manera completamente libre. Sobre esta característica ha de añadirse que en la doctrina se entiende que el derecho a emitir el voto en secreto es un derecho subjetivo que reside únicamente en cabeza de los ciudadanos. Ello significa que si bien las personas pueden exigir de la administración electoral que tome las medidas necesarias para que el contenido de su voto permanezca en reserva, el carácter secreto del voto no es exigible en relación con el ciudadano que decide hacer pública su orientación política”⁵⁰.

Se advierte, entonces, que uno de los principios del “voto deber” es su reserva, recogido tanto en nuestra Carta Política como en los tratados internacionales, característica que, sin duda, constituye uno de los grandes logros democráticos para garantizar la libertad en el ejercicio del voto por parte de los ciudadanos en las elecciones populares.

No obstante, en el caso del “voto función”, a partir de la reforma introducida al artículo 133 de la C.P. por el Acto Legislativo 01 de 2009, se estableció como principio general para los miembros del Congreso de la República que su voto será nominal y público, a menos que la ley señale lo contrario. Este canon constitucional consagra la responsabilidad política de estos servidores ante la sociedad y frente a sus electores en el ejercicio de sus funciones debido a que como los elegidos actúan en representación de sus electores deben “actuar consultando la justicia y el bien común”, de manera que es este el “[p]rocedimiento con el que indudablemente se permite que los partidos y movimientos políticos tengan control efectivo respecto de las actuaciones de sus militantes y, por ende, puedan darle aplicación a sus estatutos cuando quiera que sus directrices sean desconocidas”⁵¹. Respecto de las demás modalidades del voto función, se considera que el carácter reservado del voto se mantiene, pues no existe norma alguna que disponga lo contrario.

En este sentido, la Sección Quinta de esta Corporación, con fundamento en la Sentencia C-1017 de 2012 de la Corte Constitucional⁵², precisó que según la clase de elección, la votación debía ser secreta para unos casos y pública para otros, así:

“La primera que busca asegurar la composición de otros órganos del Estado, a partir de ternas que le son presentadas a su consideración por otros poderes públicos, en las que el voto secreto “garantiza plenamente la preservación de la independencia y de la libertad del elector”.

La segunda, “en la que se participa de forma directa en la conformación del poder político, a través de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos”, en la que el voto secreto pierde su razón de ser, porque cobra relevancia el régimen de bancadas, “con el fin de evitar el transfuguismo de los miembros de una colectividad que ha tomado partido con la presentación pública de un candidato y que, por ese mismo hecho, ha fijado con anterioridad el sentido de su votación. Como ejemplos se encuentran la elección de los integrantes de cada una de las comisiones constitucionales permanentes (C.P., art. 142) y de los magistrados que integran el Consejo Nacional Electoral (C.P., art. 264)”.

(...)
La tercera, que se verifica en aquellos casos que la elección tiene como fundamento la libertad de cada uno de los miembros del Congreso para postular y elegir, razón que justifica la votación secreta. Como ejemplo de esta, la Corte destacó expresamente la del Secretario General de cada cámara y la designación del Vicepresidente de la República, entre otros...”⁵³

Siguiendo el criterio jurisprudencial, es posible afirmar entonces que el voto que emiten los miembros de las Juntas Administradoras Locales frente a los candidatos inscritos para conformar la terna con base en la cual se designará al Alcalde Local conserva el carácter secreto, con la finalidad de garantizar la independencia de los ediles, en unas elecciones libres y sin coacciones y en las que se preserve su criterio individual en lo referente al examen y valoración de la idoneidad y experticia de las personas que aspiran a ejercer un cargo y que se someten a un proceso complejo de elección y posterior nombramiento.

Con similar orientación la Sección Quinta de esta Corporación, al estudiar la viabilidad de que los ediles voten por segunda vez ante la necesidad de recomponer la terna cuando ya elaborada alguno de sus integrantes renuncia o se devuelve por que alguno de ellos no cumple con los requisitos establecidos en la ley o incurre en inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución y en la ley, enfatizó el carácter secreto de este tipo de votación:

“Si se llegara aceptar, como lo pretende la recurrente, que solo pudieran emitir su voto los ediles que lo hicieron por el candidato que se retira o los que se abstuvieron de votar, conllevaría consigo, aunado a las trasgresiones previamente dichas, el desconocimiento que este tipo de nominaciones implican, en principio, una votación secreta, pues tienen como fundamento la libertad de cada uno de los miembros de la Junta Administradora Local-JAL para elegir entre los aspirantes que cumplan requisitos, lo que traería consigo la imposibilidad de conocer el candidato por el cual cada miembro de la Corporación emitió su voto. (...) Se trasgrediría la condición secreta que este tipo de votaciones, como se indicó anteriormente, lo que violaría la libertad de elegir que tiene cada uno de los miembros de la Junta Administradora Local.”⁵⁴ (La Sala resalta).

De hecho, una consecuencia inevitable de haberse votado en blanco por parte de todos los ediles de la Junta Administradora Local en el evento materia de consulta, es el de levantar el secreto al voto, pues, en tal caso, por fuerza del resultado es obvio que se ha dado a conocer el sentido por el que optó cada uno de sus miembros en la votación, sin que, por consiguiente, esta característica del voto pudiera excusar en dicho evento el deber que les incumbe a tales servidores públicos de exponer las razones que los condujeron a esa decisión colectiva o voluntad del órgano plural de rechazar a los candidatos inscritos para la terna.

Sin embargo, en el caso que se consulta, esto es, cuando todos los miembros de la Junta Administradora Local convergen o coinciden en votar en blanco, dicho sentido del voto impide que se cumpla con el agotamiento de la etapa previa e indispensable de conformación de la terna y, por ende, imposibilita la expedición por el Alcalde Mayor del acto definitivo de nombramiento del alcalde de la localidad respectiva. Es decir, esa manifestación de desaprobación por parte de los ediles frente a todos los aspirantes inscritos, pese a que acreditan los requisitos legales, no solo frustra la conformación de la terna sino también obstruye la designación en propiedad del Alcalde Local por parte del Alcalde Mayor, caso en el cual es necesario dar a conocer las razones que fundamentaron tal decisión.

Así, teniendo en cuenta que el voto en blanco emitido en forma unánime por los ediles representa una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos e impide culminar el procedimiento de escogencia y nombramiento del alcalde local, les corresponde en tal caso a estos servidores públicos señalar y explicar en forma detallada al Alcalde Mayor, a sus electores y a la ciudadanía en general, las razones que los llevaron a no integrar la terna, no obstante existir candidatos inscritos que reúnen los requisitos de ley.

La anterior exigencia se justifica, en el entendido de que la elaboración de la terna es una obligación impuesta por la ley a los miembros de la junta administradora local en virtud de la representación respecto de sus electores en la correspondiente localidad, de manera que su ejercicio debe consultar la justicia y el bien común, y perseguir el logro de fines estatales que van más allá del interés particular del titular de la función⁵⁵. A su vez, esta función pública se cumple mediante el adelantamiento de una actuación administrativa de contenido electoral, tendiente a la

vinculación de un servidor público en la administración distrital local, de modo que se subordina al servicio de los intereses generales y, por tanto, le resultan aplicables, entre otros, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad⁵⁶, transparencia y coordinación, que gobiernan este tipo de actuaciones (art. 209 C.P. en concordancia con el art. 3 CPACA).

En consonancia con ello, el Decreto Distrital 0581 de 2004 en el artículo 4 señala de manera clara y precisa lo siguiente:

“Artículo 4. Principios. Las autoridades del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias ejercerán sus competencias conforme a los lineamientos del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial y demás normas modificatorias de este, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sus funciones administrativas se regirán por los principios de eficacia, eficiencia, publicidad, transparencia, moralidad, responsabilidad, igualdad, equidad e imparcialidad”. (La Sala subraya).

Todo lo dicho hasta ahora, explica porque si bien los ediles gozan de independencia y discrecionalidad para elegir a los aspirantes que conformarán la terna, no pueden ejercer arbitrariamente esta función, pues tal actuación, se insiste, debe estar revestida de los principios de la función pública como son la publicidad y transparencia, dado que en virtud de estos es que la ley ordena llevar a cabo la asamblea pública⁵⁷ a fin de que la ciudadanía se involucre y pueda participar en el control y evaluación de la gestión pública. Los ediles en su condición de servidores públicos y miembros de una corporación pública, en desarrollo de sus obligaciones tienen la facultad de tomar decisiones vinculantes para toda la ciudadanía, pero deben rendir cuentas de cada una de sus decisiones, exponiendo los argumentos que las justifican para que sus electores aprueben, reclamen o soliciten el control de dichos actos.

Los artículos 14 y 15 del Decreto Distrital 0581 de 2004 expedido por la Alcaldía de Cartagena de Indias D.T. y C. confirman esta conclusión al regular la obligación a cargo de los ediles de conformar la terna, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. Las Juntas Administradoras Locales, a través de sus directivas presentaran (sic) ante la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana Distrital, el mismo día de la integración de las ternas, el acta donde conste la realización de la asamblea y las respectivas hojas de vida de los aspirantes, documentadas con los estudios y experiencias que se registren en las mismas; hasta las cinco (5:00) p.m.”

“ARTÍCULO 15. La Secretaría del Interior, presentará al Alcalde Mayor, dentro de los dos días siguientes a la recepción de las ternas, un informe detallado sobre el proceso llevado a cabo y una evaluación de las hojas de vida de los aspirantes”. (La Sala resalta).

Obsérvese que el decreto distrital en cita reitera la obligación a cargo de los ediles de elaborar la terna en asamblea pública y de la Secretaría del Interior del Distrito de presentar un informe detallado al Alcalde Distrital sobre el proceso que se llevó a cabo.

En síntesis, la función de integración de la terna se sujeta a principios constitucionales y legales, los cuales son reiterados en la norma distrital, cuyo propósito es garantizar que el procedimiento que se adelanta para ese fin esté precedido de una gestión transparente, eficaz e imparcial en la evaluación, votación y selección de los candidatos inscritos y cuando no se logre la integración de la terna por la junta administradora local, se tenga la seguridad de que dicho proceso está dotado de transparencia y publicidad a fin de permitir al Alcalde Mayor, a los electores y a la ciudadanía en general ejercer un control sobre sus decisiones.

Ahora bien, frente a los efectos de la votación en blanco por parte de todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales que impiden la conformación de la terna para designar al Alcalde Local, debe reiterarse que no existe disposición constitucional o legal alguna que regule tal situación ni le otorgue precisos efectos al voto en blanco en este tipo de actuaciones.

En efecto, el parágrafo 1 del artículo 258 de la C.P. es una norma de carácter especial que aplica exclusivamente a las elecciones para alcaldes, gobernadores, miembros de una corporación pública o primera vuelta presidencial y, además, porque tratándose de una disposición superior de carácter restrictivo de acceso a la función pública (arts. 122 y ss. C.P.), no resulta jurídicamente viable su aplicación por analogía⁵⁸, ni admite interpretación extensiva. Dicha limitación se entiende en el escenario de una elección democrática por votación popular, de manera que una votación mayoritaria en blanco es entendida como una manifestación de desaprobación o de inconformidad de los candidatos inscritos, lo que justifica en los términos del artículo 258 de la Constitución Política la realización de nuevas elecciones sin que puedan inscribirse los mismos candidatos⁵⁹.

En esa medida, ante la ausencia de norma constitucional o legal que regule la materia relativa los efectos del voto en blanco de los miembros de las juntas administradoras locales, es necesario acudir a los reglamentos internos que expidan las autoridades territoriales con ajuste al ordenamiento jurídico y a su competencia, los cuales, tal como lo ha manifestado esta Corporación,⁶⁰ *“...pueden contener disposiciones electorales de obligatorio cumplimiento [y] por lo tanto, si ellos establecen formalidades para la elección de funcionarios de [su] competencia (...), tal requisito debe cumplirse en forma estricta pues de lo contrario está viciado de nulidad”*⁶¹.

Por consiguiente, la Sala encuentra que en la Resolución No. 005 de 2011 *“Por medio de la cual se actualiza y se introducen algunas reformas al Reglamento Interno de la Junta Administradora Local Histórica y del Caribe Norte y se dictan otras disposiciones”*, la cual regula el voto en blanco en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 59. VOTO EN BLANCO: El voto en blanco se tendrá en cuenta para determinar el quórum para toma de decisiones, mas no para determinar la mayoría en las votaciones”.

De acuerdo con la anterior disposición, se observa que para el caso de las votaciones que realicen los miembros de la Junta Administradora Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte, la norma local le reconoce la posibilidad de votar en blanco en cualquier tipo de elecciones, en el

sentido de que el voto se tendrá en cuenta para determinar el quórum en la toma de decisiones, lo cual significa que tales votos se contabilizan para establecer si existió o no el quórum decisorio exigido en las normas. Así, en la elección del Alcalde Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena de Indias los votos en blanco son reconocidos únicamente para establecer el quórum mínimo exigido en el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, para la realización de la asamblea pública que exige un quórum mínimo del 80% de sus miembros.

No obstante, el artículo en mención a pesar de reconocer la posibilidad del voto en blanco para ser computado en el quórum decisorio, lo deja sin efectos para la decisión misma cuando señala que no se tiene en cuenta para determinar la mayoría en las votaciones; es decir, los votos en blanco en una votación de la junta administradora local no se contabilizan para efectos de determinar la mayoría, o sea, no cuentan para la decisión. Bajo este presupuesto normativo de su reglamento, se advierte que en las asambleas públicas que realice la Junta Administradora Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte, los votos en blanco de los ediles son permitidos y se contabilizan para determinar el quórum mínimo del 80% que exige la ley; sin embargo, no se contabilizan para determinar la mayoría en la votación, es decir la norma no le reconoce efectos. Por lo tanto, en caso de presentarse una votación en blanco por parte de todos los ediles para la conformación de la terna de la cual se elegirá el alcalde local, si bien todos los votos en blanco emitidos permiten la realización de la asamblea pública cumpliendo el quórum exigido en la ley, no tienen efectos jurídicos prácticos, pues se le resta eficacia decisoria en la votación. En esa medida la asamblea pública debe realizarse nuevamente con la misma lista de los candidatos previamente inscritos.

En resumen, el voto en blanco constituye una manifestación política expresa que hace el elector, de disenso, inconformidad, rechazo o descontento frente a los candidatos inscritos, de manera que es posible jurídicamente que un edil miembro de las juntas administradoras locales decida votar en ese sentido frente a los candidatos inscritos para formar parte de la terna con base en la cual el Alcalde Distrital elegirá y designará al respectivo Alcalde Local. Sin embargo, como quiera que la norma local no le reconoce efectos, los votos en blanco no se contabilizan para determinar la mayoría, lo cual en el caso materia de consulta en que todos los miembros de la Junta Administradora Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena votaron en blanco, conlleva a celebrar nuevamente la asamblea pública y someter nuevamente a votación de los ediles los candidatos inscritos, advirtiendo que debe llevarse a cabo la votación hasta tanto se cumpla con la obligación legal impuesta de conformar la terna.

Finalmente, no puede olvidarse que los ediles son servidores públicos que están al servicio del Estado y de la comunidad y, en tal virtud, ejercen funciones públicas en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, por lo que el incumplimiento de sus funciones puede generarles responsabilidades de diversa índole.

4. Facultad del Alcalde Distrital de encargar temporalmente a un funcionario como Alcalde Local

El artículo 314 de la Constitución Política⁶² preceptúa que: “[e]n cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente (...)”. (Resalta la Sala).

Por su parte, el artículo 315 *ejusdem*, al consagrar las atribuciones del alcalde en el numeral 3º establece que este debe: “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”

El Régimen de los Distritos Especiales que trae la Ley 1617 de 2013 dispone que, además de las funciones consagradas en la Constitución, la ley y los acuerdos distritales, al Alcalde Distrital le corresponde, entre otras: “Orientar la acción administrativa de las autoridades y dependencias distritales hacia el desarrollo territorial integral, considerado como un factor determinante para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población del respectivo distrito.” (Núm. 1 del art. 31).

De este marco normativo se desprende que: i) el alcalde es la primera autoridad política del municipio o distrito, representante legal y jefe de la administración local y, en tal calidad, le corresponde dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y su continuidad, y ii) es deber de estas autoridades administrar y fomentar los intereses públicos para que haya continuidad y regularidad en la administración y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Justamente, la Corte Constitucional en Sentencia C-208 de 2008 reconoce y destaca la importancia de la figura del alcalde en los siguientes términos:

“El alcalde, además de ser el representante de la comunidad local ante instancias seccionales y nacionales, es igualmente responsable de la concreción de las políticas y planes institucionales, diseñados con la participación de los diferentes niveles del Estado para ser puestos en práctica a instancias suyas. El alcalde se erige como el representante más directo y visible de los intereses de la población y que mejor los canaliza hacia otras esferas públicas. Entonces, la institucionalización está diseñada de tal forma que hace imprescindible la actuación constante del alcalde en la gestión de los asuntos locales. (...)”

Cuando se altera el ámbito funcional de este servidor público, se trastoca la institucionalidad de su conjunto, pues el alcalde es la autoridad por excelencia de la entidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado: el municipio.”

Ahora bien, la Ley 1617 de 2013 en el artículo 4º prevé que el gobierno y la administración del distrito están a cargo del concejo distrital, el alcalde distrital, los alcaldes locales, las juntas administradoras locales y demás entidades que se creen. De conformidad con el artículo 36 *ibídem*, cada localidad en el distrito está sometida en los términos establecidos en la ley y los acuerdos distritales, a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. A su turno, a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, y a las distritales garantizar el desarrollo y ordenamiento armónico e integrado de la entidad territorial.

En este contexto, no cabe duda que el gobierno distrital está conformado por diferentes autoridades territoriales definidas en la ley junto con sus competencias, pero bajo la dirección del Alcalde Distrital, quien como representante legal del territorio y jefe de la administración distrital tiene la responsabilidad de orientar las autoridades distritales para lograr el desarrollo económico y mejoramiento de las condiciones de la población.

Definido lo anterior, debe anotarse que, según el inciso primero del artículo 125 de la Constitución Política⁶³, los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. A su vez, el inciso segundo del precepto en cuestión establece que los funcionarios de carrera cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o por la ley, serán nombrados por concurso público de méritos. Contrario sensu, cuando la Constitución o la ley fijen en forma expresa el procedimiento para el nombramiento del funcionario respectivo, el cargo deberá ser provisto en la forma en que lo dispongan las normas que los regulan.

Como se ha dicho varias veces, los alcaldes locales de los Distritos deben designarse atendiendo el procedimiento previsto en la Ley 1617 de 2013, según el cual tales servidores públicos serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local. No obstante, cuando a pesar de haberse surtido el procedimiento previsto en la ley no se conforma la terna, corresponde al Alcalde Distrital, en ejercicio de sus funciones y facultades constitucionales y legales, designar en encargo un funcionario que de manera transitoria o temporal asuma las funciones de alcalde local hasta tanto se lleve a cabo la elaboración de la terna y la designación del alcalde local en propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en la ley. En efecto, las funciones asignadas por la ley a las Alcaldías Locales no pueden quedar suspendidas por tiempo indefinido, so pena de afectar el desarrollo de los planes y programas de la localidad o retrasar su cumplimiento y, por ende, obstaculizar los objetivos trazados por el gobierno distrital.

En relación con la naturaleza de los cargos de Alcaldes Locales de las Localidades que conforman el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, resultan aplicables, *mutatis mutandi*, las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-395 de 2003, para sustentar que los Alcaldes Locales del Distrito Capital son funcionarios de libre nombramiento y remoción⁶⁴:

“En la sentencia C-368/99 se declaró constitucional tal caracterización. Se dijo en el fallo: ‘Como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del alcalde mayor, los alcaldes locales representan los proyectos políticos sustentados por las juntas y el alcalde mayor. A los alcaldes menores les corresponde participar en la realización de esos proyectos, para lo cual asumen funciones de dirección política - para aplicar el proyecto político en su localidad - y se mantienen en una relación de extrema confianza con la cabeza de la administración, el alcalde mayor. Las razones anteriores son suficientes para establecer la constitucionalidad de la clasificación del empleo de alcalde local como de libre nombramiento y remoción.’ // Las normas y la jurisprudencia no dejan duda alguna sobre la facultad que el Alcalde Mayor tiene de remover a los alcaldes locales. Debe admitirse entonces, que son de libre nombramiento y remoción, aunque de una categoría especialísima porque la designación, por mandato constitucional y legal, no puede apartarse de una terna que responda al sistema del cuociente electoral, y una vez designado el alcalde local, él queda sometido al régimen de los funcionarios de la administración distrital. Lo anterior indica que para efectos de faltas disciplinarias debe actuarse según un debido proceso”. (Resalta la Sala).

Así, en tratándose de los cargos de libre nombramiento y remoción, el inciso 3º del artículo 24 de la Ley 909 de 2004, en materia de encargos prescribe:

“Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva”.

Por consiguiente, hasta tanto se conforme la terna para la designación del Alcalde Local en cumplimiento del procedimiento establecido en la ley, el Alcalde Distrital se encuentra legalmente facultado para encargar a quien reúna los requisitos legales del cargo. Dicho encargo puede recaer en un funcionario de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Para la Sala esta solución procede ante una situación excepcional y transitoria, teniendo en cuenta que, según lo informado, a pesar de que se adelantó el procedimiento previsto en la Ley 1617 de 2013, frente al voto en blanco de todos los ediles no se conformó la terna que permitiera al Alcalde Distrital designar al Alcalde Local correspondiente. Así, ante la falta absoluta del funcionario, compete al Alcalde Distrital encargar de las funciones de Alcalde Local a quien desempeñará el mencionado cargo hasta tanto la Junta Administradora Local elabore la terna para llevar a cabo la designación definitiva del Alcalde Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte del Distrito.

Lo expresado hace innecesario que la Sala se manifieste frente a la aplicación extensiva de la Sentencia C-011 de 1994⁶⁵ que se sugiere en la consulta en cuanto a la procedencia del nombramiento de funcionarios interinos.

En conclusión, al presentarse una falta absoluta del cargo de alcalde local, con el fin de no afectar la continuidad en la prestación de los servicios, programas en materia de inversión, la participación de los ciudadanos y, en general, las funciones de la administración de la localidad, podrá el Alcalde Mayor, con fundamento en las normas generales que regulan el empleo público (artículo 24, inciso tercero, de la Ley 909 de 2004), designar en forma temporal al alcalde local mediante encargo de un empleado de la administración que cumpla con los requisitos de ley para dicha designación en propiedad, con la advertencia, en todo caso, de que el encargo no puede ser de manera indefinida, puesto que, además de que la norma que lo habilita para ello establece un plazo de duración de los encargos, la Junta Administradora Local debe cumplir con su obligación de elaborar dicha terna.

Por último, la Sala advierte que la conformación de la terna es un deber legal que les asiste a los ediles de las juntas administradoras locales, de

manera que si bien es jurídicamente viable el voto en blanco, no es menos cierto que no puede ser un expediente para excusar a las juntas administradoras locales del cumplimiento de este deber de cara a satisfacer el interés general y los fines públicos que les corresponde garantizar en el desarrollo de su labor. Asimismo, es menester evaluar la necesidad de establecer en los reglamentos internos que pueden expedir las autoridades territoriales el procedimiento que debe atenderse para la inscripción, evaluación y calificación de los aspirantes inscritos al cargo de Alcalde Local.

Con fundamento en las anteriores consideraciones:

La Sala RESPONDE:

1. ¿Es conforme al ordenamiento jurídico colombiano que los ediles de las Juntas Administradoras Locales voten en blanco para no conformar la terna de candidatos de la cual el Alcalde Mayor nombraría al Alcalde Local?

En principio, es posible jurídicamente que los Ediles de las Juntas Administradoras Locales voten en blanco frente a los candidatos inscritos para conformar la terna con base en la cual el Alcalde Distrital debe designar al Alcalde Local, puesto que nuestro ordenamiento jurídico reconoce dicha modalidad de voto como una manifestación política expresa que hace el elector, de disenso, inconformismo o rechazo frente a los candidatos inscritos en una elección.

Sin embargo, la Sala advierte que la conformación de la terna es un deber legal que les asiste a los ediles de las juntas administradoras locales, y que se cumple mediante un voto función, de manera que si bien es jurídicamente viable el voto en blanco, no es menos cierto que no puede ser un expediente o instrumento para excusar a las juntas administradoras locales del cumplimiento de este deber cuya finalidad es la de satisfacer el interés general y los fines públicos que les corresponde garantizar en el desarrollo de su labor y del cual no pueden abstenerse, máxime cuando, de conformidad con la Resolución No. 005 de 2011, que contiene el reglamento interno de la Junta Administradora Local Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena, el voto en blanco no tiene efectos en sus decisiones.

Además, si bien los ediles gozan de independencia y discrecionalidad para elegir a los aspirantes que conformarán la terna, el ejercicio de dicha función no puede ejercerse en forma arbitraria, pues tal actuación, se insiste, debe estar revestida de los principios de la función pública.

Finalmente, no puede olvidarse que los ediles son servidores públicos que están al servicio del Estado y de la comunidad y, en tal virtud, ejercen funciones públicas en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, por lo que el incumplimiento de sus funciones puede generarles responsabilidades de diversa índole.

2. ¿Es ajustado al ordenamiento jurídico votar en blanco respecto al procedimiento citado sin exponer las razones que motivan esta decisión de voto en blanco?

En el caso que se consulta, esto es, cuando todos los miembros de la Junta Administradora Local convergen o coinciden en votar en blanco, dicho sentido del voto impide que se cumpla con el agotamiento de la etapa previa e indispensable de conformación de la terna y, por ende, imposibilita la expedición por el Alcalde Mayor del acto definitivo de nombramiento del alcalde de la localidad respectiva. Es decir, esa manifestación de desaprobación por parte de los ediles frente a todos los aspirantes inscritos, pese a que acreditan los requisitos legales, no solo frustra la conformación de la terna sino que también obstruye la designación en propiedad del alcalde local por parte del Alcalde Mayor, caso en el cual es necesario conocer las razones que fundamentaron tal decisión.

De hecho, una consecuencia inevitable de haberse votado en blanco por parte de todos los ediles de la Junta Administradora Local, es el de levantar el secreto al voto, pues, en tal caso, por fuerza del resultado es obvio que se ha dado a conocer el sentido por el que optó cada uno de sus miembros en la votación, sin que, por consiguiente, esta característica del voto pudiera excusar en dicho evento el deber que les incumbe a tales servidores públicos de exponer las razones que los condujeron a esa decisión colectiva o voluntad del órgano plural de rechazar a los candidatos inscritos para la terna.

En este evento, teniendo en cuenta que el voto en blanco emitido en forma unánime por los ediles –según se informa en la consulta– representa una decisión colectiva que consiste en desestimar la idoneidad de todos los candidatos e impide culminar el procedimiento de escogencia y nombramiento del alcalde local, les corresponde en este caso a estos servidores públicos señalar y explicar de manera detallada al Alcalde Mayor, a sus electores y a la ciudadanía en general, las razones que los llevaron a no integrar la terna, no obstante existir candidatos inscritos con los requisitos exigidos. Lo anterior, comoquiera que se trata de un deber impuesto por la ley, que debe cumplirse en ejercicio de una competencia consagrada en virtud de la representación respecto de sus electores en la correspondiente localidad, y puesto que están desarrollando una función pública de contenido electoral al servicio de los intereses de la comunidad, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

3. ¿Es conforme al ordenamiento jurídico, que existiendo candidatos inscritos válidamente dentro de dicho procedimiento, que cumplen los requisitos legales para ocupar el cargo del Alcalde Local, la Junta Administradora Local se abstenga a través del voto en blanco de conformar una terna?

Es posible según el ordenamiento jurídico votar en blanco en los procesos de elección, pues, como se indicó, constituye una forma de manifestar un descontento o disenso en una determinada elección o votación; sin embargo, no puede asimilarse a la abstención, ya que en esta no hay un ejercicio del derecho al voto, dado que votar en blanco es una forma activa de participación por parte de los ediles que expresa un inconformismo total frente a los candidatos inscritos para la Alcaldía Local. No obstante, el voto en blanco no tiene efectos en la decisión, esto es para determinar la mayoría, según lo previsto en la Resolución No. 005 de 2011 que contiene el reglamento interno de la Junta Administradora

Local Histórica y del Caribe Norte del Distrito de Cartagena, razón por la cual la votación en blanco generalizada y unánime por parte de los ediles implica que no hubo decisión en la votación, de manera que se debe realizar nuevamente la asamblea pública con los candidatos previamente inscritos y la votación hasta tanto se conforme la terna para la designación del alcalde local.

4. *¿Puede la Junta Administradora Local exigir requisitos adicionales a los contemplados en la ley para aspirar al cargo de alcalde local?*

No. Ni las juntas administradoras locales ni otra autoridad del distrito están facultadas legalmente para establecer o exigir requisitos adicionales a los previstos en la Constitución y la ley para aspirar al cargo de Alcalde Local, pues tal competencia está reservada al legislador.

5. *De considerarse no conforme al ordenamiento jurídico, la decisión de la Junta Administradora Local, ¿qué acciones o decisiones administrativas debe adoptar el Alcalde Mayor para que la Junta Administradora Local ajuste su decisión al ordenamiento jurídico?, ¿debe fijar una nueva fecha para que con los aspirantes inscritos inicialmente se conforme la terna?, ¿debe fijar nueva fecha para que la JAL en audiencia pública conforme la terna sin restringir la participación o inscripción de otros candidatos?*

Como ningún candidato o aspirante inscrito obtuvo el número de votos exigidos para integrar la terna para la designación del Alcalde Local, se debe cumplir el procedimiento previsto en el artículo 41 de la Ley 1617 de 2013, el cual ordena que ante la falta absoluta de un alcalde local, corresponde al alcalde distrital citar a asamblea pública para que los miembros de la Junta Administradora Local conformen la terna para su designación. En este caso, al no tener efectos la votación en blanco que en forma unánime realizaron los ediles, el ejercicio electoral debe repetirse con la misma lista de candidatos inscritos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la ley para el ejercicio del cargo.

Adicionalmente, cabe señalar que, atendiendo las funciones asignadas a las alcaldías locales, la imperiosa necesidad de que el gobierno local no quede acéfalo y se pueda garantizar el cumplimiento oportuno y la continuidad en los planes y programas, el Alcalde Distrital con fundamento en las normas generales que regulan el empleo público (artículo 24, inciso tercero, de la Ley 909 de 2004), puede designar en forma temporal mediante encargo a un empleado de la administración que cumpla con los requisitos de ley, quien desempeñará las funciones de Alcalde Local hasta tanto se lleve a cabo el procedimiento previsto en la ley para la conformación de la terna y la designación en propiedad del alcalde local, con la advertencia, en todo caso, de que el encargo no puede ser de manera indefinida, puesto que, además de que la norma que lo habilita para ello establece un plazo de duración de los encargos, la Junta Administradora Local debe cumplir con su obligación de elaborar dicha terna.

6. *¿Pueden indefinidamente las Juntas Administradoras Locales abstenerse de conformar la terna, por razones no contempladas en el ordenamiento jurídico?*

No. Aunque el voto en blanco no es una forma de abstención, como ya se indicó, sino una manifestación posible en una elección, como en este caso no surte efectos decisivos según el reglamento interno de la Junta Administradora Local y se trata de cumplir una función legal, es deber de esa corporación pública conformar la terna para nombrar el cargo del Alcalde Local. Cabe advertir que el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos, así como incurrir en las prohibiciones contempladas en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, puede dar lugar a una falta disciplinaria sancionable, siempre que corresponda a las conductas definidas en las normas citadas y previo el procedimiento previsto en la ley disciplinaria.

7. *¿A qué mecanismos puede acudir el Alcalde Mayor para exigir a la Junta Administradora Local el cumplimiento del deber legal de conformación de la terna en la fecha en que se fije para el efecto?*

En virtud del principio de coordinación, las autoridades deben concertar sus actividades con las diferentes instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos (art. 3, numeral 10 del CPACA). Por lo tanto, en desarrollo de este principio, el Alcalde Distrital y las Juntas Administradoras Locales deben coordinar de manera permanente el ejercicio de sus funciones a fin de que el gobierno de las localidades se pueda cumplir de manera oportuna y eficaz en beneficio de la ciudadanía. Así las cosas, corresponde al Alcalde Distrital convocar nuevamente y a la mayor brevedad a Asamblea Pública para que la junta administradora local cumpla con su función de conformar la terna para la designación del alcalde local.

Es pertinente señalar que, en caso de que se observe la posible configuración de faltas disciplinarias por parte de los miembros de la Junta Administradora Local, por el incumplimiento del deber legal de conformar la terna para el nombramiento del Alcalde Local, es menester dar traslado de dicha situación a las autoridades disciplinarias competentes para lo de su cargo.

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

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2007.
2. Esta ley consagraba el anterior “Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.
3. Con excepción del Distrito Capital de Bogotá, según el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1617 de 2013.
4. En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-262 de 2015.
5. Capítulo 3, Título XI de la Constitución Política.
6. Artículo 341 de la Constitución Política.
7. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000.
8. Modificado por los Actos Legislativos 02 de 2002 y 03 de 2007.
9. Contenidos en el Capítulo 4 “Del Régimen Especial” del Título XI “De la organización territorial”.
10. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 84 y 102 del Decreto-ley 1421 de 1993, en lo que tiene que ver con el proceso de integración de ternas para la designación de los Alcaldes y el nombramiento de los Personeros Locales”.
11. Artículo 66 de la Ley 1617 de 2013.
12. El artículo 50 ibídem establece el quórum y mayorías de las juntas administradoras locales, en los siguientes términos: “Quórum y Mayorías: Para deliberar, las juntas requerirán la presencia de por lo menos la cuarta parte de sus miembros. Para decidir, la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Sus decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los asistentes, siempre que haya quórum”.
13. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta mediante sentencia 17 de julio de 2015 (Rad. 13001-23-31-000-2006-00239-01) declaró la legalidad del artículo 12 citado “condicionada al entendido de que el término de 4 años que contiene esa disposición debe comprenderse como la fijación del período que, dentro de condiciones generales y normales, debería tener el alcalde local al igual que el alcalde mayor”.
14. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencias del 24 de agosto y 7 de diciembre de 2006. Rad. 25000-23-24-2005-00961-01 (4136), 25000-23-24-2005-00968-01 y 25000-0325-000-2005-01631-01. En esta última discurrió: “*Deviene de todo lo argüido, que el sistema del cuociente electoral consagrado en los artículos 84 del Decreto Ley 1421 de 1993 y 7 del Decreto 1350 de 2005, no es compatible con el bloque de constitucionalidad integrado por los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional, la Ley 51 de 1981 "Por medio de la cual se aprueba la 'Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer', adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980", y la Ley estatutaria 581 del 31 de mayo de 2000 "Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones"*”.
15. Dispone el artículo 41 que: “Reemplazos. Las faltas absolutas y temporales de los alcaldes locales serán llenadas por las personas que designe el alcalde distrital. En el primer caso, solicitará de la junta respectiva la elaboración de la terna correspondiente”.
16. Reza el artículo 19 del Decreto Distrital 0581 de 2004: “Las faltas temporales de los Alcaldes Locales serán llenadas con quien designe el Alcalde Mayor. En las absolutas, el Alcalde Mayor convocará a una asamblea pública a la Junta respectiva para la elaboración de la terna correspondiente para el resto del periodo, utilizando el mismo procedimiento establecido en este decreto y la Ley 768 de 2002”.
17. El inciso 2º del artículo 2º señala: “En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios”.
18. El artículo 123 de la Ley 1617 de 2013, prevé: “Régimen aplicable a las autoridades distritales. Al Concejo Distrital, a sus miembros, al alcalde distrital y demás autoridades distritales se les aplicará el régimen contenido en las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, en las normas que las sustituyan o modifiquen en lo que les sea aplicable y las disposiciones especiales contenidas en la presente ley”.
19. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencias del 2 de noviembre de 1995 (Exp. 1501) y del 10 de noviembre de 1995 (Exp. 1461). Sección Primera. Sentencia del 25 de julio de 1994 (Exp. 2920).
20. Al respecto señaló esta Corporación: “...el Alcalde Mayor del Bogotá D.C., una vez recibe la terna, debe elegir el Alcalde Local de los tres candidatos que componen la terna, en una facultad absolutamente discrecional, pues le corresponde, sin exponer los motivos de su decisión, escoger de los postulados el que él a bien tenga”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de diciembre de 2013 (Rad. No. 25000-23-41-000-2013-00490-01).

21. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de julio de 2001. Rad. 1359.
22. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 19 de febrero de 2002 (Rad. 13001-23-31-000-2006-00239-01).
23. Dispone el artículo 123 de la C.P. que “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.
24. Ver Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 1998.
25. A la cual debe acudir en vacío por mandato del artículo 2 de la Ley 1617 de 2013.
26. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 84 y 102 del Decreto-ley 1421 de 1993, en lo que tiene que ver con el proceso de integración de ternas para la designación de los Alcaldes y el nombramiento de los Personeros Locales”.
27. Establece el artículo 84: “Los alcaldes locales serán nombrados por el alcalde mayor de terna elaborada por la correspondiente junta administradora. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ocho (8) días iniciales del primer período de sesiones de la correspondiente junta.
- El alcalde mayor podrá remover en cualquier tiempo los alcaldes locales. En tal caso la respectiva junta integrará nueva terna y la enviará al alcalde mayor para lo de su competencia.
- Quienes integren las ternas deberán reunir los requisitos y calidades exigidas para el desempeño del cargo.
- No podrán ser designados alcaldes locales quienes estén comprendidos en cualquiera de las inhabilidades señaladas para los ediles. Los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios de la administración distrital y estarán sometidos al régimen dispuesto para ellos”.
28. “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. Modificada por las Leyes 1136 de 2007, 1031 de 2006, 633 de 2000, 617 del año 2000, entre otras.
29. Artículos 209 C.P y 3 del CPACA.
30. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de diciembre de 2013. Rad. 25000-23-41-000-2013-00490-01.
31. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de julio de 2001. Rad. 1359.
32. Artículo 32 de la Ley 489 de 1998: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (...)”.
33. Dispone el artículo 40 de la C.P.: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:
1. Elegir y ser elegido.
 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.
- Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública”.
34. Vives Echeverría, José Ignacio. “Tratado de derecho electoral Colombiano”. Editorial Temis. Año 1984. Pág. 11.
35. Sánchez Torres, Carlos Ariel. Derecho Electoral Colombiano. Tercera Edición. Editorial Legis. Año 2000. Pág. 90.
36. Sánchez Torres, Carlos Ariel. Ob. cit, pág. 90.

37. Modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003 y el artículo 9 del Acto Legislativo 01 de 2009.

38. Artículo 133 de la C.P. modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009 dispone: “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

39. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de diciembre del 2015. Rad. 11001-03-06-000-2015-00029-00 (2244).

40. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-28-000-2010-00029-00.

41. Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado, lo siguiente: “De manera que, cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó voto alguno. Este es un criterio del legislador que surge de lo anterior y guarda armonía con lo dispuesto en la ley 163 de 1994, en el sentido de que, en los términos del artículo 17, “La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco. [...] Pero cuando la persona acude al puesto de votación no utiliza en la tarjeta electoral una de las expresiones del sentido del voto dispuestas por el legislador señaladas en la tarjeta electoral, en realidad, no ha votado, pues la ley no le otorga a esa conducta efecto jurídico alguno, ni es contabilizable por tanto para efectos de cociente electoral”. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de noviembre de 1999, Expediente 1891”.

42. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-28-000-2010-00029-00.

43. Corte Constitucional. Sentencia SU-221 de 2015. M.P. Gloria Ortiz Delgado.

44. Ibídem.

45. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

46. En contraste, a manera de ejemplo, en el Distrito Capital de Bogotá se expidió la Circular 000 de 2004, modificada por la Directiva 001 de 2004, expedidas por la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante la cual se fijó el “Procedimiento para la Elaboración de Ternas para el nombramiento de Alcaldes Locales del Distrito Capital de Bogotá”. Asimismo, mediante Circulares 002 y 005 de 2012 se expidió el “Instructivo para el proceso de integración de ternas para designación de alcaldes locales 2012-2015”.

47. Al respecto se pronunció el Consejo de Estado: “...el acto administrativo que contiene ternas para postular candidatos es un acto preparatorio o de trámite que no pone fin a la actuación administrativa y, por consiguiente, no es susceptible de acusación ante esta jurisdicción contencioso administrativa, dado que aquella sólo culmina con el acto mediante el cual se declara la correspondiente elección... En síntesis, para esta Sala es claro que los actos de conformación de ternas son preparatorios o de trámite, comoquiera que esa actuación busca iniciar el procedimiento de elección, lo impulsa y lo conduce hacia la decisión definitiva. Entonces, cuando se conforma la terna se produce un acto preparatorio, de trámite, dirigido a la producción de un acto definitivo”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 16 de octubre de 2003. Rad. No. 17001-23-31-000-2003-0667-01(3140).

48. Como ya se expresó, el voto en blanco constituye una manifestación política expresa y válida que hace el elector de disenso, rechazo o descontento frente a los candidatos inscritos en una elección.

49. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 4 de diciembre de 2013 (Radicación: 25000-23-41-000-2013-00490-01).

50. Corte Constitucional. Sentencia T-261 del 28 de mayo de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

51. En relación con dicha disposición esta Corporación señaló: “En el artículo 133 constitucional, a fin de fortalecer el régimen de bancadas y dar consecuencias jurídicas a su transgresión, se estableció como regla de procedimiento que el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa sería nominal y público, excepto en los casos que determinara la ley. Procedimiento con el que indudablemente se permite que los partidos y movimientos políticos tengan control efectivo respecto de las actuaciones de sus militantes y, por ende, puedan darle aplicación a sus estatutos cuando quiera que sus directrices sean desconocidas. Empero, más importante que ello, es que a través de la exigencia constitucional del voto nominal y público, se garantice una efectiva representación popular y la materialización de los principios de justicia y bien común en el asunto electoral a cargo del Congreso de la República”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 6 de octubre de 2011 (Radicación No.11001-03-28-000-2010-00120-00).

52. En la que analizó la exequibilidad del artículo 3º, literal a) de la Ley 1431 de 2011, que modificó el 131, literal a) de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 136, numeral 2º, también de la Ley 5ª de 1992 y fijó la interpretación que debía darse a esa normativa.

53. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 19 de septiembre 2013 (Radicación:

11001-03-28-000-2012-00059-00).

54. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 4 de diciembre de 2013 (Radicación: 25000-23-41-000-2013-00490-01).

55. Conforme al artículo 2 de la C.P.: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función consiste en que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social y Democrático de Derecho.

56. Artículo 209 de la C.P. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”

57. Artículo 32 de la Ley 489 de 1998: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (...)”.

58. Artículo 8 de la Ley 153 de 1887.

59. Ya se puntualizó por esta Sala en otra oportunidad: “El voto en blanco, en principio, carece de valor en las elecciones de los Concejos Municipales cuyos reglamentos contienen estipulaciones como las consagradas por el actualmente vigente para el municipio de Santiago de Tolú (Sucre). La Constitución Política solo tiene consagrados, como efectos del voto en blanco, aquellos señalados de manera precisa en su artículo 258. Lo anterior sin perjuicio de lo que se enuncia en la última respuesta en este concepto para el evento en que de hecho opera como desaprobación respecto de una propuesta singular presentada al elector”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de diciembre del 2015 (Rad. 11001-03-06-000-2015-00029-00 (2244).

60. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de diciembre de 2015 (Rad. 11001-03-06-000-2015-00029-00).

61. Nota original: “Sentencias del 30 de junio de 1993, Radicación número: 1030, y del 19 de marzo de 1997. Radicación número: 1652.”

62. Modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 02 de 2002.

63. Dispone el artículo 125 que: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público”.

64. Corte Constitucional. Sentencia T-395 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

65. Al parecer por un error de transcripción en la consulta se cita la Sentencia C-011 de 1991, que verificada en su contenido corresponde a la Sentencia C-011 de 1994 de la Corte Constitucional.

Fecha y hora de creación: 2025-01-02 23:48:26