

LIMITES Y POTENCIALIDADES DE LA FACULTAD DEL CNE PARA REVOCAR LA
INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

LIMITES Y POTENCIALIDADES DE LA FACULTAD DEL CNE PARA REVOCAR LA
INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

SONIA BERNAL FLOREZ

EDGARDO DE LA OSSA MONTERROSA
DIRECTOR

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRÍA DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2022

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	4
CAPÍTULO 1: DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 Y LA FUNCIÓN DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.	9
1.1 Antecedentes de la Función	9
a) Dialogo Social.....	10
b) Voluntad del Legislador – Normativismo Puro.....	13
1.2 De los Supuestos para la Reglamentación	15
CAPÍTULO 2 LA FUNCIÓN DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS. .	16
2.1 Inscripción de Candidatos	16
2.2 Inhabilidades	21
2.3 La Actuación Administrativa de la Revocatoria	22
2.3.1 Previsiones y Presupuestos para la Ejecución y Reglamentación de la Revocatoria de Inscripción de Candidatos	23
2.3.2 La Ejecución de la Función por parte del CNE.....	28
2.3.3 ¿Qué se está haciendo?.....	33
2.3.4 Alternativas de Solución	40
CAPÍTULO 3 REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	42
3.1 La Convencionalidad del Mecanismo de Revocatoria.....	42
3.2 La Restricción de los Derechos Políticos en el Ámbito de una Sociedad Democrática	47
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFIA.....	55

INTRODUCCION

A lo largo de la historia colombiana y en general de las naciones, las reformas constitucionales y legales obedecen a fenómenos de todo tipo que hacen visible la necesidad de un cambio y de esto no escapa la función electoral, pues por regla general, el descontento social se orienta a establecer nuevos y mejores mecanismos de vigilancia y control de los funcionarios públicos. (Negretto, 2015)

En respuesta a los fenómenos sociales y políticos que se desarrollaron entre 2002 y 2008, el Gobierno Nacional presentó el 26 de agosto de 2008 proyecto de acto legislativo para reformar la Constitución de 1991 en varios aspectos, muchos de los cuales guardan relación con la democracia participativa¹. El trámite de la reforma concluyó con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009 que en catorce (14) artículos, modificó la participación política, la intervención de los partidos y movimientos políticos, funciones del Consejo de Estado en materia electoral y la atribución de mayores facultades y competencias al Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE.

Esta investigación no realiza un estudio del acto reformativo de la constitución en sí mismo, ni pretende tocar aspectos de índole constitucional, sino que se encuentra delimitado en **analizar la institución jurídica de la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular cuando exista plena prueba de estar incurso en causal de inhabilidad que**

¹ De acuerdo con lo previsto en los artículos 1,2, 3 y 40 de la Constitución y para efectos de la presente investigación entiéndase por democracia participativa aquella en la cual los ciudadanos como titulares de derecho tienen competencia para ejercer o definir quienes ejercen el control político, ostentado para ello el derecho a elegir y ser elegido, tomar parte de las elecciones, acceder al desempeño de funciones públicas y ejercer cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, revocatoria del mandato, referendo, etc). (Consejo de Estado - Sección Primera, 17/03/2016)

está atribuida al Consejo Nacional Electoral en el numeral 12² del artículo 265 de la Constitución.

Como se desprende de la redacción de la función, esta tiene como finalidad garantizar los procesos democráticos, la legitimidad de las instituciones y liberar la actividad electoral de cualquier actuación, impedimento o circunstancia del aspirante, que a futuro pueda poner en entredicho al funcionario elegido, la labor que desarrolla y para la cual fue declarada su elección y el organismo que representa o al que se encuentra vinculado. La figura emerge como una suerte de control que se ejerce de manera previa a la elección, en forma preventiva y por una autoridad catalogada constitucionalmente como órgano autónomo en ejercicio de funciones administrativas, que busca poner freno a la participación de personas incurso en causal de inhabilidad.

Ante la naturaleza e importancia de la función descrita, la investigación persigue esgrimir las potencialidades del mecanismo, pero también los límites y dificultades que se presentan en su desarrollo, pues no siempre la concepción ideológica de la función al momento en que se estructura o define normativamente, se materializa con los mismos efectos que se esperaban cuando se gestó.

Para el cumplimiento de tal propósito, en un primer capítulo, se pretende abordar el contexto histórico que motivó la idea de la revocatoria de inscripción de candidatos en una etapa preelectoral y por esto, se analizan los aspectos de orden social y político que afectaban la actividad electoral.

A partir del año 2000 y ante el fracaso de los diálogos del entonces Presidente Andrés Pastrana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)

² El artículo 265 constitucional con las reformas introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2009, establece: “ARTICULO 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1(...)

(...)

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.”

surgió un proyecto político a manera de retaliación para reformar el orden político por parte de los grupos de autodefensas que se denominó la “parapolítica”, que atacó en mayor medida la legitimidad del Congreso de la República, pues muchos de sus integrantes fueron investigados y sentenciados por vínculos con grupos de esa naturaleza. Surge entonces la necesidad de evitar la participación electoral de candidatos cuestionados por esa misma razón.

Esta realidad social se planteó en el texto del proyecto de acto legislativo y constituyó uno de los argumentos de la exposición de motivos realizada por el Gobierno Nacional, por tanto, se realiza un paneo general del articulado propuesto, los debates surgidos y del texto consolidado de la modificación constitucional.

En un segundo capítulo, se pretenden abordar las vicisitudes que la materialización de la función ha presentado desde que se expidió el Acto Legislativo 01 de 2009 y para ello analizaremos la estructura que persigue la función: Un acto inicial de inscripción de candidatos, la concepción de causales de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos y los pormenores en que se desarrolla la actuación administrativa de la revocatoria.

Los dos primeros presupuestos se abordarán para entender los elementos básicos de que se nutre la función de revocatoria, pero en el tercero, el del desarrollo de la actuación administrativa, me centraré con detalle en el análisis de aquellos aspectos que el ejecutivo consideró debía tener o mejor a los que debía atender en su ejecución, la forma en que fue reglamentado inicialmente por el CNE a través de resolución interna, la declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo y la remisión que a falta de norma especial y expresa debe hacerse al procedimiento administrativo general, para determinar si éste último es suficiente y se ajusta a las necesidades especiales de la etapa preelectoral, advirtiendo desde ya que la respuesta a este último interrogante es negativa, entre otras razones, por la celeridad que debe imprimírsele a su trámite desde que queda en firme la

inscripción del candidato, se reciben las solicitudes de revocatoria o se inician de oficio y hasta cuando se llevan a cabo los comicios y se declara la elección.

Por último, me referiré a las alternativas de solución que se han planteado a esa carencia de un procedimiento especial y a los argumentos de reglamentación que debían ser tenidos en cuenta.

En un tercer capítulo, se lleva a cabo el análisis de la figura de revocatoria con sus pros y contras frente a las normas del derecho internacional, puntualmente a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos políticos, en aras de determinar si este mecanismo interno de control previo electoral surgido legítimamente en el ordenamiento interno para contrarrestar una necesidad socio - política, se adecua a las formas jurídica y expresamente avaladas para la protección y restricción de los derechos políticos en el marco del denominado control de convencionalidad.

Como eje central, se traerá a colación las consideraciones y medidas de no repetición impuestas a Colombia, con ocasión de la decisión adoptada por el organismo judicial internacional en sentencia de 8 de julio de 2020 dentro del caso “Petro Urrego vs Colombia” y en la Resolución de 24 de junio de 2021 por medio de la cual se hace supervisión de su cumplimiento.

La metodología a desarrollar corresponde inicialmente a una de carácter doctrinal (Minow, 2014), en la que se toman los elementos y conceptos esbozados en el surgimiento de la función de decidir la revocatoria de inscripción de candidatos por el constituyente como por los tratadistas en materia electoral y se identifican cuales resultan ser en la práctica los que mejor se vienen aplicando y aquellos que deben incluirse.

A pesar del contenido netamente doctrinal y teórico, la investigación cuenta con algunos matices de la metodología denominada “análisis de las políticas públicas”, en tanto presenta las situaciones que han alejado al mecanismo de la revocatoria (decisiones judiciales y ausencia de reglamentación procesal) del objetivo buscado desde su creación (legitimidad de las instituciones

políticas, participación en igualdad de condiciones y garantizar los procesos democráticos).

(Minow, 2014)

CAPÍTULO 1: DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 Y LA FUNCIÓN DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

El artículo 12 del Acto legislativo 01 de 2009 introdujo una reforma a las atribuciones y competencias del CNE, encargándole entre otras, la de:

“(…)

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.”

No obstante, la literalidad de tal disposición constitucional y lo expreso de la función “decidir la revocatoria”, se debe acudir a los antecedentes de su creación para entender en qué contexto social se gestó y la finalidad con la que fue concebida.

1.1 Antecedentes de la Función

Para abordar lo que he denominado los antecedentes de la función de “decidir la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular”, acudiré a dos perspectivas: **I)** El dialogo social y **II)** La voluntad del legislador – normativismo puro.

A estas dos perspectivas, se ha referido el doctor Diego López Medina³ como formas o maneras contrastantes de entender la parte orgánica de la Constitución y el derecho administrativo, no solo desde el punto de vista de la norma en sí misma, sino del contexto histórico y social en que tiene su origen. (López Medina, junio 2006)

³ Abogado y filósofo de la Pontificia Universidad Javeriana y profesor de la Universidad de los Andes.

a) Dialogo Social

Explica el doctor López Medina que, los diálogos sociales como él los denomina, corresponden a ese conjunto de factores externos, tales como, ideas, procesos, y presiones que se desarrollan por largos periodos y en los que intervienen varios actores en distintos escenarios y de diversa naturaleza (sociales, políticos, económicos, etc) que ayudan a concretar el propósito central de las normas, más allá de la simple exposición de motivos del texto legal o de la llamada voluntad del legislador. (López Medina, junio 2006)

Para entender las motivaciones de la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 2009 y en particular, de la función de revocatoria que sometemos a estudio, debe acudirse al diálogo social que se gestó en la sociedad y la política colombiana entre 2002 y 2010.

Durante el periodo parlamentario 2002-2006, 61 congresistas, representantes de diferentes partidos y regiones estuvieron vinculados a procesos judiciales por tener relación con grupos al margen de la ley, puntualmente con las organizaciones paramilitares⁴. Esta relación estrecha entre líderes políticos regionales y los miembros de dichas estructuras ilegales, desarrolló el fenómeno político - social conocido con el nombre de “parapolítica”.

De acuerdo con la organización Misión de Observación Electoral - MOE⁵, la parapolítica corresponde a un fenómeno según el cual, los paramilitares apoyaban e impulsaban candidaturas, no solo por el hecho de simpatizar con el candidato, sus propuestas o programa de Gobierno, sino que varios políticos regionales pretendían, a través de tal incidencia ilegal, mantener la hegemonía política de la que gozaban a nivel local. La defensa y resistencia a ese propósito acarreo entonces

⁴ Corresponden a personal armado con funciones de seguridad privada que colabora o sustituye a la autoridad pública donde no existe presencia. **Fuente especificada no válida.**

⁵ La Misión de Observación Electoral – MOE es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos a través de la participación activa de la sociedad en procesos democráticos, del monitoreo y observaciones electoral, de la formación y capacitación en el ejercicio de derechos electorales y en la investigación y la promoción de iniciativas legales relacionadas con participación ciudadana, partidos políticos, régimen electoral y la profundización de la democracia. <https://www.moe.org.co/la-moe/>

acciones violentas e ilegales que generaron una crisis humanitaria en las zonas de influencia. (Misión de Observación Electoral -MOE, Marzo 2010)

Era de tal notoriedad la acechanza de la parapolítica en las instituciones del Estado que, luego de las elecciones de 2002, el entonces líder de las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC⁶, mediante comunicado de prensa, realizó el balance político de esa organización criminal y manifestó abiertamente que había recomendado a la gente por quién votar y superando con creces la meta del 35 % inicialmente planteada de posicionamiento en el Congreso, lo que le significaba un hito en la historia de las AUC. (Misión de Observación Electoral -MOE, Marzo 2010) (Cruz Rodríguez, 2009)

Posteriormente, para las elecciones parlamentarias del periodo 2006-2010, varios de los aspirantes fueron retirados de los partidos fuertes de gobierno por vínculos con el paramilitarismo, siendo recogidos por algunos de menor influencia que apoyaban al jefe de Estado. Esta influencia negativa no solo se limitó al Congreso de la República, miembros del ejecutivo⁷ se vieron igualmente afectados al interior del Gobierno Nacional, así como, algunos alcaldes y gobernadores elegidos. (Pérez Gómez, 2016 , págs. 183-205)

De acuerdo con el panorama social y político descrito y pensando en las elecciones presidenciales de 2010 y las parlamentarias 2010-2014, el Gobierno Nacional presentó el 26 de agosto de 2008 la reforma constitucional en el que se le encarga al CNE la función de “decidir la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular”. El Ministro del Interior y de Justicia de la época, Fabio Valencia Cossio radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo que se identificó con el N° 106 de 2008 al cual se le acumularon otros proyectos

⁶ “Las AUC fueron una coalición de ejércitos privados de ultraderecha que utilizaron el conflicto para camuflar sus actividades económicas ilícitas, incluyendo narcotráfico, desplazamiento, secuestro y extorsión.” **Fuente especificada no válida.**

⁷ “La ministra colombiana de exteriores dimite por el caso que vincula a “paras” y políticos” **Fuente especificada no válida.**

afines (101 de 2008, 109 de 2008, 128 de 2008, 129 de 2008 y 140 de 2008), mientras que en el Senado de la República se tramitó con el N° 12 de 2008. (Gaceta Congreso de la República, 558-2008)

En esa oportunidad, el Gobierno Nacional manifestó en la exposición de motivos que el proyecto de reforma tenía por objeto profundizar en la democratización de los partidos políticos y concientizar la necesidad urgente de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales, para ello fortalecería los mecanismos dirigidos a erradicar las malas prácticas y costumbres de la política nacional.

Paradójicamente, en 2008 muchos de los miembros del Congreso de la República estaban siendo investigados por vínculos con el paramilitarismo o fueron designados para reemplazar a aquellos que se retiraron o fueron separados de sus curules por las mismas razones. (Gaceta Congreso de la República, 828-2008). Esta situación se acentuaba y hacía visible con la presentación de impedimentos por parte de los senadores y representantes a la cámara, al momento de votar la reforma constitucional, en tanto las medidas coercitivas y sancionatorias que planteaba el proyecto podían tener cierta injerencia con la situación judicial que cada uno se encontraba afrontando.

Con estas manifestaciones, los congresistas afectados, pretendían retirarse de las discusiones del articulado puesto a su consideración, sin embargo, la mayoría de las razones esbozadas -por no decir casi que su totalidad- fueron desestimadas por sus propios compañeros.

La votación negativa de los impedimentos por parte de sus pares, permitió la habilitación de cuestionados congresistas para votar los proyectos en cámara y senado y, aprobar así la reforma constitucional que se venía analizando y que promovía el Gobierno Nacional. (Gaceta Congreso de la República, 223-2009)

Al respecto, Pérez Gómez hace una relación de las comisiones del Congreso que se vieron afectadas en mayor medida por la participación de políticos influenciados por los paramilitares, dentro de la que destaca la injerencia en la Comisión Primera⁸ donde se debatieron varios proyectos relacionados con el proceso de justicia y paz, la elección presidencial, la elección de alcaldes y gobernadores, la modificación al trámite de la moción de censura en el congreso, algunos cambios en las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y otras de contenido electoral, como la que ocupa nuestra atención. (Pérez Gómez, 2016)

La situación política descrita y la ubicación estratégica de congresistas vinculados con la parapolítica permitieron la adaptación de las normas a su beneficio, como se concluyó por parte de la Corporación Nuevo Arco Iris⁹, el Observatorio del Conflicto Armando y por la Misión de Observación Electoral – MOE. (Franco Cuervo, 2018, pág. 152)

b) Voluntad del Legislador – Normativismo Puro

En segundo lugar, frente a las finalidades generales que persigue la reforma constitucional y puntualmente en lo que a las competencias del CNE se refiere, el Gobierno Nacional en el proyecto presentado el 26 de agosto de 2008 manifestó, las que se resumen y destacan a continuación: **a)** elevar a rango constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deber de los partidos y candidatos; **b)** hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral a efectos de asegurar el cumplimiento de los

⁸ De conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 3 de 24 de marzo de 1992 “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, esta comisión tiene a su cargo conocer de: “reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.”

⁹ Organización No Gubernamental para la Paz y el Desarrollo creada el 29 de marzo de 1996 en el marco de la ejecución y desarrollo de los compromisos asumidos en el Acuerdo Político Final, suscrito entre la Corriente de Renovación Socialista y el Estado Colombiano, el 9 de abril de 1994. Desde su creación se ha consolidado como expresión de la sociedad civil para la reconciliación y para la búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo, inspirado en la convivencia y en la definición de formas participativas de concebir lo público y la función del Estado. **Fuente especificada no válida.**

principios aludidos en el literal anterior; c) dar acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio pleno de su participación; y **d) otorgar al proceso electoral seguridad jurídica para el imperio de la democracia haciendo más rápidos, efectivos y transparentes los procedimientos que regulan la materia.**

En materia de funciones a cargo del CNE, se mantuvieron aquellas de naturaleza administrativas electoral y se buscaba otorgarle facultades de regulación, inspección y vigilancia sobre los partidos y movimientos políticos, sus directivos, los candidatos y las campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización.

Pretendió, además, ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades otorgándole competencia al CNE para decidir la revocatoria de inscripción de candidatos antes de que pudiera declararse la elección de personas incurso de causal de inhabilidad.

Todas estas modificaciones al artículo 265 se encontraban organizadas en un texto largo de acuerdo con la etapa electoral a la que correspondiera, sin embargo, fueron desestimados por recomendación del ponente, quien consideraba que ese extenso articulado correspondía más a un desarrollo legal que a una norma constitucional. (Luna Sánchez, 2008)

En el caso puntual de la función de revocatoria, ésta quedó redactada en un texto sencillo que fue aprobado y que hoy hace parte de la Constitución Política, sin embargo, el Gobierno Nacional avizó desde la presentación del proyecto que con posterioridad a su aprobación y, a manera de reglamentación, esta competencia tuviera en cuenta algunos aspectos al momento de su ejecución, referidos puntualmente con el procedimiento a aplicar. (Gaceta Congreso de la República, 558-2008)

1.2 De los Supuestos para la Reglamentación

Como se indicó previamente, el Gobierno Nacional en el marco del entonces proyecto de reforma constitucional, consideró que la función de “decidir la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular” debía reglamentarse y considerar, algunos aspectos **de naturaleza procesal**, tales como: **a)** la inhabilidad debía ser manifiesta por confrontación directa con la ley o mediante documento público; **b)** en forma sumaria se diera la oportunidad al candidato de presentar las explicaciones que considerara, **c)** procediera cuando el partido se negará a retirar el aval; **d)** determinara la oportunidad del mecanismo; **e)** someterlo a un control judicial posterior; **f)** en el evento que se requiera debate probatorio o que la inhabilidad dependa de una interpretación jurídica debía esperarse a los mecanismos judiciales ordinarios, **g)** respetar el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado; **h)** establecer una oportunidad de subsanación y **j)** que el mecanismo fuera realmente preventivo.

Cada uno de los supuestos referidos merece inicialmente un estudio y comentario de mi parte, sin embargo, a los mismos volveré en el capítulo siguiente, cuando analice las vicisitudes que se presentan en la materialización de la función, muchas de las cuales se encuentran íntimamente ligadas con el procedimiento o procedimientos con los que el CNE ha venido tramitando y pronunciándose de fondo frente a las revocatorias.

CAPÍTULO 2 LA FUNCIÓN DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

Establecidos los orígenes sociales y jurídicos que legitiman la existencia de la función de “decidir la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular”, se procede al análisis de los supuestos que describe la norma para entender su eje de acción. Lo primero es la existencia de un acto previo de inscripción de una persona como candidato, a continuación, la existencia de situaciones calificadas y tipificadas como inhabilidad y tercero, el proceso de revocatoria de inscripción como una forma de actuación administrativa.

Para desarrollar la temática propuesta, es necesario partir de las definiciones generales de inscripción e inhabilidad, hasta llegar a aquellas especiales en el marco de la función electoral. Por último, la forma en que estas cobran relevancia en el desarrollo de la actuación administrativa.

2.1 Inscripción de Candidatos

De conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en adelante RAE, la palabra inscripción corresponde a la acción y efecto de inscribir y, en algunas de sus acepciones a, dejar grabado y apuntar el nombre de una persona para un objeto determinado. (Real Academia de la Lengua Española, 2022)

Sobre esta segunda acepción -inscribir con una finalidad-, me remitiré para analizar la inscripción de candidaturas, pues es sobre esta que el CNE ejerce su facultad de revocatoria.

De acuerdo con el sitio web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, corresponde a un acto voluntario por el que un candidato adquiere un compromiso político y jurídico con la sociedad. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022)

La MOE la define como:

“el acto voluntario que da origen al compromiso político y jurídico que la persona candidata adquiere para aspirar a ser elegida por voto popular en las elecciones de

Autoridades Locales (gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías municipales y distritales, concejos municipales y distritales, juntas administradoras locales), Congreso de la República, Presidencia y Vicepresidencia de la República”.

(Misión de Observación Electoral - MOE, 2022)

Siendo el acto voluntario de inscripción el objeto de la revocatoria, es del caso analizar los supuestos de tiempo, legitimación, modo y autoridad competente que en el intervienen, por cuanto, estos mismos, serán los que deben ser tenidos en cuenta por el CNE al momento de iniciar, tramitar y decidir la actuación administrativa que la resuelva.

En el **supuesto temporal**, tenemos que la inscripción de candidaturas se realiza en la etapa preelectoral y, por regla general, debe hacerse dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la fecha en que se llevaran a cabo los comicios electorales bien para elecciones presidenciales o de cualquier otra naturaleza y tiene la duración de un (1) mes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8¹⁰ de la Ley 996¹¹ de 24 de noviembre de 2005 y el artículo 30¹² de la Ley 1475¹³ de 14 de julio

¹⁰ **ARTÍCULO 80. PERÍODO DE INSCRIPCIÓN A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.** <Ver Notas del Editor> <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> La inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y, se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

Las inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción.

¹¹ Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

¹² **ARTÍCULO 30. PERIODOS DE INSCRIPCIÓN.** El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

PARÁGRAFO. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

¹³ Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones

de 2011, respectivamente, así como los artículos 88¹⁴ y siguientes del Decreto 2241 de 15 de julio de 1986 por el cual se adopta el Código Electoral.

En cuanto a la **legitimación para realizar la inscripción**, el artículo 108¹⁵ constitucional establece que esta se realiza por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, previo aval otorgado por el representante legal o por quien éste delegue.

También es posible realizarla a través de movimientos sociales y grupos significativos de personas, en estos casos, el acto material de inscripción lo realiza un comité integrado por tres (3) ciudadanos ante la autoridad respectiva, como mínimo un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y previo a que se inicie la recolección de las firmas de apoyo a la candidatura o a la lista. (Reyes González, Régimen Electoral y de Partidos Políticos - Elecciones Presidenciales y Parlamentarias 2014, 2014, págs. 63-79)

El comité de inscripción por movimiento social o grupo significativo de personas debe, en virtud de lo señalado por el artículo 9¹⁶ de la Ley 130 de 1994, aportar a la inscripción el número de firmas equivalentes al 20% de la suma que arroje el dividir el número de ciudadanos aptos para

¹⁴ El término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vence a las seis (6) de la tarde del primer lunes del correspondiente mes de abril.

¹⁵ **ARTÍCULO 108.** (...) Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

¹⁶ **ARTÍCULO 9o. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS.** Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.

participar de los comicios entre los cargos a proveer, sin que se exija superar las 50 mil. (Villamizar Jiménez, 2019)

En cualquier caso, la inscripción puede ser revocada por estar incurso en causal de inhabilidad con respeto al debido proceso, por expresa disposición constitucional contenida en el artículo 108¹⁷ en concordancia con el numeral 12 del artículo 265. Nótese que se habla de revocatoria y no de rechazo de la inscripción, en tanto esta última figura, opera cuando se inscriben candidaturas distintas a las seleccionadas por consultas internas o populares o porque el candidato se presenta a nombre de un partido distinto al que participó en una consulta. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2022)

Respecto del **modo o la forma** en que se lleva a cabo, deben diligenciarse los formatos dispuestos para el efecto y aportar la documental exigida según la forma en que se presente, aval en el caso de partidos o movimientos con personería, firmas cuando la inscripción se hace por grupos sociales o significativos de personas, póliza de seriedad y certificación expedida por el Ministerio del Interior para aquellos candidatos por circunscripciones indígenas o afrodescendientes. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2022)

En cuanto a los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia, a estos se les exige aportar certificación expedida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la que conste que reúnen las calidades constitucionales exigidas para el cargo (Art. 91 Constitucional). (Villamizar Jiménez, 2019)

La **autoridad administrativa competente** encargada de llevar a cabo la inscripción, corresponde a los miembros de la Registraduría Nacional del Estado Civil con presencia en los territorios cuando se trate de elecciones locales, distritales o regionales y en aquellas de carácter

¹⁷**ARTICULO 108. (...)** Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

nacional se realiza ante el Registrador o sus delegados, según se desprende del contenido del artículo 90¹⁸ del Código Electoral.

En estricto sentido la inscripción de los candidatos a la presidencia o vicepresidencia se realiza ante el Registrador Nacional; ante los delegados del Registrador Nacional respecto de quienes aspiran a ocupar un lugar en el Congreso de la República, asambleas departamentales y gobernaciones.

Para alcaldías y concejos distritales ante los registradores del mismo orden. Los aspirantes a concejos, alcaldías municipales y juntas administradoras locales deben hacer lo pertinente ante los registradores municipales y en el caso de los ediles en Bogotá ante los registradores auxiliares del Distrito Capital. (Villamizar Jiménez, 2019)

Los supuestos analizados previamente, permiten afirmar que la inscripción no se limita a un mera formalidad o registro de candidatos, sino que para que esta tenga lugar, distintos actores del proceso electoral (partidos, candidatos, registradores, etc) intervienen en ella con funciones y competencias determinadas en la ley, que deben cumplirse en los plazos mínimos fijados con anterioridad a que se adelanten los procesos meritocráticos.

Analizada la función y el acto de inscripción de candidatos, se sigue el estudio correspondiente a la inhabilidad, en tanto constituye la única causal de revocatoria en los estrictos términos indicados en el numeral 12 del artículo 265 constitucional.

¹⁸ **ARTICULO 90.** Las candidaturas a la Presidencia de la República serán inscritas ante el Registrador Nacional del Estado Civil. Las listas de candidatos para el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Consejos Intendenciales se inscribirán ante los correspondiente Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil; las listas de candidatos para los Consejos Comisariales se inscribirán ante el Registrador del Estado Civil de la capital de la Comisaría y las de los Concejos Distrital y Municipales ante los respectivos Registradores Distritales y Municipales.

2.2 Inhabilidades

La RAE define la inhabilidad como falta de habilidad o talento o el impedimento para obtener o ejercer un empleo u oficio (Real Academia de la Lengua Española, 2022). El CNE por su parte, la entiende como aquellas circunstancias creadas por la constitución y la ley que impiden a una persona ser elegida o designada en un cargo público. (Consejo Nacional Electoral - CNE, 2022)

La doctrina por su parte entiende la inhabilidad como aquella circunstancia prevista típicamente en la ley (en sentido amplio) que le impide a cierta persona ejercer funciones o un cargo determinado. La descripción típica de las causales de inhabilidad tiene como finalidad garantizar la moralidad, igualdad, imparcialidad e idoneidad de la función pública y de quienes desean desempeñar o aspirar a un empleo público. (García Figueroa, págs. 34-36)

Sin perjuicio de las concepciones anteriores, se puede afirmar que el ordenamiento jurídico interno ha clasificado o calificado las inhabilidades en tres (3) tipos, en consideración a la naturaleza y finalidad de la limitación que imponen, como lo señala el abogado Antonio José Lizarazo Ocampo en su libro titulado “La función electoral”, las cuales afirma pueden ser: a) *Sancionatorias*, en ejercicio de la función sancionatoria del Estado, b) la que denomino de *contienda electoral*, ya que persiguen la protección de los principios de igualdad e imparcialidad entre los candidatos y c) aquellas que buscan garantizar la excelencia e idoneidad de servidores públicos y que me atrevo a titular como de *función pública*. Con independencia del tipo de inhabilidad, lo cierto es que, estas son de desarrollo exclusivo del constituyente y del legislador, en otras palabras, gozan de reserva de ley. (Lizarazo Ocampo, 2015)

A fin de establecer si hay lugar o no a la revocatoria, interesan las de *contienda electoral*, pues precisamente de estas es que se busca liberar el proceso meritocrático para que los candidatos participen en igualdad de condiciones y prevalezcan los intereses generales al momento de la elección.

Conforme las premisas hasta aquí planteadas en materia de inhabilidades, las cuales resultan ser suficientes para ilustrar al lector, en tanto escapan de los objetivos y justificación de esta investigación, podría afirmarse *a priori* que basta con que la situación, hecho o circunstancia en que se encuentre el aspirante o candidato este previamente descrita y tipificada en la Constitución o la ley o mejor, que encaje en los supuestos de hecho, de derecho y en la consecuencia que la proposición jurídica describe, para proceder a la revocatoria de la inscripción por estar incurso en causal de inhabilidad.

2.3 La Actuación Administrativa de la Revocatoria

De acuerdo con el objeto de investigación y definida la finalidad de la función, la discusión que se propone va mucho más allá de entender de un lado que se dio un proceso de inscripción y por el otro que existen unas situaciones descritas como causales de inhabilidad que sirven de fundamento para revocarla, en tanto que, el problema surge en la forma, el método o el procedimiento al que se acude para iniciar, tramitar y decidir la revocatoria.

La norma constitucional entregó: **I)** la función al CNE como integrante de la organización electoral, **II)** el objetivo que persigue de acuerdo con la exposición de motivos del entonces proyecto de acto legislativo y **III)** los elementos a considerar, estos son, la inscripción previa de un candidato y una inhabilidad determinada así en la Constitución o la ley; pero nada dijo sobre su desarrollo o reglamentación, como si se tratase de un elemento mínimo o de poca relevancia a considerar, cuando la práctica judicial y administrativa enseña que una de las formas de garantizar los derechos fundamentales en una actuación de esa naturaleza, es el respeto al procedimiento (**como una garantía del derecho al debido proceso**), bajo el entendido que la autoridad está supeditada al cumplimiento de su función siguiendo ciertos parámetros que le sirven de marco y

dentro de los cuales puede moverse sin salirse de allí. (Corte Constitucional, 2019) (Corte Constitucional, 2021) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

Otra de las razones, que hace necesaria la reglamentación de esta actuación administrativa y de cualquier otra, la constituye, la existencia de causales de nulidad contra actos administrativos relacionadas con aspectos tales como la falta de competencia, la expedición irregular, la vulneración del derecho de audiencia y de defensa, la falsa motivación y la desviación de poder de quien lo profirió. (Art. 137 Ley 1437 de 2011 en adelante CPACA)

Estas causales de nulidad, se orientan a analizar de acuerdo con la reglamentación para cada caso, si la autoridad actuó en el marco de sus competencias, los alcances de las mismas, la sujeción a los términos, etapas y actuaciones que podían darse, es decir, no se controla la función sino la actuación por medio de la cual se ejecuta.

Así las cosas, en el entendido que la revocatoria de inscripción de candidatos corresponde a una actuación administrativa, se hace necesaria su reglamentación, so pena de que las decisiones que allí se adopten estén o puedan llegar a estar incursas en causal de nulidad. En ese contexto procedemos a analizar la forma en que se ha venido desarrollando por parte del CNE desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009 que creó la función.

2.3.1 Previsiones y Presupuestos para la Ejecución y Reglamentación de la Revocatoria de Inscripción de Candidatos

Desde la presentación del proyecto de Acto Legislativo, puntualmente en la exposición de motivos, el Gobierno Nacional presentó un “marco conceptual” a partir del cual debía darse curso a una eventual reglamentación de la función de revocatoria de inscripción de candidatos, sin determinar la autoridad que debía hacerlo. (Gaceta Congreso de la República, 558-2008)

El marco conceptual se encuentra delimitado en los siguientes criterios, frente a los cuales se hacen algunas consideraciones.

a) La inhabilidad debía ser manifiesta por confrontación directa con la ley o mediante documento público.

El ejecutivo entendía que la procedencia o no de la revocatoria partía de una comparación clara y sencilla entre la situación en que se encuentra el candidato y la ley que fija la inhabilidad o con el documento público que la demostrara; sin embargo, esto que aparenta ser una simple labor de verificación, cuenta con algunos tropiezos en su ejecución, en tanto no existe un escenario uniforme sobre el régimen de responsabilidad que se aplica en materia de inhabilidades y su forma de calificación. En efecto algunos jueces de lo contencioso administrativo se inclinan por predicar que corresponde a una responsabilidad objetiva, mientras que otros que es de naturaleza subjetiva.

Para entender este fenómeno se traen a colación, las reflexiones hechas por el exconsejero Alberto Yepes Barreiro en el texto “Entendimiento y aplicación objetiva de las causales de inhabilidad electoral ¿una cuestión de mero capricho?” en el que concluye que, basta la verificación de los elementos temporales y materiales de la inhabilidad para advertir si se está o no incurso en esta, sin necesidad de acudir a elementos subjetivos, como la voluntad o la intención con la que se actuó, y ponerlos a consideración del juez de la causa para que los califique, pues este tipo de apreciaciones abre paso a un régimen de inhabilidades de naturaleza jurisprudencial y no legislado, que desnaturaliza el proceso democrático de las elecciones y le resta imparcialidad frente a los candidatos. (Yepes, 2014)

Y es que, si estas discusiones se presentan respecto de las autoridades judiciales, nada impide que situación similar tenga lugar al interior de los miembros del CNE encargados de decidir de la revocatoria, con un agravante, el sesgo político tanto del candidato cuestionado como del consejero

a quien corresponda el estudio de la causal de inhabilidad y la presentación de la ponencia contentiva de la decisión.

En este punto vale la pena recordar que los nueve (9) miembros del CNE son elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos, en la forma prevista por el artículo 264¹⁹ constitucional, razón por la cual, el hecho que el origen de sus integrantes provenga de los mismos actores políticos sobre los que debe ejercer vigilancia y control, le resta legitimidad a sus acciones y pone en duda su credibilidad en desarrollo de la actuación. (Tenorio Adame, 2019)

Así las cosas, de acudirse a un régimen objetivo de inhabilidad – que corresponde a aquel al que apunta la norma en su descripción-, los supuestos de confrontación con la ley y los documentos conforme fueron planteados por el ejecutivo en el proyecto, resultan ser suficientes para acreditar o no la causal. En caso contrario, de acudirse al subjetivo se requiere un procedimiento detallado que permita una valoración probatoria (solicitud, decreto, práctica y contradicción), la rendición de descargos o replica a la inhabilidad que se imputa y los descargos finales, garantizando el debido proceso de principio a fin de la actuación. Todo esto desarrollado en el corto plazo que existe entre la inscripción y la fecha de las elecciones.

b) Que en forma sumaria se dé la oportunidad al candidato de presentar las explicaciones que considere

La oportunidad corresponde al término concedido al candidato para que presente las explicaciones que le permitan continuar en campaña y excusar su aparente inhabilidad. Este término debe ser sumario y perentorio, ya que como se anotó, entre la inscripción y las elecciones

¹⁹**ARTICULO 264.** El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

no existe más de cuatro (4) meses, tiempo en el cual debe consolidarse la actuación, so pena de que la elección se declare y el CNE pierda competencia para pronunciarse. (Consejo Nacional Electoral , 2022)

c) Que el partido se negará a retirar el aval

Este supuesto de reglamentación, se vislumbra como un requisito de procedibilidad que condiciona la función de revocatoria del CNE a que previamente se agote este trámite ante los partidos y movimientos políticos que concedieron el aval al candidato.

De implementarse tal requisito, debe establecerse un límite temporal preclusivo a los partidos y movimientos políticos para que resuelvan si retiran o no el aval y una consecuencia a tal omisión, ante la posibilidad que de que se dilate intencionalmente la decisión y el candidato pueda participar de los comicios, sin que se hubiera adelantado la actuación de la revocatoria.

d) Oportunidad del mecanismo

Nuevamente se hace referencia a la necesidad de ejercer la función en un término “oportuno”, es decir que tanto la solicitud de revocatoria o su investigación de oficio, como la decisión que allí se adopte cumpla con la finalidad que persigue, esto es, que impida la participación de candidatos incurso en causal de inhabilidad, pues el CNE pierde competencia para pronunciare luego de declarada la elección.

e) Control judicial posterior

Esta recomendación conlleva el estudio de legalidad del acto de contenido electoral que decida la revocatoria por parte de los jueces que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

f) En el evento que se requiera debate probatorio o que la inhabilidad dependa de una interpretación jurídica debía esperarse a los mecanismos judiciales

Esta previsión notoriamente desplaza y deja inoperante la función de revocatoria, en tanto pospone la calificación de la situación puesta en conocimiento hasta que se surta el procedimiento ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, no sugiere cual debería ser la actuación del CNE, si inhibitoria o por el contrario una decisión de fondo que niegue la revocatoria, acogiendo el principio constitucional de la presunción de inocencia²⁰.

Aquí a mi juicio, vuelve nuevamente a cobrar relevancia el régimen objetivo de responsabilidad en la imputación de las causales de inhabilidad, en razón a que, si la situación fáctica atribuible al candidato encaja en la descripción típica de la norma que la establece, procede la revocatoria y no se requiere de un debate probatorio o interpretación adicional.

g) Respeto del derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado

El procedimiento debe incluir no solo la oportunidad al candidato de excusarse sino, además, de aportar los medios de prueba que pretenda hacer valer y controvertir aquellos que se aportaron como soporte de la inhabilidad que se le atribuye.

En este punto, debe garantizarse además la debida publicidad y notificación de las actuaciones que desarrolle el CNE, así como la procedencia de los recursos a los cuales pueda acudir.

h) Oportunidad de subsanación

La oportunidad de subsanación, se entiende desde dos puntos de vista. El primero desde que se avoca conocimiento de la actuación y la autoridad electoral debe realizar una calificación de la solicitud de revocatoria respecto de determinado candidato, por lo tanto, deben establecerse

²⁰ **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.

previamente los aspectos que serán tenidos en cuenta para tal valoración y el término perentorio para ajustarla.

En una segunda visión de este presupuesto, puede considerarse que la causal de inhabilidad que se imputa pueda subsanarse con la realización de cierta gestión, evento en el que, debe precisarse previamente la forma, etapa y término de la actuación administrativa en que podrá hacerlo.

j) Que el mecanismo sea realmente preventivo

Para que se cumpla con este requisito, necesariamente debe establecerse un procedimiento expedito y sumario que concluya con una decisión de fondo y en firme, antes de que se lleven a cabo los comicios electorales para los que se inscribió el candidato.

2.3.2 La Ejecución de la Función por parte del CNE

Con independencia de las previsiones y presupuestos sugeridos por el ejecutivo al momento de presentar el proyecto de reforma constitucional y las acotaciones que sobre las mismas formulé, ha de analizarse como se ha venido ejecutando la función y la reglamentación que de la misma ha hecho el CNE.

Expedido el Acto Legislativo 01 el 14 de julio de 2009, el CNE profirió una primera resolución por medio de la cual reglamentaba la función de revocatoria, esto es, la Resolución N° 093 de 2010.

Posteriormente, el CNE dicta la Resolución N° 921 de 18 de agosto de 2011 “por la cual se establece el procedimiento para revocar inscripciones de candidatos a cargos de elección popular”, dentro de cuyos considerandos la entidad hizo referencia al artículo 108 y al numeral 12 del 265 constitucionales y 2²¹ de la Ley 1475 de 2011 sobre doble militancia.

²¹ **ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.** En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se

Esta Resolución acogió un proceso breve y sumario en el que se tuvieron en cuenta algunas de las recomendaciones del ejecutivo. Se adoptó un término oportuno en el que se podía presentar la solicitud de revocatoria y se fijó una etapa para notificar, aportar pruebas y presentar escrito de alegaciones. Se decidiría con base en la plena prueba, entendida como el conjunto de las aportadas que apreciadas bajo la sana crítica dieran certeza de los hechos que se debaten. En cuanto al carácter preventivo de la función, no se analizó en forma específica, sin embargo, se señaló un periodo muy corto para resolver y comunicar la decisión de fondo.

La resolución no estableció un término en el que la parte pudiera ejercer su derecho a replicar o presentar explicaciones, sino una única oportunidad de presentar alegaciones finales. Tampoco fijó como requisito previo o condición que se hubiere negado el aval por parte del partido que la inscribió, pero a cambio, se le notificaría en la denominada “audiencia única de notificaciones”.

En la reglamentación, no se estableció una remisión inmediata de la decisión para el control judicial posterior, lo que no obsta para que sea susceptible de demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Otro aspecto que se apartó de la recomendaciones del ejecutivo, fue el hecho que no dejó en espera ninguna actuación por el hecho de requerir un debate probatorio o una interpretación jurídica, sino que se habla de adoptar una decisión de fondo – entonces no hay lugar a decisión inhibitoria- y no hace referencia a algún periodo de subsanación sino que únicamente señaló los criterios con los cuales calificaría la solicitud de revocatoria, tales como, la identificación del solicitante, la individualización del candidato acusado e identificación del cargo al que se inscribió,

establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.(...)El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

la relación fáctica en que se soporta la petición, la indicación de las normas vulneradas, que se aportaran las pruebas y los datos necesarios para llevar a cabo las comunicaciones.

La Resolución N° 921 de 18 de agosto de 2011, fue declarada nula por el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 6 de mayo de 2013 dentro del proceso por acción de simple nulidad identificado con radicado N° 11001-03-28-000-2011-00068-00.

Como causales de nulidad, los demandantes alegaron la vulneración de los artículos 92 y 152 de la Constitución y 44 a 47 del entonces Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, al considerar que el CNE había extralimitado la facultad reglamentaria con la que contaba, además de atentar contra el derecho al debido proceso de los candidatos acusados de inhabilidad, por las razones que se resumen a continuación:

a) Solo a través de leyes estatutarias es posible reglamentar todos aquellos aspectos que guardan relación con los derechos fundamentales: Así las cosas, siendo el derecho a elegir y ser elegido un derecho político y fundamental, es competencia y función exclusiva del legislador y no puede reglarse por conducto de acto administrativo.

b) Atenta contra el debido proceso Administrativo por cuanto el procedimiento establecido, no garantiza la notificación personal de los candidatos cuestionados y demás interesados, quienes únicamente podrían conocer en la “audiencia única de notificaciones”, contrario a lo previsto en el procedimiento administrativo general que era regulado en ese momento por el Código Contencioso Administrativo.

c) El procedimiento no garantiza que se pueda alcanzar el carácter de plena prueba que se exige para revocar la inscripción. La actuación conforme se encontraba desarrollada no les permite a las partes pronunciarse de las pruebas sino hasta antes de que se adoptara una decisión de fondo,

es decir, en la etapa de alegaciones, quedando al arbitrio del CNE calificar lo que considera o no plena prueba cuando realmente corresponde a una prueba sumaria.

d) No existe un traslado del recurso de reposición que procede contra la decisión final, para que pueda ser controvertido o replicado por las partes e intervinientes.

El Consejo de Estado resolvió declarar la nulidad de la Resolución N° 921 de 2011, exponiendo dentro de sus consideraciones que, el CNE no estaba facultado por el constituyente para reglamentar o establecer el procedimiento de la revocatoria. La facultad la otorgó para decidir pero no para establecerle una reglamentación y no puede entenderse como intrínseca dentro de aquellas que le confirió para regular la actividad de las organizaciones políticas.

La facultad de reglamentación no se encuentra dentro de la potestad regulatoria del CNE como órgano autónomo, ni en las previsiones del numeral 13 del artículo 265 constitucional, el cual en palabras del Consejo de Estado se limita a expedir su propio reglamento interno para asuntos administrativos o técnicos, aspectos en los que no se enmarca la Resolución N° 921 de 2011 que se anula.

La potestad reglamentaria es residual y no principal, se limita a aspectos generales como cuestiones técnicas u operativas y la resolución anulada establece reglas de trámite administrativo.

En suma, el Consejo de Estado consideró que la regulación de procedimientos administrativos es competencia del Congreso de la República, en especial cuando lo que se pretende regular son derechos fundamentales de naturaleza política que pueden conllevar a que se le impida a un candidato ser elegido.

En oposición a lo considerado por el Consejo, es importante hacer mención del salvamento de voto que en su momento presentó la Consejera Susana Buitrago, quien además de discurrir que los argumentos y cargos endilgados no resultaban suficientes para acceder a las pretensiones de nulidad y que la decisión excedió lo planteado en el concepto de violación, frente al fondo de la

decisión, sostuvo que el CNE como máxima autoridad electoral tiene facultad regulatoria de toda la actividad electoral, pues así los instituyó el constituyente, aunado a que corresponde a un órgano autónomo e independiente, según lo establece el artículo 113²² constitucional.

En cuanto al cumplimiento de la función, la consejera sostuvo en el salvamento de voto que el CNE estaba obligado a ejercerla respetando el debido proceso y no podía abstenerse a cumplirla so pretexto de que la misma carecía de desarrollo legal, por tanto, debió adoptar los criterios mínimos para tramitar las solicitudes de revocatoria y garantizar el derecho de defensa y contradicción. El hecho que la función le estuviera conferida por disposición constitucional, le permitía establecer la forma en que la realizaría.

Finalmente argumenta que desde la misma exposición de motivos se señalaron algunos parámetros que debía desarrollar la actuación administrativa, sin embargo, los ponentes no vieron necesario determinar el procedimiento por considerarlo del resorte de la capacidad regulatoria de la máxima autoridad electoral.

De las consideraciones expuestas por el Consejo de Estado como de los argumentos del salvamento de voto, es posible realizar todo un análisis jurídico respecto de lo que corresponde o está sometido a reserva legal, aquello que se desarrolla a través de la facultad reglamentaria²³ y de lo que debe ocuparse la facultad regulatoria²⁴, empero con independencia de uno u otro, lo que se pone en entre dicho es la autonomía del CNE para cumplir con la potísima función que le ha sido encomendada, pues de acuerdo con la decisión, solo puede reglamentar en aspectos técnicos, todo lo demás por estar estrechamente ligado con el derecho al sufragio (activo y pasivo) parecería estar

²² **ARTICULO 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

²³ “la reglamentación significa el poder de desarrollar una ley por medio del establecimiento de normas que pretendan aplicar concretamente normas superiores” (Sánchez Hernández, 2016)

²⁴ “La regulación hace referencia a la función de intervención en un sector determinado, a través de la elección de las políticas generales y del modelo de desarrollo deseado” (Sánchez Hernández, 2016)

supeditado al legislativo. Lo anterior implica un sacrificio de ese carácter autónomo con el que se le creó, como si no pudieran coexistir y se excluyeran entre sí, la facultad de reglamentación de la actividad electoral y la función del legislador.

Por último, y en lo que al estudio de la función de revocatoria concierne, lo cierto es que el CNE quedó desprovisto de un procedimiento administrativo especial y sumario que le permita desarrollarla con total autonomía.

2.3.3 ¿Qué se está haciendo?

Una vez cerradas las inscripciones de candidatos, las listas son remitidas a la Procuraduría General de la Nación para que proceda a la verificación de los nombres y cédulas para que sean revisadas en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRI²⁵ e informe si en las bases de datos aparecen causales de inhabilidad que les impida ejercer los cargos de elección popular a los que aspiran²⁶.

Lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33²⁷ de la Ley 1475 de 2011 en el que se indica que las listas deben ser publicadas en las dependencias de la entidad en un lugar visible y en su sitio web oficial y remitirlas a los organismos competentes para que certifiquen sobre las causales de inhabilidad e informen al CNE.

²⁵ “El sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI, registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas remitidas a la Procuraduría General de la Nación por las autoridades competentes, las cuales se incluyen en el registro, así: Sanciones disciplinarias (...), sanciones penales (...), inhabilidades (...)” (Procuraduría General de la Nación, 2022)

²⁶Auto de 16 de agosto de 2019 CNE

²⁷ Artículo 33. *Divulgación*. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicaran en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo termino las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades”

Para dar inicio a la actuación administrativa de revocatoria y debido a la declaratoria de nulidad de la Resolución 921 de 2011, el CNE ha venido materializándola de forma directa en aquellos casos en los que se acredite una evidente inhabilidad, conforme lo dejó expuesto en la Resolución N° 2002 de 2013 ante la imperiosa obligación de cumplir con la función. Según lo allí señalado, la entidad profiere auto por el que avoca conocimiento e inicia el trámite administrativo, verifica la inscripción del candidato a la respectiva corporación y a las elecciones, comunica de la existencia de la actuación al partido o movimiento político que le otorgó el aval para que pueda intervenir en calidad de tercero con interés²⁸.

La MOE señala en su publicación digital “Justicia y Democracia” que no hay un tiempo límite para que las solicitudes de revocatoria sean presentadas, aun cuando entiende que procede desde la inscripción y deben ser decididas y tramitadas hasta la declaratoria de elección, momento a partir del cual cualquier reclamación debe presentarse ante los jueces de la república, por pérdida de competencia del organismo electoral. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2019) (Consejo Nacional Electoral , 2022)

Ante la ausencia de norma especial, la revocatoria se tramita a través de las reglas generales del CPACA previstas para el procedimiento administrativo general. (Reyes González, Derecho Electoral, Procedimiento Electoral y el Contencioso Electoral, 2015) (Consejo Nacional Electoral , 2022)

Recibida la solicitud de revocatoria o iniciada de oficio, se somete a reparto interno que realiza la Subsecretaria del CNE y se le asigna un magistrado ponente, quien debe valorar las solicitudes teniendo en cuenta la inhabilidad que se plantea y determinar si avoca conocimiento o

²⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, cuando procede la revocatoria de inscripción de candidatos por causas constitucionales y legales, se puede modificar la inscripción hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

la rechaza. En caso de avocar conocimiento, se encarga de determinar la necesidad de convocar o no audiencia para escuchar a las partes y terceros o si basta con hacer una confrontación de las pruebas aportadas por las partes con los supuestos de hecho de la norma que contiene la inhabilidad con la situación denunciada. (Consejo Nacional Electoral , 2022) (Misión de Observación Electoral - MOE, 2019)

En materia probatoria, para determinar la “plena prueba” de la inhabilidad, el CNE ha señalado que lo hace bajo un “margen de apreciación”, lo que le permite una calificación subjetiva por parte del despacho o magistrado sustanciador, apoyándose en los parámetros que señaló el constituyente en la exposición de motivos, pero que no se encuentran elevados a rango legal. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2019) (Consejo Nacional Electoral , 2022)

La forma en que se desarrolla el procedimiento de revocatoria en la actualidad, además de acudir en lo que resulte aplicable a las disposiciones generales del CPACA, echa mano de los supuestos y parámetros no regulados legalmente que expuso el ejecutivo en la propuesta de reforma constitucional, de las líneas de interpretación por ellos fijadas en diferentes pronunciamientos y conceptos y, finalmente, de la voluntad y preparación del magistrado ponente.

Para verificar lo señalado, se analizaron algunas de las decisiones proferidas por el CNE y a manera de ejemplo, se advierte que en la Resolución N° 5464 de 2 de octubre de 2019 se resolvió “rechazar” la solicitud de revocatoria presentada por un ciudadano contra el candidato a la Alcaldía de Copacabana, Antioquia avalado por el partido Centro Democrático, para las elecciones de 27 de octubre de 2019, quien alegaba que éste contaba con antecedentes judiciales por el delito de fraude procesal. De acuerdo con su contenido, el proceso fue repartido el 11 de septiembre de 2019 para su conocimiento y sustanciación y el material probatorio que se analizó corresponde a aquel que fue aportado por el solicitante, por lo que haciendo referencia a la exposición de motivos se consideró que la causal de inhabilidad debía estar “plenamente aportada sin que medie en esta

instancia un debate probatorio” ante la brevedad del trámite establecido y la posibilidad de afectar derechos fundamentales; por ello al no haberse aportado el pantallazo o impresión de anotación que corresponde a la Ventanilla Única Electoral Permanente - VUEP²⁹ del Ministerio del Interior o de la decisión condenatoria y ante la existencia de anotación en el certificado de antecedentes especiales para el cargo de Alcalde en la Procuraduría General de la Nación no se encontraron elementos de juicio para avanzar con la averiguación electoral y por ello no se dio trámite a la solicitud.

Se afirmó entonces que las decisiones proferidas por esa corporación debían tener fundamento jurídico, fáctico y probatorio, por tal motivo, es el peticionario el que debe aportar los elementos mínimos que ameriten iniciar una averiguación electoral y brindar a los interesados la garantía del debido proceso.

Esta primera resolución, reafirma la existencia de una calificación previa de las solicitudes de revocatoria antes de que se tramiten y profiera decisión de fondo. La duda surge nuevamente respecto de cuáles son los parámetros para determinar si debe ser rechazada o si es factible avocar conocimiento de la misma. Sobre este aspecto, el CNE ha estandarizado de alguna manera ciertos requisitos que debe cumplir la solicitud, de acuerdo con sus líneas de interpretación expuestas en las distintas resoluciones y conceptos, dentro de los que se destaca a manera de ejemplo, el deber de aportar copia de la sentencia que imponga pena privativa de la libertad o de la sanción disciplinaria o el certificado de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación.

En los eventos en que la inhabilidad se derive o guarde relación con la actividad contractual del Estado, debe aportarse el contrato respectivo; si tiene lugar por alguna actuación anterior como

²⁹ La Ventanilla Única Electoral Permanente es un mecanismo eficiente que permite facilitar la obtención de información, previa al otorgamiento de avales e inscripción por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o los grupos significativos de ciudadanos, sobre los posibles candidatos que avalarán para cargos y corporaciones de elección popular a las elecciones ordinarias y atípicas y para las consultas internas e interpartidistas. (Ministerio del Interior, 2022)

funcionario debe aportarse el manual de funciones y los respectivos actos de nombramiento y posesión; y, si tiene lugar en virtud de algún vínculo de parentesco deben aportarse los registros civiles que así lo acrediten. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2019)

Ahora bien, mediante Resolución N° 5273 de 25 de septiembre de 2019, se negó la revocatoria de inscripción del candidato a la Gobernación de Arauca por el partido liberal para las elecciones de 27 de octubre de 2019. En esta oportunidad la actuación tuvo lugar por denuncia ciudadana radicada el 4 de septiembre de 2019, repartida para conocimiento el 9 de septiembre de la misma anualidad. En cuanto al trámite que se le dio a la solicitud, se argumenta que ante la inexistencia de un procedimiento especial se acudió al título tercero del CPACA en materia de notificaciones, audiencias y recursos. La razón bajo la cual se niega la solicitud de revocatoria obedece a que el candidato no se encontraba en el límite temporal para que operara la inhabilidad ya que se alegaba que había intervenido en la gestión de negocios o celebración de contratos con entidades en cualquier nivel con interés propio o de terceros. que debieron ejecutarse en el municipio en el año anterior a la elección. Las pruebas aquí valoradas (correspondiente al contrato celebrado) fueron presentadas por el actor, según se desprende de su contenido.

Con Resolución N° 6443 de 23 de octubre de 2019 se decidió la revocatoria de inscripción de un candidato por el partido Alianza Verde para el Concejo Municipal de Aracataca, Magdalena par elecciones de 27 de octubre de 2019. La actuación inició por denuncia anónima que se presentó ante la Directora de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por haber celebrado contrato de prestación de servicios de transporte con el municipio. El proceso fue repartido el 9 de octubre de 2019 y avocado el conocimiento por auto del día siguiente, en el que se incorporaron las pruebas aportadas, se decretaron otras y se realizaron las comunicaciones.

En esta actuación llama la atención la remisión que se hace a los parámetros ilustrados en la exposición de motivos, indicando que debe tratarse de un procedimiento expedito, sumario, eficaz

y oportuno y realmente preventivo que garantice el derecho de todos los ciudadanos a participar en un proceso electoral transparente. Para resolver, el CNE acude a las pruebas allegadas por la parte solicitante como aquellas a las que accedió de oficio y encuentra que se configura la causal de inhabilidad, por tanto, procede a revocar la inscripción a la candidatura.

En esta última resolución, si se advierte que el ponente participó activamente del debate probatorio, decretó algunas de oficio y no se limitó a la simple valoración de las aportadas por las partes, en otras palabras, no dejó la carga de la prueba en cabeza del denunciante como ocurrió en los dos actos anteriormente citados, en el primero en la etapa de valoración de la solicitud y en el segundo al momento de resolver de fondo.

Sin perjuicio del sentido de las decisiones adoptadas, considero que la aplicación de las normas del procedimiento general previstas en el CPACA resulta incompatible con el trámite de revocatoria, en tanto ésta última corresponde a una actuación especial realizada por una autoridad político – administrativa que no hace parte de ninguna de las ramas del poder; en la que participan sujetos calificados (candidatos); no proceden recursos de apelación o impugnación de la decisión (el CNE no cuenta con superior); la calificación de conducencia, pertinencia, utilidad e idoneidad de las pruebas se circunscribe estrictamente a la causal de inhabilidad invocada, cuando se inicia a petición de parte, la solicitud debe reunir ciertas características so pena de ser rechazada, no se siguen las causales ordinarias para el trámite de una revocatoria; tiene lugar en un momento específico (etapa preelectoral); debe ser decidida en un tiempo limitado so pena de perder competencia y, no busca solo poner fin a una actuación a través de un acto administrativo definitivo susceptible de ser objeto de demanda, sino que tiene por finalidad evitar la participación política de candidatos incurso en causal de inhabilidad.

Algunos de los aspectos de incompatibilidad señalados en el párrafo anterior, habían sido objeto de estudio y análisis por algunos tratadistas en materia electoral, quienes antes del Acto

Legislativo 01 de 2009 ya señalaban la necesidad de incorporar un mecanismo, acción o recurso que sirviera de garantía en la etapa preelectoral, pero que no acudiera a las normas generales por encontrarlas insuficientes en atención a la complejidad del acto de inscripción. (Vanegas Gil, 2008)

Haciendo énfasis en la “especialidad” del procedimiento, se debe tener en cuenta a manera de ejemplo lo ocurrido en el régimen sancionatorio para el cual el CPACA tiene normas especiales que se acompañan con la naturaleza de la función³⁰ y, aun así, las distintas entidades (incluso de menor jerarquía que el CNE) acuden a estas de manera supletiva, mientras que para efectos de la revocatoria en materia electoral casi que se aplica de forma principal, pues en lo demás se recuerda, está sujeto a la voluntad del ponente, los parámetros enunciados en el proyecto de reforma constitucional que creo la función (carentes de fuerza de ley) y en las líneas de interpretación del mismo CNE.

Adicionalmente, debe recordarse que el CPACA en su parte contenciosa reconoce la relevancia de la actividad electoral y la trascendencia³⁰ de las decisiones que allí se adoptan, al punto que tiene previsto un trámite especial dedicado a regular por separado el medio de control de nulidad electoral y hacerlo más dinámico, pues entiende que lo que se encuentra en juego son las bases de la democracia participativa.

En suma, la potencialidad con la que surgió la figura de revocatoria, se ve limitada por la ausencia de una reglamentación especial, breve, sumaria en la que se garantice el debido proceso y que corresponda a un proceso de revocatoria, pero de naturaleza electoral, pues lo que en esencia viene ejecutándose es el procedimiento general para iniciar una actuación administrativa que derive en un acto de fondo y una vez en firme, susceptible de control judicial.

³⁰ Artículos 47 a 52

2.3.4 Alternativas de Solución

Mediante proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, se buscaba expedir un nuevo código electoral que recogiera las reformas constitucionales y legales introducidas desde 1986 hasta la fecha, de manera que se situara en la realidad política del país. (Gaceta Congreso de la República, 871-2020)

Una de la figuras que desarrollaba era la revocatoria de inscripción de candidatos, a través de un capítulo completo en el que se establecían causales, competencias, término para interponerla, un listado de causales de inhabilidades para ejercer cargos públicos en el nivel territorial y local, las formalidades y requisitos de la solicitud y en general, un procedimiento breve y sumario, respondiendo con esto a las necesidad de reglamentación. (Gaceta Congreso de la República, 871-2020)

Una vez aprobado el proyecto de ley este se remitió para su control previo de constitucionalidad a la Corte Constitucional, corporación que mediante sentencia C-133 de 2022 con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, declaró la inconstitucionalidad del proyecto de ley por vicios de procedimiento en su formación, conforme fue anunciado a través del Boletín de Prensa de 21 de abril de 2022. (Corte Constitucional, 21 de abril de 2022)

Esta situación, mantiene la problemática descrita y esa mixtura de fuentes en la regulación del trámite de revocatoria de inscripción de candidatos que permiten un trato inequitativo en cada una de las actuaciones que se inicien con esa finalidad.

Con lo ocurrido, se sigue a la espera de que se presente nuevamente un proyecto de ley que permita la actualización de la legislación electoral en el ámbito de sus competencias, en especial en lo que a la revocatoria de inscripción de candidatos se refiere, en el que se escuchen y atiendan las recomendaciones de catedráticos, de las organizaciones no gubernamentales encargadas de

estudiar la dinámica electoral del país, ex miembros del CNE, los partidos políticos y el Consejo de Estado.

Además de las necesidades a las que debe responder la reforma al Código Electoral en el ordenamiento interno, se ha desarrollado en el ámbito internacional, toda una línea conceptual y jurisprudencial en defensa de los derechos políticos, que solo acepta unos estándares mínimos de restricción y por aspectos puntuales, los cuales deben ser igualmente considerados al momento de legislar respecto de todo aquello que implique un límite al derecho a elegir y ser elegido.

Conforme se analizó, el mecanismo de revocatoria de inscripción de candidatos, constituyó para el ordenamiento interno una suerte de salvavidas para los procesos democráticos afectados por influencias negativas que impedían la participación en igualdad de condiciones; sin embargo, las restricciones al ejercicio de derechos políticos que esto implica, pueden acarrear para Colombia condenas en el plano internacional como las que se han impuesto a otros Estados por figuras jurídicas similares, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, el capítulo siguiente intenta recoger a groso modo, las restricciones aceptadas y reconocidas por la Convención Americana de Derechos Humanos³¹ a los derechos políticos y ubicar dentro de estas la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular a cargo del CNE.

³¹ La Convención Americana fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972.

CAPÍTULO 3 REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

3.1 La Convencionalidad del Mecanismo de Revocatoria

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sentencia de 8 de julio de 2020 proferida dentro del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*³², trajo a colación, el texto del artículo 23³³ de la Convención Americana de Derechos Humanos haciendo referencia a aquellas pautas que “exclusivamente” deben considerarse para limitar los derechos políticos, entendiendo estos como la capacidad de participar en la dirección de asuntos públicos, de votar y ser elegido en elecciones auténticas, llevadas a cabo por sufragio universal y voto secreto que garanticen la voluntad de los electores y permitan acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país miembro. (Caso *Petro Urrego Vs Colombia*, 2020)

De acuerdo con la literalidad del artículo referido, pueden limitarse los derechos políticos de una persona en razón de la edad, la nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena proferida en proceso penal por un juez competente; en éste último se excluyen

³² Proceso promovido por la afectación de los derechos políticos y la vulneración de las garantías judiciales del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, derivadas de la sanción disciplinaria consistente en su destitución como Alcalde Mayor de Bogotá y la inhabilitación para ocupar cargos públicos por el término de quince (15) años que le impuso la Procuraduría General de la Nación en el Proceso Disciplinario de Única Instancia tramitado por la Sala Disciplinaria de esa misma entidad, el cual inició por distintas quejas disciplinarias presentadas por algunos ciudadanos y funcionarios públicos por situaciones relacionadas con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, Colombia. Dentro de la actuación administrativa se profirió decisión de fondo el 9 de diciembre de 2013 en el cual se le declaró responsable disciplinariamente de la falta gravísima prevista en el numeral 31 del artículo 48 del Código Disciplinario Único – Ley 734 de 5 de febrero de 2002 y como consecuencia de la declaración anterior se le impuso las sanciones de destitución e inhabilitación general. (Sanción Disciplinaria - Unica Instancia, 2013)

³³ Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

expresamente a otras autoridades en ejercicio de cualquier otra función, de la posibilidad de aplicar una sanción que implique su restricción, por el hecho que en el ejercicio de un cargo público o fuera de él, tenga o hubiese tenido una conducta reprochable, en tanto el fin último de la Convención es la protección de los derechos fundamentales, su consolidación y la defensa del ordenamiento democrático.

Una de las razones que expone la Corte para establecer solo estos limitantes a los derechos y garantías de naturaleza política, es que no pueden estar sometidos o condicionados al arbitrio del gobernante de turno, sino que se garantice y permita el libre ejercicio de la oposición política.

Analizado el caso concreto y con relación a la autoridad y naturaleza de las sanciones impuestas, concluyó que las limitaciones impuestas al señor Petro Urrego no surgieron como consecuencia de una condena penal proferida por un juez competente que se encuentre en firme, sino fueron imputadas, investigadas y calificadas por una única autoridad de naturaleza administrativa como lo es la Procuraduría General de la Nación por conductas que no se encuentran tipificadas como delito. (Caso Petro Urrego Vs Colombia, 2020)

La Corte sostuvo además que en el ordenamiento interno colombiano existen varios mecanismos, que no corresponden a una sentencia judicial en materia penal y cuyas decisiones traen consigo unas limitantes a los derechos políticos por fuera de las establecidas en la Convención para los estados parte, por esta razón a título de restablecimiento y como parte de una reparación integral con garantía de no repetición, ordenó al Estado adecuar las disposiciones del derecho nacional al texto supranacional.

La orden de no repetición se encuentra sustentada en el texto del artículo 2³⁴ de la Convención, según la cual los estados parte están en el deber de suprimir las prácticas o normas de

³⁴ **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno:** Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a

cualquier naturaleza que impliquen la vulneración de las garantías previstas allí y de expedir aquellas que desarrollen y garanticen la efectividad de los derechos. En el caso de los derechos políticos, las normas del derecho interno que establezcan restricciones por fuera de lo señalado en la Convención o que otorguen facultades a autoridades para su limitación deben ajustarse a los parámetros del instrumento supranacional y para ello recuerda que todas las autoridades de los estados parte tienen el deber de ejercer control de convencionalidad³⁵.

Las consideraciones, decisiones y órdenes emitidas por la Corte respecto del Estado Colombiano en el caso Petro Urrego Vs Colombia, permiten afirmar que la facultad de revocatoria de inscripción de candidatos que desarrolla el CNE como autoridad político administrativa dentro de la estructura del Estado conlleva una restricción a los derechos políticos de los candidatos a cargos de elección popular por supuestos que escapan de los fijados por la Convención en su artículo 23 y por ello no logra superar un estricto control de convencionalidad.

Para desagregar la afirmación anterior, he de recordar que, en la estructura del poder público colombiano, el CNE no se encuentra vinculado a ninguna de las ramas tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), en consecuencia, es un órgano carente de jurisdicción y competencia y por ello no puede calificar y juzgar el actuar de los candidatos y decidir quién puede mantener o no su inscripción.

En su carácter de “órgano autónomo” con las reservas que sobre tal condición señalé en oportunidad anterior, el CNE realmente ejerce función administrativa en las modalidades de regulación, inspección, vigilancia y control respecto de toda la actividad electoral en el territorio nacional.

adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

³⁵ Entiéndase por Control de Convencionalidad el escrutinio que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las normas, autoridades, actuaciones y las políticas públicas de los estados parte de la Convención Americana. (Quinche Ramírez, 2017)

Como un agravante de la ausencia de competencia y jurisdicción en cualquier materia y menos en penal y de su naturaleza administrativa, se advierte su condición política que se deriva de la forma en que los aspirantes a consejeros son postulados por los partidos y movimientos políticos con personería o por coaliciones entre ellos y elegidos por el Congreso de la República, lo que le resta independencia y autonomía en mayor medida respecto del poder legislativo, cuando precisamente lo que se busca es una garantía de participación igualitaria en el escenario político, sin condicionamiento de las fuerzas imperantes o gobernantes a quienes se ubican del lado de la oposición.

Respecto de este carácter independiente con el que debe contar el CNE para ejercer sus funciones, escritores como Manuel Tenorio Adame en su obra “Colombia, México y Costa Rica. Retos de los Derechos y las Instituciones Electorales en el Entorno Comparado” han expresado que resulta procedente aplicar mutatis mutandi, no solo una independencia jerárquica o institucional sino también real. (Tenorio Adame, 2019)

Se sigue, además, la ausencia de un verdadero procedimiento que desarrolle la actuación de la revocatoria de inscripción de candidatos de manera especial y en el que se brinde garantías a las partes e intervinientes, pues así lo ha exigido la Corte en tanto considera que los órganos internos electorales de los estados parte, afectan derechos políticos y por ello deben observar las garantías mínimas del artículo 8.1³⁶ de la convención.

En efecto, la Corte dentro de caso Yatama Vs Nicaragua se refirió a la responsabilidad del Estado derivada de las decisiones del Consejo Supremo Electoral por haber impedido la inscripción de algunos miembros de la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka

³⁶ Artículo 8 Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

(YATAMA) como candidatos. En esa oportunidad, la Corte consideró que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de las elecciones requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de decisiones de acuerdo con el calendario electoral. (Caso Yatama Vs Nicaragua, 2005)

La jurisprudencia de la Corte y el texto mismo de la Convención, hacen más notoria la necesidad de un procedimiento de revocatoria especial, pero sencillo, que otorgue celeridad conforme el momento electoral en el que tiene lugar y en el que se garanticen siempre los derechos de las partes e intervinientes.

Así las cosas, bajo un estricto control de convencionalidad, el CNE como autoridad político – administrativa, carente de jurisdicción y competencia, de una verdadera autonomía para ejercer sus funciones de control y vigilancia de la función electoral y sin contar con un procedimiento que otorgue garantías, no puede limitar los derechos políticos de los participantes de la contienda electoral a través de una actuación administrativa como lo es la revocatoria de inscripción de candidatos y por ello, debería eliminarse esta figura de la legislación interna en acatamiento del mandato judicial impuesto con las medidas de no repetición que ordenó la Corte Interamericana y por el hecho mismo de la vulneración al texto de la Convención.

Cabe recordar que el surgimiento del mecanismo de revocatoria tenía desde su génesis la intención de evitar la participación electoral directa o indirecta de grupos armados ilegales, sin embargo, en su descripción normativa se abarca cualquier tipo de inhabilidad, por lo que con el enorme espectro dado a la función, todas las causales previstas en la constitución y la ley impiden la participación de candidatos, como mínimo a la contienda electoral más próxima, de acuerdo con la consecuencia jurídica que establece la norma; así por ejemplo, en el caso Petro Urrego la inhabilidad fue fijada en quince (15) años, mientras que para ser inscrito como candidato a una alcaldía se requiere -entre muchas otras causales-, no haber celebrado contrato o intervenido en la

actividad contractual dentro del año anterior a la elección o haber fungido como contralor o personero doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

En otras palabras, en el orden jurídico colombiano, las limitaciones son de todos los niveles y exceden aquellas taxativamente señaladas en la Convención, por virtud de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, siendo esa una razón más para eliminar o adecuar la función de revocatoria a su texto.

3.2 La Restricción de los Derechos Políticos en el Ámbito de una Sociedad Democrática

En oposición a la necesidad de adecuar el ordenamiento interno al texto de la Convención, puntualmente en lo que a la función de revocatoria pueda corresponder por el hecho que sea ejercida por una autoridad administrativa con alta influencia política, en desarrollo de una actuación administrativa y no judicial y que conlleva un variado grupo de alternativas de limitación de derechos en razón a la diversidad de inhabilidades existentes, se debe acudir a la interpretación que de las restricciones de los derechos políticos ha hecho ese organismo supranacional al momento de decidir los casos denunciados o cuando actúa como cuerpo consultivo.

En defensa del mecanismo vale la pena traer a colación los artículos 30³⁷ de la Convención sobre los alcances de las restricciones que ese texto impone, para que se apliquen conforme las leyes que se dictaron por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas y el 32³⁸ sobre la correlación entre los deberes y derechos, teniendo en cuenta que

³⁷ **Artículo 30. Alcance de las Restricciones:** Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

³⁸ **Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos:** 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

deben ser interpretados conforme los derechos de terceros, la seguridad general, el bien común y las exigencias de una sociedad democrática.

El primero de los artículos citados, permite afirmar que las limitaciones a los derechos políticos únicamente en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o por condena de juez competente en proceso penal según el artículo 23, empero no pueden ser aplicadas de manera estricta, sin considerar el interés general y el propósito de la ley que establece restricciones de otra naturaleza, al tenor del artículo 30.

Teniendo en cuenta que la interpretación de las restricciones debe perseguir el interés general y entender el propósito de la norma que la contiene, se debe traer a colación el momento histórico en que tuvo lugar el mecanismo de revocatoria y la finalidad loable que persigue, como lo constituye el ejercicio justo del derecho a ser elegido y la búsqueda de participación de candidatos libres de intereses, pues en últimas, lo que la norma está privilegiando es la democracia, las estabilidad de las instituciones, la participación imparcial y el orden social.

Podríamos afirmar que a la fecha las influencias paramilitares que presionaron la creación de la función de revocatoria se han reducido, bien por los procesos de desmovilización³⁹ en el que participaron, como por las acciones de las Fuerzas Militares; empero esto no ha resultado suficiente y no se puede desconocer que grupos al margen de la ley de cualquier naturaleza e influencia política y la violencia en ciertas regiones del país, sigue ejerciendo fuerte presión en el electorado. (Misión de Observación Electoral - MOE, 2022)

No solo la función electoral se ve empañada por actores violentos sino por casos de corrupción e intereses particulares que incluso han traspasado las fronteras nacionales, casos como

³⁹ Ley 975 de 25 de julio de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.” y Ley 1424 de 29 de diciembre de 2010 “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.”

el denominado Odebrecht⁴⁰, hacen imperante que se mantenga la figura de la revocatoria, en tanto que, en general el objetivo de la norma es blindar el ejercicio democrático de cualquier otra injerencia o interés prevista como causal de inhabilidad que lo puedan afectar. Así las cosas, debe inclinarse la balanza del control de convencionalidad a favor del interés general y de la garantía del sistema democrático nacional.

La segunda de las normas, esto es, el artículo 32 de la Convención hace referencia a la correlación que debe existir entre los deberes y los derechos que la integran, teniendo en cuenta como límites al momento de su interpretación y defensa, los derechos de terceros, la seguridad general, el bien común y las exigencias de una sociedad democrática.

Dicho de otra manera, en ejercicio del control de convencionalidad debe ponderarse y privilegiarse la decisión de revocatoria de un candidato cuestionado y la restricción que esto acarrea para sus derechos políticos frente al daño que su participación podría significar para el proceso democrático, por los efectos negativos que, frente a la legitimación, gasto público, desorden social, violencia, imparcialidad electoral, respeto del electorado y garantía del derecho a elegir, se pueden generar.

Para realizar esta ponderación, el mismo CNE en desarrollo del control difuso de convencionalidad⁴¹ puede sopesar en cada caso la necesidad de la restricción con la protección de la democracia, para lo cual vuelve y cobra fuerza la necesidad de establecer un procedimiento y regulación especial en materia de revocatoria de inscripción de candidatos en la que se garanticen

⁴⁰ (Cuestión Pública)

⁴¹ Entiéndase por Control Difuso de Convencionalidad aquel que no solo realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino los jueces, tribunales y en general todas las autoridades y órganos de naturaleza pública. (Quinche Ramírez, 2017) En el párrafo 103 de la sentencia de 8 de julio de 2020, la autoridad supranacional recuerda que el Estado es el principal garante de los derechos humanos y, en consecuencia, es el llamado a resolver el asunto a nivel interno, por lo que ha reconocido que “todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tiene la obligación de ejercer un control de convencionalidad” para que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales que el Estado ha adquirido. (Caso Petro Urrego Vs Colombia, 2020)

los derechos políticos y el debido proceso de los candidatos cuestionados, estableciendo límites o parámetros en los que se desarrolle la función.

Dentro del caso Petro Urrego Vs Colombia, la Corte cuestionó la vulneración de la garantía de imparcialidad por el hecho que la misma autoridad administrativa investigaba, calificaba y sancionaba y por la imposibilidad de recurrir la decisión para que sea revisada integralmente ante una autoridad distinta de quien determinó la sanción.

Como se indicó en el capítulo anterior, el proceso de revocatoria es iniciado de oficio o a petición de parte ante el CNE, autoridad que además desarrolla la actuación administrativa, califica las pruebas y les da o no la connotación de plena prueba de la inhabilidad, adopta la decisión y resuelve el recurso de reposición procedente, de acuerdo con la normativa general que se aplica, con lo cual es más que notorio que no existe garantía de imparcialidad en el trámite de esta actuación.

Esta falta de imparcialidad y el hecho que sea el mismo CNE el que revise o resuelva el único recurso procedente, unidos a los defectos anotados líneas atrás, los cuales se resumen en que sea una autoridad administrativa y no judicial la que ejerce la revocatoria, influenciada por intereses políticos y con un amplio espectro de causales que desbordan los presupuestos fijados por la Convención, no permite la más mínima duda de que este mecanismo no supera el control de convencionalidad.

Esta notoria vulneración de la Convención puede entrar a discutirse y permitir un estudio de ponderación como el que se ha planteado, si se ajusta el procedimiento que se viene aplicando a la revocatoria y se implementa uno de naturaleza especial en materia electoral que garantice los estándares de imparcialidad, debido proceso y la alternativa de recursos contra la decisión, como lo ha señalado la Corte Interamericana, aunado a que se invoque la finalidad de preservar el interés

general y el amparo de los procesos democráticos como limitantes justos de los derechos políticos que se encuentran en discusión.

En suma, el que se establezca un procedimiento administrativo especial de revocatoria, tiene incidencia positiva no solo para el ordenamiento interno y los fines que persigue, sino que puede presentarse como un avance en la adecuación del derecho nacional a la norma internacional ratificada por Colombia, orientado siempre por la prevalencia del interés general y de las necesidades democráticas como restricciones legítimas avaladas por el texto de la Convención.

CONCLUSIONES

El trámite de la reforma político – constitucional que se desarrolló entre 2008-2009 en el Congreso de la República y que concluyó con el Acto Legislativo 01 de 2009, buscaba en forma general en el plano social, recoger esa sensación de influencia de actores armados ilegales que había permeado a las principales instituciones del Estado y parte de la estrategia consistió en la implementación de la función de “decidir la revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular”, sin embargo, el texto legal que la desarrolla, la fija en un contexto más amplio, aplicándola indistintamente a cualquier causal de inhabilidad prevista en la constitución y la ley.

Del análisis de la norma en sí misma, la finalidad de la reforma y en especial de la autoridad competente para ejercer la revocatoria, se percibe un objetivo común que no es otro que, constituirse como un mecanismo que de manera preventiva garantice la comparecencia de candidatos carentes de aspiraciones que se aparten o desvíen de la función pública y que permita conservar la legitimidad del Estado y de sus instituciones.

Como principal potencialidad de la función de revocatoria se encuentra su fijación expresa en la Carta Política, lo que la hace imperante, principal y garantiza su cumplimiento, empero la imperatividad y obligatoriedad no son suficientes para lograr la efectividad que pretendió, pues como se acreditó, el mecanismo ha sufrido tropiezos en su ejecución derivados de la falta de desarrollo legislativo y reglamentación expresa, luego de que el Consejo de Estado concluyera que el CNE carece de las atribuciones constitucionales para ello.

La declaratoria de nulidad del acto de reglamentación que había expedido el CNE (Resolución N° 921 de 2011) condujo a la aplicación de las normas generales del CPACA, colocando en el mismo escenario la revocatoria de inscripción de candidatos de cualquier otra actuación administrativa, sin considerar la trascendencia de tal decisión respecto del candidato, del partido o movimiento que le dio el aval, del electorado y del proceso democrático a desarrollarse.

La aplicación del procedimiento general de la primera parte del código no resulta consecuente con la naturaleza del acto a revocar – acto de inscripción-, la firmeza del mismo, el término límite para desarrollar la actuación antes que se declare la elección so pena de perder competencia y la garantía de tener por acreditada la “plena prueba” de la inhabilidad.

Las falencias procesales en el trámite de la revocatoria se pueden analizar en dos escenarios, el primero desde las consecuencias en el proceso democrático, por cuanto un desarrollo superfluo de la actuación permite que no se analice en debida forma la causal invocada y una vez llevadas a cabo las votaciones y declarada la elección, se deba acudir a los jueces de la República a debatir nuevamente las causales de inhabilidad, con el tiempo que la actuación judicial tarda y los costos que tales decisiones puedan implicar. (Cepero Márquez, 2013)

Obviamente, la necesidad de reglamentación especial no implica la desaparición del control de legalidad a la que están subordinados los actos administrativos, pero si supone mayores restricciones a la participación indiscriminada de ciudadanos incurso en causal de inhabilidad en los procesos electorales, que *a posteriori* se traducen en un doble desgaste del Estado, desde el mismo momento que se pone en marcha el aparato judicial y que se extiende incluso a la realización de elecciones atípicas con los costos que en uno y otro caso se encuentran comprometidos. Se trata entonces de evitar ese doble desgaste del recurso humano para controlar la misma situación y de costos no solo para poner en movimiento el aparato judicial sino para la repetición de elecciones en el peor de los escenarios.

En consideración a la etapa electoral en la que tiene lugar la revocatoria de inscripción (preelectoral), el perfeccionamiento y eficacia de la función como fue concebida, redundan en un incremento de la legitimidad *ex ante*⁴², ante la creencia o seguridad del electorado que los aspirantes

⁴² La Legitimidad como fuente de autoridad, de aceptación y credibilidad de las instituciones de acuerdo con la etapa electoral (preelectoral, electoral – día de elecciones y post-electoral) en la que nos encontremos, se clasifica en *ex ante* y *ex post*, la primera

y candidatos, cualquiera que resulte elegido lo representa y se le respeta como figura de autoridad, con independencia de la orientación política. (Sierra Porto, 2013)

En un segundo escenario, un adecuado procedimiento garantiza la protección de los derechos políticos del candidato, pero en general de las partes e intervinientes y por ello debe adecuarse la actuación a los estándares mínimos fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones y el entendimiento que debe dárseles, garantías procesales (derecho de defensa, contradicción, notificaciones, doble instancia, etc) y la independencia e imparcialidad de la autoridad electoral.

En suma, el principal tropiezo que encuentra la función de revocatoria -al menos en el ordenamiento interno colombiano-, lo constituye sin lugar a dudas, la ausencia de reglamentación y determinación de un proceso expreso, sumario y especial en el que se desarrolle.

Desde el punto de vista del ordenamiento supranacional, pueden ser muchos más los tropiezos que encuentre la función, derivados del tipo de control administrativo y no judicial, la autoridad administrativa que lo ejerce, la ausencia de un procedimiento previo, claro y adecuado, la ubicación de la autoridad dentro de la estructura del Estado y la naturaleza de los derechos que restringe.

corresponde a aquella que se origina en los procesos electorales mientras que la segunda se refiere a las actuaciones de los poderes constituidos luego de las elecciones. (Sierra Porto, 2013)

BIBLIOGRAFIA

- Caso Petro Urrego Vs Colombia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 08 de 07 de 2020).
- Caso Yatama Vs Nicaragua (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de 06 de 2005).
- Cepero Márquez, J. P. (2013). La Organización Electoral en Colombia. En C. d. Estado, *Derecho Electoral de Latinoamérica - Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral* (págs. 609-618). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Consejo de Estado - Sección Primera. (17/03/2016). *RAd. 19001-23-31-000-2007-00024-02*. Bogotá.
- Consejo Nacional Electoral . (2022). *Oficio CNE-AJ-2022-0712 - Respuesta peticion CNE-E-DG-2022-008430*. Bogotá.
- Consejo Nacional Electoral - CNE. (25 de 04 de 2022). <https://www.cne.gov.co/>. Obtenido de <https://www.cne.gov.co/>: <https://www.cne.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-frecuentes>
- Corte Constitucional. (2019). *C- 163/2019*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2021). *C-029/21*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (21 de abril de 2022). *Comunicado 12*. Bogotá.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Cuadernillo de Jurisprudencia N° 12 Debido Proceso*.
- Cruz Rodríguez, E. (2009). Discurso y Legitimación del Paramilitarismo en Colombia: Tras las huellas del proyecto hegemónico. *Ciencia Política N°8 - 2009*, 82-114.
- Cuestión Pública. (s.f.). www.cuestionpublica.com. Obtenido de www.cuestionpublica.com: <https://cuestionpublica.com/el-escarbabajo-odebrecht-mordiditas-colombia/>
- Franco Cuervo, A. B. (2018). *Elecciones y Sistemas Electorales en Colombia 1810-2014*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gaceta Congreso de la República. (223-2009). 223. Bogotá: Imprenta Nacional .
- Gaceta Congreso de la República. (558-2008). 558. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Gaceta Congreso de la República. (828-2008). 828. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Gaceta Congreso de la República. (871-2020). 871. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gaceta Congreso de la República. (948-2008). 948. Bogotá: Imprenta Nacional.

- García Figueroa, G. (s.f.). *Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades para Cargos de Elección Popular*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE.
- Lizarazo Ocampo, A. J. (2015). *La Función Electoral*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- López Medina, D. (junio 2006). El Sueño Weberiano: Claves para una Comprensión constitucional de la Estructura del Estado Colombiano. *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, 4-7.
- Luna Sánchez, D. (2008). *Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara de Representantes*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (2022). *www.mininterior.gov.co*. Obtenido de *www.mininterior.gov.co*: <https://www.mininterior.gov.co/ventanilla-unica/#:~:text=La%20Ventanilla%20%C3%9Anica%20Electoral%20Permanente,sobre%20los%20posibles%20candidatos%20que>
- Minow, M. (2014). Tipos de Contribuciones Resultantes de la Investigación Jurídica: Una Guía Práctica. *Academia: Revista Sobre Enseñanza del Derecho N° 12*, 85-91.
- Misión de Observación Electoral - MOE. (Julio de 2019). *Misión de Observación Electoral - MOE*. Obtenido de https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Libro-Digital_Justicia-y-Democracia.pdf
- Misión de Observación Electoral - MOE. (2022). *Mapas y Factores de Riesgo Electoral - Elecciones Nacionales 2022*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral - MOE. (2022). *Ruta Electoral 2022 - Inscripción de Candidatos*. Bogotá: MOE.
- Misión de Observación Electoral -MOE. (Marzo 2010). *Mapas Electorales y Factores de Riesgo Electoral 2010 - Elecciones de Congreso*. Bogotá.
- Negretto, G. L. (2015). *La Política del Cambio Constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Gómez, C. C. (2016). *Elecciones en Colombia: 1990-2014 Debates presidenciales y parlamentarios Serie III - N° 19*. Bogotá: Centro de Investigaciones Sobre Dinámica Social CIDS - Universidad Externado de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2022). *www.procuraduría.gov.co*. Obtenido de *www.procuraduría.gov.co*: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Siri.page>
- Quinche Ramírez, M. F. (2017). *El Control de Convencionalidad*. Bogotá: Temis S.A.
- Real Academia de la Lengua Española. (25 de 04 de 2022). <https://www.rae.es/>. Obtenido de <https://dle.rae.es/inscripci%C3%B3n>: <https://dle.rae.es/inscribir?m=form>

- Real Academia de la Lengua Española. (25 de 04 de 2022). <https://dle.rae.es/>. Obtenido de <https://dle.rae.es/>: <https://dle.rae.es/inhabilidad?m=form>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (25 de 04 de 2022). <https://www.registraduria.gov.co/>. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/-Inscripcion-de-candidatos-2667-.html#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20inscripci%C3%B3n%20de,y%20jur%C3%ADdico%20con%20la%20sociedad.>
- Reyes González, G. F. (2014). *Régimen Electoral y de Partidos Políticos - Elecciones Presidenciales y Parlamentarias 2014*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.
- Reyes González, G. F. (2015). *Derecho Electoral, Procedimiento Electoral y el Contencioso Electoral*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Sánchez Hernández, H. A. (2016). *La Noción de Autoridad Administrativa Independiente en España y en Colombia*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Sanción Disciplinaria - Unica Instancia, 2012-4447489 (Procuraduría General de la Nación 9 de 12 de 2013).
- Sierra Porto, H. A. (2013). Relaciones entre la Legitimación Democrática y el Derecho Electoral. En C. d. Estado, *Derecho Electoral de Latinoamérica - Memorias del II Congreso Iberoamericano der Derecho Electoral* (págs. 25-31). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Tenorio Adame, M. M. (2019). *Colombia, México y Costa Rica. Retos de los Derechos y las Instituciones Electorales en el entorno Comparado*. Bogotá: Temis S.A.
- Vanegas Gil, P. P. (2008). Hacia un recurso de impugnación de candidaturas: Una necesidad urgente en la justicia electoral colombiana. En P. P. Vanegas Gil, *Estudios de Derecho Electoral* (págs. 149-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Villamizar Jiménez, S. (2019). *Tratado de Derecho Electoral Comparado - Teórico Práctico Doctrina y Jurisprudencia*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Yepes, B. (2014). Entendimiento y aplicación objetiva de las causales de inhabilidad electoral ¿una cuestión demerito capricho? En R. M. Araújo Oñate, *Retos y Tendencias del Derecho Electoral* (págs. 167-182). Bogotá: Universidad del Rosario.