



**La revocatoria de inscripción de candidaturas en Colombia: hacia una función
jurisdiccional**

María de los Ángeles García Peña

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Tutor

Jorge Iván Duque, (Especialista (Esp) en Derecho Administrativo, Constitucional y de la
Seguridad Social

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2024

Cita	(García Peña María de los Ángeles, 2024)
Referencia	García Peña, M., (2024). <i>Competencia para revocar inscripción de candidaturas en Colombia: Consejo Nacional Electoral vs juez administrativo, 2024</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XX.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinador de Posgrados: Juan Pablo Acosta Navas.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la revocatoria de inscripción de candidaturas en Colombia como una función jurisdiccional. De esta manera, se estudia la organización electoral, reflexionando sobre la composición, naturaleza y funciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), órgano encargado en Colombia de llevar a cabo las revocatorias de inscripciones. Se observa el procedimiento utilizado por el CNE para el estudio de las revocatorias y se identifica el por qué esta función es jurisdiccional. Finalmente, se expone la protección de los derechos políticos y garantía judicial en el contexto interamericano. Todo lo anterior, para concluir que la competencia para revocar inscripciones de candidaturas de elección popular en Colombia debería estar asignada a un juez.

Palabras clave: Organización Electoral, revocatoria de inscripción, función jurisdiccional, acto de inscripción, derechos políticos, Garantía judicial interamericana.

Sumario

Introducción. 1. La organización electoral en Colombia: reflexiones entorno a la composición, naturaleza y funciones del CNE. 2. La revocatoria de inscripción de candidaturas: un procedimiento sumario y una función que debe ser jurisdiccional 3. La protección de los derechos políticos y garantía judicial en el contexto interamericano. Conclusión. Referencias bibliográficas.

Introducción

La revocatoria de inscripción de candidaturas en Colombia está consagrada en los artículos 108¹ y 265² de la Constitución Política. Esta figura se entiende como la acción mediante la cual se sanciona a una persona con la eliminación de su inscripción como candidato(a) de elección popular. La revocatoria puede estar fundamentada en la existencia de inhabilidad para ejercer el cargo al cual se postula, o por el incumplimiento de requisitos legales. En los artículos mencionados, la

¹ Constitución Política de Colombia (Const). (1991). Artículo 108 inciso quinto: “*Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso*”.

² Constitución Política de Colombia (Const). (1991). Artículo 265 numeral 12: “*Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular (...)*”

Constitución le atribuye la competencia al Consejo Nacional Electoral para adelantar este procedimiento.

El Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), es un órgano autónomo e independiente, que, junto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, integra la Organización Electoral de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Política. Es de anotar que los órganos autónomos e independiente ejercen función administrativa por la naturaleza de sus actos, en otras palabras, son de carácter administrativo. Ahora, dentro de las funciones del CNE está la de decidir sobre las revocatorias de inscripciones de candidaturas de elección popular, sin que exista un procedimiento especial para ello. No obstante, las Leyes 1437 de 2011 (CPACA) y 1475 de 2011 por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales (..), establecen parámetros generales que son guía para que el CNE adelante sus actuaciones, todo con respeto al debido proceso, regulado en el artículo 29 de la Constitución Política “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas ...”. (C.P,1991, art.29).

Con este procedimiento administrativo, que además es sumario y sigue los postulados de los artículos 34 y siguientes del CPACA, se pretende velar por la transparencia y legalidad del proceso electoral. Cabe resaltar que, el derecho político de elegir y ser elegido también se encuentra limitado por la Constitución y la ley, en aras de garantizar el bienestar general y los principios de la función pública. Una de esas limitaciones es la revocatoria de inscripción de candidaturas, que imposibilita a la persona para ser elegida popularmente en unas determinadas elecciones. Lo anterior, con posterioridad a un proceso de verificación y análisis por parte del CNE, por irrumpir en una causal legal o constitucional que implique revocatoria.

Analizar el procedimiento utilizado por el CNE para revocar las inscripciones de candidaturas y estudiar a esta corporación electoral, serán aspectos relevantes para comparar la experiencia colombiana con la de otros países latinoamericanos, donde la competencia para adelantar la revocatoria de inscripciones es asignada a un juez.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso *Petro vs Colombia*, ordenó al Estado que adecuara su ordenamiento interno, de modo tal que, los funcionarios de elección popular no pudieran ser destituidos ni inhabilitados por autoridades administrativas, sino por un juez (CIDH, 2020). Si bien es cierto que el fallo de la CIDH trata sobre servidores públicos elegidos por voto popular, este permite otras discusiones. Una de ellas es la que se planteará en la presente

revisión, que reflexiona sobre la función de revocatoria de inscripción de candidaturas de elección popular, atribuida por el Acto Legislativo 01 de 2009 al CNE, donde también se afecta el derecho a ser elegido, resultando una limitación del derecho político protegido por el órgano interamericano. Finalmente, se espera argumentar que la competencia para revocar inscripciones de candidaturas en Colombia debe estar asignada a un juez.

En este orden de ideas, será necesario desarrollar tres subtemas: en primer lugar, se analizará la organización electoral en Colombia: reflexiones entorno a la composición, naturaleza y funciones del CNE; en segundo lugar, se observará la revocatoria de inscripción de candidaturas: un procedimiento sumario y una función que debe ser jurisdiccional. Por último, se expondrá la protección de los derechos políticos y garantía judicial en el contexto interamericano. Lo anterior, estará respaldado mediante la revisión de artículos científicos, Leyes, jurisprudencia nacional e internacional, proyectos de Ley, Actos Legislativos y reflexiones entorno al asunto, fuentes que servirán para el estudio de la revocatoria de inscripción de candidaturas como una función jurisdiccional.

1. la organización electoral en Colombia: reflexiones entorno a la composición, naturaleza y funciones del CNE

Como ya se expresó en párrafos anteriores, el CNE conforma junto a la Registraduría Nacional del Estado Civil la Organización Electoral en el país, y según mandato Constitucional, se encarga de la *organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, y lo relativo a la identidad de las personas* (C. P, art. 120). De lo anterior, se puede deducir que el margen de acción de esta Organización está limitado a aspectos administrativos, situación que no es equiparable a una Justicia Electoral. Si bien es cierto, algunos doctrinantes hablan de un sistema dual³ para referirse a la justicia electoral en Colombia, se advierte que esta revisión no comparte dicha posición. En cambio, se observa que, a la Organización en cuestión, en especial al CNE se le otorgaron atribuciones que no deberían ser de su competencia.

³ Algunos autores consideran que el escenario electoral colombiano es sui generis, describiéndolo como un modelo dual. En este modelo, la Organización Electoral asume funciones pseudo jurisdiccionales, mientras que la otra parte del sistema está conformada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Robledo, S. 2022).

Para lo que nos interesa en este apartado, el Decreto 2085 de 2019 establece la estructura orgánica e interna del Consejo Nacional Electoral, entre lo que se destaca su naturaleza, composición y funciones.

Por su parte, el artículo 7 del Decreto en mención señala la composición del CNE:

El Consejo Nacional Electoral de conformidad con el artículo [264](#) modificado por los Actos Legislativos [01](#) de 2003 y [02](#) de 2015, se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años (...).

Por otro lado, el artículo 1 ibidem, establece su naturaleza “*El Consejo Nacional Electoral es un organismo autónomo, de origen constitucional, independiente de las tres ramas del poder público y hace parte de la organización electoral (...)*”.

Los miembros del CNE son elegidos por el mecanismo de cifra repartidora, donde se les da amplio protagonismo a los partidos políticos con personería jurídica, dicha elección está consagrada constitucionalmente en el artículo 264⁴, que también establece la calidad de servidores públicos de sus miembros. Ahora, el artículo 126 también constitucional en su inciso 4^o, señala que la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas debe estar precedida por convocatoria pública. A simple vista se infiere que existe una confrontación entre los artículos. Sobre esa “antinomía”, el Consejo de Estado en concepto 2398 de 2018, haciendo una interpretación de especialidad propia para este tipo de controversias en la Constitución, determinó que mientras la segunda disposición en comento es una regla general, la primera es especial.

Valga anotar que, la Corte Constitucional ha sostenido que no existen las antinomias en la Constitución, y que es deber del interprete acudir al principio de armonización para aclarar las supuestas confrontaciones en la Carta Magna (Sentencia C-1287 de 2001). Lo cierto es que los 9 servidores públicos principales del CNE son elegidos de forma discrecional por un Órgano Político, que en gran medida podría afectar los principios de transparencia y objetividad de sus decisiones⁵.

⁴ Constitución Política de Colombia (Const). (1991). Artículo 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. (...)*”.

⁵ Recordemos que el artículo 264 Constitucional fue modificado por el acto legislativo 01 de 2003, y desde entonces los miembros del CNE son elegidos por el Congreso de la República. Antes de la modificación de esta disposición, eran elegidos por el Consejo de Estado, y con mayor anterioridad por la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, se entiende que los organismos autónomos son independientes de las tres ramas del poder público, en cumplimiento de las demás funciones del Estado, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política que indica que, aunque los órganos del Estado tengan funciones separadas, trabajan armónicamente para la realización de sus fines. Así, el CNE es un organismo autónomo e independiente, que no cuenta con personería jurídica, pero sí con autonomía administrativa y presupuestal, y que, además, sus funciones están elevadas a rango constitucional, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 265 superior.

Pese a que su naturaleza jurídica tenga una connotación diferente a las tres ramas del poder público, ello no quiere decir que sus funciones sean ajenas a las finalidades del Estado. Incluso, sus decisiones son actos administrativos propios de la función administrativa que pueden ser cuestionados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En definitiva, estamos en presencia de un órgano de carácter administrativo por la naturaleza de sus actos, por tanto, no debería tener funciones de categoría jurisdiccional, que de forma principal son competencia de la Rama Judicial, situación que se tratará más adelante.

Ahora, desde 1888 se ha desarrollado en Colombia un conjunto de instituciones jurídicas encaminadas a regular la actividad electoral a nivel nacional. Así, lo que se conoció hace más de un siglo como “Gran Consejo Electoral” o en 1948 y hasta 1985 como “Corte Electoral” hoy es el Consejo Nacional Electoral. Jorge Valencia Arango (ex Magistrado del Consejo de Estado) manifestó que “*el vocablo Corte producía la sensación de ser un Órgano jurisdiccional ...*” razón por la cual se sustituyó por Consejo Nacional Electoral. El máximo Órgano de lo electoral, ha sufrido múltiples transformaciones en su estructura y funciones⁶, sumando a que en 1991 se elevó a rango Constitucional.

Desde sus comienzos como Gran Consejo Electoral, la Ley 7° de 1888 le asignó funciones de escrutinio para elecciones nacionales, entre las cuales se destaca la de declarar la nulidad de las elecciones por la no elegibilidad de los candidatos⁷. Con la Ley 7° de 1932 se les suprimió esa función, en el entendido de que, correspondía privativamente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y al Consejo de Estado⁸.

⁶ Cabe resaltar que durante los años 1905 a 1909 se vivió en Colombia el “nefasto quinquenio” o “dictadura de Reyes”, periodo en el cual no estuvo en funcionamiento el órgano electoral por la no celebración de elecciones. Y que en la actualidad su objeto o finalidad lo encontramos en el artículo 3 del Decreto 2085 de 2019.

⁷ Artículos 147 al 150 de la Ley 7° de 1888.

⁸ Artículo 14 de la Ley 7° de 1932

Con la Ley 89 de 1948 se crea la Corte Electoral, a la que se le asigna un mayor número de funciones, pero con la misma finalidad de inspección y vigilancia de los escrutinios, y desde 1979 con relación a toda la Organización Electoral. Por razones de interpretación, se decidió cambiar el nombre de Corte Electoral a Consejo Nacional Electoral en 1985⁹, no obstante, sus funciones no variaron sustancialmente. Hasta aquí, el Órgano Electoral no sufrió mayores transformaciones en sus funciones¹⁰.

Se inicia una etapa crucial con la expedición de la Constitución de 1991, en tanto, incrementó las funciones del CNE. Desde allí, se crearon una gama de disposiciones que fortalecieron y continuaron incrementando las funciones de esta autoridad electoral, que hasta ese instante fueron netamente administrativas. Más adelante, normativas como la Ley 130 de 1994, los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, la Ley 1475 de 2011, el Decreto 2085 de 2019, entre otras, aumentaron la importancia del CNE y le asignaron responsabilidades más complejas, entre ellas la de revocar inscripciones de candidaturas de elección popular.

Actualmente, el artículo 265 de la Carta Magna, y el artículo 6 del Decreto 2085 de 2019; indican las funciones del Consejo Nacional Electoral:

El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral (...). Tendrá las siguientes atribuciones especiales: 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados. (...). 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** (negrita fuera del texto). En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. 13. Darse su propio reglamento. 14. Las demás que le confiera la ley.

⁹Con la Ley 96 de 1985 nace el Consejo Nacional Electoral.

¹⁰ En cuanto a los cambios estructurales del CNE, se puede decir que hubo durante ese periodo modificaciones en el número de miembros, quienes eran, y quienes los elegían.

Es necesario mencionar que, el Acto Legislativo 01 de 2009 adicionó al artículo 265 dos funciones: las de los numerales 4 y 12, disposiciones que también contempla el Decreto. Esta revisión se concentrará en el numeral 12, en el cual se creó y atribuyó al CNE la facultad de revocar las inscripciones de las candidaturas de elección popular en Colombia, la cual, como se pretende argumentar en este artículo, debería ser competencia de un juez.

2. La revocatoria de inscripción de candidaturas: un procedimiento sumario y una función de alcance jurisdiccional

Con el Acto Legislativo 01 de 2009 se introdujo en Colombia la revocatoria de inscripción de candidaturas de elección popular. Es importante señalar que esta figura nada tiene que ver con la revocatoria directa contemplada en los artículos 93 y siguientes del CPACA, la cual les permite a las autoridades administrativas dejar sin efectos sus propios actos. Si bien es cierto, la revocatoria de inscripción de candidaturas persigue dejar sin efectos el acto de inscripción, valga anotar que este no es un acto administrativo, ni tampoco es revocado por la misma autoridad que lo crea. El acto de inscripción es un acto voluntario¹¹ y preparatorio del acto de elección; último que puede ser objeto del control de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por medio de la acción de nulidad electoral (Consejo de Estado, 1999), que se refiere a la *“acción pública, especial de legalidad y de impugnación de un acto administrativo de carácter electoral, a la que puede acudir cualquier persona en el plazo indicado por la ley y que procede contra actos de elección o nombramiento”* (Función Pública, 2021, párrafo 7). Así, el CNE ostenta la competencia para revocar las inscripciones, cuando exista plena prueba de que la persona está incurso en causal de inhabilidad constitucional o legal, de conformidad con los artículos 108-5 y 265-12 de la Constitución.

Por su parte, la Ley 1475 de 2011 en sus artículos 2, 7, 29 y 31, establece las principales causas por las que se revoca la inscripción de una candidatura de elección popular en Colombia. Con esta normativa se percibe la relevancia de que existan causales taxativas que limiten la discrecionalidad del CNE, en tanto condicionan a la Corporación al momento de decidir sobre las revocatorias. Cabe resaltar que, el ordenamiento jurídico consagra, además, otras disposiciones

¹¹ Corresponde a la voluntad de una persona o partido político para participar en unas determinadas elecciones.

sobre inhabilidades y requisitos especiales para quienes aspiren a los diferentes cargos electorales¹².

Si bien es cierto, la Ley 1475 esclareció y amplió el panorama de procedencia de la revocatoria de inscripciones, nada dijo en cuanto al procedimiento que se debía seguir. Aunque, el CNE intentó remediar la omisión legislativa con la Resolución 0921 de 2011, esta fue declarada nula por el Consejo de Estado en 2013. El máximo Órgano de lo Contencioso, con ponencia del consejero Mauricio Torres Cuervos, determinó que solo el Congreso de la República podía expedir el procedimiento para revocar las inscripciones de candidaturas de elección popular por estar en juego derechos fundamentales, y ello se debía hacer a través de Ley Estatutaria (Consejo de Estado, Sentencia 00068-00, 2013).

Hasta la fecha, no existe un procedimiento especial que regule la función de revocatoria del CNE. No obstante, se ha desarrollado en la práctica un procedimiento sumario, que sigue los lineamientos del procedimiento administrativo ordinario del CPACA. Si nos remitimos a las resoluciones de revocatorias expedidos por el CNE, encontraremos que en el acápite de “consideraciones” establece que, este procedimiento debe atender al principio del debido proceso y garantizar los postulados del procedimiento administrativo general (CNE, Autos de revocatoria de 2023). Pese a lo anterior, para la función de revocatoria de inscripciones no se tienen términos precisos, los cuales, son perentorios dada la rapidez con las que deben atenderse estas solicitudes (Padrón, Rico y Narváez 2020). Esto sin duda contempla un amplio margen de discrecionalidad para el CNE, quienes incluso resuelven solicitudes de revocatoria hasta después de elecciones, sin límites en la admisión de solicitudes y sin garantías efectivas de defensa, afectando derechos políticos fundamentales, mediante un proceso que continúa siendo potestativo del Órgano Electoral.

Es fundamental recordar que conforme al artículo 88 del CPACA “*Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)*” por lo anterior, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y, por lo tanto, solo pueden ser controlados por un juez a través del control judicial. Las decisiones que toma el CNE respecto a las solicitudes de revocatoria de inscripciones son actos administrativos, y, en consecuencia, son susceptibles de control ante la Jurisdicción de lo

¹² A modo de ejemplo se tiene la ley 649 de 2001, la cual consagra parámetros que deben tener en cuenta los candidatos que decidan aspirar por circunscripción especial, y que al no cumplirlos se revocarían sus inscripciones.

Contencioso Administrativo. No obstante, esto no implica que dicho control sea automático, ya que es necesario demandar el acto que revoca la inscripción para que pueda ser estudiado por un juez. No es menos cierto que las decisiones del CNE afectan irremediablemente el derecho a ser elegido, puesto que los candidatos no podrían aspirar, y, al momento de ser controlados si se demandan estos actos, ya sería demasiado tarde, pues se habría vulnerado el derecho. En consecuencia, la decisión final tomada por un juez respecto a ese acto que revoca la inscripción sería ineficaz para la protección del derecho mencionado.

Esta situación, aunque, pareciese menos grave que la analizada en el caso *Petro vs. Colombia* por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se considera en esta revisión como una discusión sobreviniente. Esto se debe a que también se están afectando los derechos políticos y las garantías judiciales protegidos por dicho Tribunal, aunado a que se estarían vulnerando los artículos 8 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Más adelante se profundizará en este asunto.

Ahora, Piero Calamandrei definió la función jurisdiccional como la actividad que realiza un juez, quien actúa de forma imparcial cuando la Ley no se cumple por desconocimiento o voluntad. Este jurista exalta la labor del juez, considerando que su actividad debe ser crítica frente a los planteamientos legales. Defiende el empoderamiento judicial y reflexiona sobre la importancia del juez como conductor del proceso, quien cuenta con las herramientas necesarias para la argumentación en sus pronunciamientos (Monereo, y Fernández. 2007).

Es menester mencionar que en Colombia por mandato Constitucional se posibilitó la atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas de manera excepcional. Así, el artículo 116 en su inciso cuarto dispone: *“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”*. Sobre este precepto, la Corte Constitucional ha hecho sus observaciones. Últimamente, en Sentencia C-030 de 2023 recordó que el constituyente de 1991 consagró un sistema racional de administración de justicia, en el que por regla general se le otorgaba esta función pública a la Rama Judicial. No obstante, que el inciso del artículo en mención se admitía que de forma *excepcional* podrían ser investidas de función judicial ciertas autoridades administrativas. Puntualizó sobre el aparte, que la excepcionalidad consiste en la sustracción de competencia que originalmente recaía sobre una

autoridad judicial, trasladándola a un funcionario que no está vinculado a la Rama Judicial (Corte Constitucional, sentencia C-030, 2023).

En el contexto de esta revisión, observamos que la revocatoria de inscripción de candidaturas en Colombia, no se consideraría como una función jurisdiccional recaída en una autoridad administrativa, en tanto no es una función que originalmente haya sido competencia de una autoridad judicial. Se descarta de plano que se trate de una función que esté respaldada por el inciso cuarto del artículo 16 de la Constitución. A pesar de ello, se pretende en este estudio categorizarla como una función de connotación especial, analizada desde una perspectiva jurisdiccional, debido a sus afectaciones irremediables sobre el derecho a ser elegido. Máxime considerando que se trata de una decisión en poder de un órgano que, además de ser administrativo, es elegido discrecionalmente por actores políticos.

Recientemente en el Congreso de la República se presentó un Proyecto de Acto Legislativo (PAL) que busca modificar los artículos 264 y 265 de la Constitución, se propone un nuevo modelo de elección para los miembros del CNE y se modifican sus funciones (Congreso, PAL 03, 2024).

Este PAL contempla la posibilidad de que el CNE adquiriera mayor imparcialidad y transparencia en sus decisiones, atendiendo a su condición de órgano autónomo e independiente de las Ramas del Poder Público. Se considera en esta revisión como un ítem significativo, pues se aprecia la intención de modificar la forma de composición de un órgano que no cumple con las especificaciones de ser independiente, en la medida en que sus decisiones podrían estar condicionadas a intereses políticos. Aunque, también advierte la necesidad de reestructurar sus funciones, se observa en la lectura del PAL 03 de 2024 que la función de revocar las inscripciones de candidaturas continuaría en manos del CNE.

Si bien es cierto, cambiar la forma de elección de sus miembros sería importante, ello no solucionaría de fondo el asunto. El CNE continuaría siendo un órgano de carácter administrativo con facultad sancionadora, lo cual se contrapone con las normas interamericanas que invocan por el cumplimiento de las garantías judiciales en los asuntos que afecten los derechos políticos en los Estados parte¹³. En todo caso, si esta potestad continúa abordándose desde una perspectiva administrativa, sería fundamental la existencia de un procedimiento especial que regule el ejercicio de la revocatoria de inscripciones de las candidaturas, donde se establezcan términos razonables y un control automático por parte de un juez que decida antes de la fecha de elecciones. Dicho

¹³ CADH, Arts. 8, 23, 25 y 27.

procedimiento debe implementarse a través de una Ley Estatutaria, tal como lo señaló el Consejo de Estado.

3. la protección de los derechos políticos y garantías judiciales en el contexto interamericano

La noción de derecho nos remite a pensar que los seres humanos vivimos en sociedad, y que por ello necesitamos crear reglas, derechos y principios que sean comunes para todos. Estas normativas no solo son creadas en el plano interno de los Estados, sino que además se han reforzado en el panorama internacional. Así, la existencia de los derechos en un contexto universal fortalece su protección y promueve un mayor compromiso por parte de los Estados. En cuanto a los derechos políticos y garantías judiciales, se ha extendido una protección que traspasa fronteras, concertando continentalmente Pactos obligatorios para los Estados que sean parte. A nivel interamericano, la protección de estos derechos y garantías defienden las democracias de los Países Americanos.

El derecho a votar, el de ser elegido y la participación democrática por parte de los ciudadanos en América, son esenciales para que estos ejerzan su poder frente a las decisiones políticas. Por su parte, las garantías judiciales aseguran que los ciudadanos tengan acceso a un sistema de justicia imparcial y efectivo.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se compone de varios instrumentos internacionales, entre los cuales se destaca la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Los Órganos principales de este Sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que se encargan de la protección y el cumplimiento de los derechos humanos en América.

Ahora, la Corte IDH ha sostenido que los derechos políticos son derechos humanos esenciales en el sistema interamericano, y están íntimamente vinculados a otros derechos establecidos en la CADH, como la libertad de expresión, de asociación, las garantías judiciales, entre otros. Juntos, estos derechos permiten el funcionamiento de la democracia (Dalla, 2011).

El artículo 23 de la CADH contempla los derechos políticos:

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.

Esta disposición resalta la importancia de la participación ciudadana en el ámbito político. Al señalar que los ciudadanos no solo tienen el derecho de elegir a sus representantes, sino también la posibilidad de ser elegidos, se fomenta una democracia más activa e inclusiva. El mismo, en su párrafo 2 dispone que los Estados pueden establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por ciertas razones: “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*” (CADH, art. 2, párr. 2).

Obsérvese que la misma Convención permite que los Estados puedan limitar los derechos políticos por ciertas razones. Ahora, los artículos 8, 25 y 27 *ibidem* trazan parámetros de garantías judiciales que los Estados están obligados a cumplir al momento de limitar estos derechos. Así, la presunción de inocencia, el debido proceso ante un juez independiente e imparcial competente y el plazo razonable; son garantías indispensables para la protección de los derechos políticos. Es por esto por lo que países como México y Costa Rica decidieron hace un par de años tramitar reformas institucionales para adecuar sus legislaciones internas en materia de justicia electoral, conforme a los estándares internacionales. Antes de mirar el contexto de estos y otros países en el escenario electoral, es menester definir ¿Qué es la justicia electoral?

Se le llama justicia electoral a la serie de mecanismos y medios de defensa mediante los cuales se busca garantizar el cumplimiento de los principios de elecciones libres, justas y auténticas, así como la salvaguardia de los derechos político-electorales de todas las personas (Espinosa, S., 2020, pág. 13)

El concepto que se aborda debe ser comprendido desde una perspectiva internacional, que, como se mencionó previamente, solo permite la limitación de los derechos políticos bajo ciertas condiciones y con garantías procesales específicas, entre las que destaca la competencia de un juez.

En su artículo “*Modelos de justicia electoral en América Latina*”, Arturo Espinosa Silis (año) sintetiza los sistemas electorales que se desarrollan en cada país latinoamericano. A través de un estudio minucioso presenta dos tipos de estructuras de autoridades electorales: de naturaleza dual y de naturaleza jurisdiccional. La primera, siendo un modelo donde concurren dos autoridades

distintas, una administrativa que se encarga de la organización de los procesos electorales, y la otra judicial dedicada a la resolución de las controversias electorales. La segunda, en cabeza de una sola autoridad judicial, quien se mantiene en constante observación de principio a fin sobre el proceso electoral, y quien además sanciona las conductas contrarias a Derecho durante ese proceso.

De esta manera tenemos que, solo en Colombia y Nicaragua se reconoce el poder electoral bajo la dirección de órganos administrativos, esto es del Consejo Nacional Electoral y el Consejo Supremo Electoral. En los demás países con categoría dual, tales como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá este poder está a cargo de Tribunales Electorales, y en Uruguay a la Corte Electoral. Por otro lado, en el “sistema jurisdiccional” encontramos a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Perú, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, pertenecientes todos al poder judicial. (Espinosa, 2020).

Luego de estas apreciaciones, se vislumbra que la tendencia mayoritaria de los países latinoamericanos está centrada en otorgar la competencia de los asuntos electorales netamente al poder judicial, a través de tribunales especializados en la materia.

Aterrizando al caso colombiano, se infiere que no cumple con los estándares internacionales contemplados en los artículos referentes de la Convención, ya que, sobre el CNE, un órgano administrativo, está la función de sancionar sin proceso específico y sin garantías judiciales a las personas que deciden inscribirse para ser elegidos popularmente.

Como precedente internacional, tenemos el caso *Petro Urrego Vs Colombia*, en el que se instó al Estado Colombiano a adecuar su legislación interna, con el fin de evitar que se otorgara poder sancionador a autoridades administrativas donde estuvieran en juego derechos políticos (Corte IDH, 2020). Este llamado de atención y la condena impuesta a nuestro Estado representan solo el inicio de múltiples discusiones que podrían surgir en torno a las sanciones impuestas por autoridades administrativas en el país. En el caso específico, la Corte IDH se pronuncia sobre los derechos políticos de aquellos ya elegidos; sin embargo, considero que, en el contexto de las revocatorias de inscripción de candidaturas en Colombia, también se vulnera irremediamente el derecho a ser elegido, conforme a los argumentos expuestos en el transcurso de esta revisión, y, en consecuencia, al incumplimiento de las garantías judiciales establecidas en la Convención.

Este asunto, también ha sido abordado por la jurisprudencia colombiana. En este sentido, la sentencia C-030 de 2023 aunque se centró en estudiar la constitucionalidad de algunos apartes de la Ley 2094 de 2021, que otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, también aclaró el

alcance del inciso cuarto del artículo 16 de la Constitución (sobre el cual ya se abordó en este escrito). Además, al declarar la exequibilidad de las normas demandadas y la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales y jurisdiccional” en toda disposición que lo contuviera en la Ley estudiada, la Corte resolvió como remedio constitucional que todas las decisiones en las que la Procuraduría impusiera sanciones debían someterse a un control automático mediante el recurso de revisión ante el Consejo de Estado. Sin embargo, esta decisión generó inconformidad en la comunidad jurídica y dentro del mismo Consejo de Estado¹⁴, donde ha existido disparidad al momento de resolver dicho recurso.

Uno de los pronunciamientos más destacados fue el del consejero de Estado Gabriel Valbuena, quien, mediante auto del 19 de mayo de 2023, decidió no avocar conocimiento sobre un recurso extraordinario de revisión contra una decisión proferida por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría. El consejero realizó un análisis exhaustivo sobre la convencionalidad de las normas que aún otorgan facultades disciplinarias a la Procuraduría y concluyó que dichas normas seguían siendo contrarias a la Convención. Además, argumentó que, tratándose de un acto administrativo, el recurso correspondiente debía interponerse ante la Jurisdicción Contenciosa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, Auto 00871, 2023).

Es claro que una modificación normativa exigida por la Corte IDH no se puede realizar de manera inmediata, motivo por el que se le suele conceder a los Estados un plazo razonable para que lleven a cabo las adecuaciones de su derecho interno. Esto implica que, mientras se mantenga vigente la norma, podrían volverse a presentar violaciones a los derechos humanos; sin embargo, la Corte IDH dejó claro que en estas circunstancias es necesario que se ejerza un control de convencionalidad ex officio, pues este se erige como una institución en donde se aplica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en procura de solucionar, a nivel interno, asuntos en los que se evidencie la violación de derechos consagrados en la Convención Americana (Cristancho, 2022, pág. 15).

Lo cierto es que, hasta la fecha de redacción de este artículo de revisión, no se ha tomado una decisión que resuelva el problema de fondo, lo que también afecta a las demás discusiones derivadas de este tema específico.

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección segunda. (11 de octubre de 2023). Sentencia 15001-23-33-000-2014-00564-01. C.P.: César Palomino Cortés.

Conclusiones

Conforme a lo analizado en esta revisión, se sugiere la creación de un nuevo órgano judicial especializado en temas electorales en Colombia, con la capacidad y las condiciones adecuadas para llevar a cabo de manera efectiva la función de revocatoria de inscripciones de candidaturas. Actualmente, este proceso se enfrenta a desafíos que afectan su celeridad y efectividad, debido a la falta de un organismo con la especialización y los recursos adecuados para gestionar las complejidades de los casos electorales. Un órgano autónomo y especializado permitiría no solo una mayor agilidad en la toma de decisiones, sino también una mayor imparcialidad y consistencia en la interpretación y aplicación de las normativas electorales. Será necesario que el órgano esté compuesto por profesionales con experiencia en derecho electoral, y cuente con procedimientos ágiles que permitan resolver las impugnaciones y controversias de manera rápida, especialmente en un contexto electoral que demanda una respuesta expedita para garantizar la transparencia del proceso. Además, la creación de este órgano podría contribuir al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, al ofrecer un mecanismo independiente y eficiente para asegurar la legalidad de las candidaturas y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. Finalmente, se fortalecería la integridad del sistema electoral colombiano, promoviendo una democracia más robusta y confiable.

Referencias

- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.
- Colombia. Congreso de la República. (2009). Acto Legislativo 01 (14 de julio): *por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*. Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1437 (18 de enero): *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*. Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1474 (12 de julio): *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html.
- Colombia. Congreso de la República. (2024). Proyecto de Acto Legislativo 03 (24 de julio): *por medio del cual se modifican los Artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos>.
- Consejo de Estado de Colombia, sala de consulta y servicio civil. (28 de agosto de 2018). Concepto 2398 [C.P.: Bula, E.]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88242>.
- Consejo de Estado de Colombia, sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta. (6 de mayo de 2013). Sentencia 00068-00 [C.P.: Torres, C.]. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos>.
- Consejo de Estado de Colombia, sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta. (16 de septiembre de 1999). Sentencia 2182 [C.P.: Chavarro, B.]. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca>.
- Consejo de Estado de Colombia, sala de lo Contencioso Administrativo, sala especial de decisión N°9. (19 de mayo de 2023). Auto 00871 [C.P.: Valbuena, G.]. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/Auto%20Procu.pdf>.
- Consejo Nacional Electoral de Colombia. Autos de revocatoria de inscripción de candidatos. (2023). <https://www.cne.gov.co/autos-revocatorias-candidatos-2023/>.

- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1287 de 2001 [M.P.: Monroy, C.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1287-01>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-030 de 2023 [M.P.: Reyes, C. y Cortés, G.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso Petro Urrego vs Colombia: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf&ved.
- Dalla Vía, A. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Justicia electoral*. (1-8), 15-79. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4122354>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (16 de junio de 2021). Concepto 211121. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (22 de noviembre de 1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. <https://www.refworld.org/es/leg/multilateral treaty/oas/1969/es/20081>.
- Orozco Henríquez, J. (2019). Estándares interamericanos sobre derechos político-electorales. *Cuestiones Constitucionales. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM*. (40), 107-139. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88571713004>.
- Cristancho Díaz, J.R. (2022). La limitación de derechos políticos vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna. *Revista de Derecho Valdivia*. XXXV – (2). 183 – 202. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502022000200183>.
- Monereo Pérez, J. y Fernández Avilés, J. (2007). La teoría del derecho en la obra de Piero Calamandrei. *Revista de derecho constitucional europeo* – (8). 263-298. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2578866>.
- Padrón Pardo, F., Rico Marulanda, C. y Narváez Quintero, J.S. (2020). La revocatoria de las candidaturas, ¿un mecanismo de protección del derecho al sufragio? Análisis en las elecciones del Congreso de la República 2018-2022. *Revista derecho del Estado* – (47). 31-78. <https://doi.org/10.18601/01229893.n47.02>.
- Robledo Silva, P. (2022). La justicia electoral en Colombia. Particularidades del contencioso electoral y algunas consideraciones en torno a una jurisdicción electoral especializada. *Universidad Externado de Colombia*.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/95e9616a-7dfd-42d2-99cd-f22482e8be6b>.

Espinosa Silis, A. (2020). Modelos de justicia electoral en América latina. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – México*.

https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Modelos_de_Justicia.pdf.