"SECCION QUINTA"

REPORTE DE CONSULTA

CRITERIOS DE BÚSQUEDA

DEMANDANTE : ENRIQUE CARLOS ZAMBRANO CASTRO
DEMANDADO : CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

FECHA DE CONSULTA: Martes 21 de Junio de 2022
TOTAL RESULTADOS ENCONTRADOS : 2
RESULTADOS SELECCIONADOS : 1

CONSEJO DE ESTADO
11001-03-28-000-2019-00042-00

SENTENCIA
SUSTENTO NORMATIVO : CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 265 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 – ARTÍCULO 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 43 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 80 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 138 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 139 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL A / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 28 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 33 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 127 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 100 NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL A / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229
NORMA DEMANDADA :
FECHA : 29/10/2020
SECCION : SECCIÓN QUINTA
PONENTE : LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
ACLARACION DE VOTO / ROCIO ARAUJO OÑATE / LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ
ACTOR : ENRIQUE CARLOS ZAMBRANO CASTRO
DEMANDADO : CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
DECISION : NIEGA
TEMA : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Del acto que revoca la inscripción de un candidato a un cargo de elección popular / REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR – Naturaleza del acto / ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE – Concepto / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO – Concepto / REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR – Dicho acto tiene carácter definitivo

Para efectos de analizar la naturaleza del acto de revocatoria de la inscripción de un

candidato a un cargo o a una corporación de elección popular, impera analizar lo que la doctrina y la jurisprudencia han expuesto en relación con la distinción entre los actos de trámite o preparatorios y los actos definitivos. Los actos de trámite o preparatorios son aquellos que se producen en el trayecto de un procedimiento administrativo y que conducen al acto definitivo; por regla general, no son recurribles en vía administrativa, ni judicial. (…). Por su parte, los actos definitivos, son aquellos que resuelven directamente el fondo del asunto, en tanto con este se termina la controversia, sin embargo, el acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando imposibilita continuar la actuación, en la medida que produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos subjetivos del interesado. (…). Ahora bien, en punto al carácter definitivo o de trámite del acto que se pronuncia sobre la inscripción efectuada ante la autoridad electoral, debe señalarse que su naturaleza varía, según se trate de si se acepta la inscripción o se rechaza o simplemente no se acepta. Si el acto administrativo acepta la inscripción del aspirante, este debe ser considerado un acto de trámite o preparatorio, porque simplemente le da impulso a la actuación, y posibilita participar del certamen electoral. En cambio, el que la rechaza, deniega o revoca es un acto definitivo porque con él se hace imposible para el candidato afectado, continuar con el procedimiento. (…). Ahora bien, según los lineamientos de la jurisprudencia de esta Sección, el acto que pone fin a una actuación administrativa, es el que debe demandarse ante el juez, lo que no significa que los actos de trámite estén exentos de control o que sobre ellos se cierna un manto de impunidad. Lo que ocurre es que estos últimos no son demandables de forma directa o autónoma sino a través del acto definitivo con fundamento en los vicios que pudieron presentarse en un acto de trámite o preparatorio o en alguna irregularidad presentada en cualquier etapa previa al acto definitivo. (…). Bajo esta perspectiva tenemos que el acto de "inscripción de una candidatura" – entiéndase el que la acepta –, es un acto de trámite o preparatorio que no puede ser debatido de forma independiente, sino como fundamento de la nulidad del acto de elección. Así las cosas, dado que el control del acto de inscripción debe hacerse a partir del acto definitivo, es necesario esperar a la decisión final para plantear la invalidez del procedimiento. (…). Ahora bien, no ocurre lo mismo con el acto que revoca la inscripción, pues, aunque este sigue siendo de trámite, se torna en definitivo en tanto impide continuar la actuación, cerrando la posibilidad al interesado de acceder a un cargo de elección popular, por lo que puede ser enjuiciado autónomamente. (…). Ello es así, porque la revocación de una inscripción tiene el efecto de extinguir el derecho que inicialmente la autoridad electoral le había reconocido al interesado al momento de manifestar su interés de participar del proceso eleccionario. De manera que, bajo tal supuesto, no hay duda que esta manifestación de voluntad del órgano competente para revocar el acto de inscripción, viene a definir la situación jurídica del otrora candidato, restringiendo su aspiración política, con claros efectos subjetivos.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Es el idóneo para el enjuiciamiento del acto que revoca o deniega la inscripción de un candidato / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Su decisión no conlleva la anulación del acto de elección

En tratándose de los medios de control diseñados para controvertir los actos administrativos expedidos en el marco de una elección por voto popular o efectuado por cuerpos electorales, se tiene que estos están definidos en función de la oportunidad para su interposición, el interés jurídico a tutelar y la naturaleza del acto administrativo objeto de control. Así, el artículo 139 del CPACA, prescribe que quien pretenda la nulidad de un acto de elección o nombramiento, debe formular el medio de control de nulidad electoral

con la finalidad de preservar el orden jurídico en abstracto. En este sentido, dado la especificidad del acto electoral, el juicio de validez solo puede promoverse a través de este contencioso especial y no por otro medio procesal; por lo mismo, los actos administrativos producidos en el curso de un procedimiento eleccionario, solo pueden discutirse a través del contencioso electoral, por tratarse de actos de trámite o preparatorios. (…). Ahora bien, respecto del acto por medio del cual se revoca o deniega la inscripción de un candidato, como quiera que es un acto definitivo y de contenido particular, en tanto impide a un ciudadano en concreto, participar del certamen electoral, el medio de control diseñado para su enjuiciamiento es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA, a través del cual, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo, amparado en una norma jurídica, puede solicitar la nulidad del acto y el consecuente restablecimiento del derecho. (…). De otro lado, si lo que pretende el actor, a quien se le ha denegado o revocado la inscripción, es la nulidad de este acto y otro tipo de restablecimientos no asociados al derecho a la participación política, como el restablecimiento de su buen nombre, o la reparación del daño, consistente en el pago de una indemnización por los gastos de campaña en que hubiere incurrido o una medida de satisfacción no pecuniaria, como la realización de un acto público o la publicación de la sentencia en la página web de la organización electoral, estima la Sala que es procedente el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, aún después de las elecciones, dado que estas reparaciones nada tienen que ver con el desarrollo y finalización del certamen democrático, de manera que pueden analizarse independientemente de su resultado. (…). [L]o que se decida en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho no conlleva la anulación del acto de elección, en la medida que este último no fue objeto de control. Así entonces, cualquier debate frente al acto por el cual se declaró la elección, deberá hacerse dentro de los treinta días siguientes que dispone el artículo 164, numeral 2º, literal a) del CPACA, mediante el contencioso de nulidad electoral.

REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR – Origen y fundamento normativo / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Está facultado para revocar la inscripción de aquellos aspirantes incursos en causal de inhabilidad

El ordenamiento constitucional colombiano consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, como clara expresión de la democracia participativa (Artículo 40 CP). Este derecho político se traduce a través del derecho a: i) elegir y ser elegido, ii) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, v) tener iniciativa en las corporaciones públicas, vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y, vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. La reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2003, fortaleció el sistema de partidos al establecer condiciones más exigentes para su creación y el mantenimiento de su personería jurídica; consagró la prohibición de la doble militancia y el régimen de bancadas a fin de racionalizar su funcionamiento en el seno de las corporaciones públicas; modificó el sistema electoral a través del establecimiento del "umbral" y la "cifra repartidora" en orden a asegurar una mejor representación de las colectividades en la asignación de curules. De otro lado, esta reforma constitucional le otorgó a los partidos y movimientos la potestad de inscribir listas y candidatos únicos, "sin requisito adicional alguno", como se tenía previsto en el artículo 108 superior, sin la reforma, cuya

razón era reivindicar la autonomía y el autogobierno de las agrupaciones políticas. No obstante, la práctica política y la presencia de candidatos sin requisitos legales o incursos en causales de inhabilidad en los certámenes electorales, se constituyó en una marcada cotidianidad, por lo que las aspiraciones de los electores, terminaban burladas. (…). [E]l Acto Legislativo 01 de 14 de julio de 2009, en su artículo 2º le otorgó al Consejo Nacional Electoral la atribución de revocar la inscripción de aquellos aspirantes incursos en causal de inhabilidad (…) cuando exista plena prueba de dicha situación y se le brinde al implicado todas las garantías inherentes al debido proceso. (…). De lo anterior se advierte que el acto de inscripción para aspirar a un cargo o a una corporación de elección popular, actualmente comporta una responsabilidad para los partidos y movimientos políticos que los inscribe, al tiempo que está signado por el principio de transparencia, dado que los ciudadanos pueden intervenir ante la autoridad electoral para poner de manifiesto su irregular inscripción, o esta de oficio puede adelantar la actuación de revocatoria, si remitida la información por la Procuraduría General de la Nación, después de consultada sus bases de datos sobre inhabilidades o sanciones, se probare que el candidato está incurso en una inhabilidad.

SANCIÓN DISCIPLINARIA – La solicitud de revocatoria de la sanción no afecta su ejecutoriedad ni suspende sus efectos / EXCEPCIÓN DE PLEITO PENDIENTE – Aplica en actuaciones judiciales pero no en actuaciones administrativas / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Inexistencia de infracción de norma superior

[S]eñala el demandante que el Consejo Nacional Electoral (…) revocó su inscripción como candidato a la Alcaldía de Guaranda (Sucre), pese a que previamente había informado que se encontraba pendiente por resolver una solicitud de revocatoria directa que presentó ante la Procuraduría General de la Nación en contra de la sanción que le fue impuesta por la Procuraduría Provincial de Magangué. En este orden, estimó que debió darse aplicación a la excepción de "pleito pendiente" prevista en el numeral 8º del artículo 100 del Código General del Proceso. (…). De esta norma [artículo 127 de la ley 734 de 2002 alusivo a los efectos de la solicitud de revocatoria y del acto que la resuelve] se desprenden tres consecuencias jurídicas fundamentales: i) Que la actuación dirigida a revocar la sanción se desarrolla por fuera de las etapas propias del procedimiento administrativo sancionatorio; ii) La decisión que resuelve sobre la solicitud no reabre una nueva fase para formular recursos, ni permite la aplicación del silencio administrativo, ni revive términos para demandar y, iii) Que la actuación disciplinaria culmina con la sanción impuesta, la cual, una vez ejecutoriada, produce plenamente todos sus efectos. Lo anterior, por cuanto la solicitud de revocatoria, no supone la prolongación de un debate contra el acto administrativo que se pide revocar, sino un mecanismo de controversia de naturaleza excepcional, sujeta a requisitos, causales y condiciones de procedibilidad, que puede surgir a instancia de parte, justamente, si no se ha hecho uso de los recursos procedentes. Es por ello que se entiende como la última ratio, que se surte por fuera del trámite sancionatorio y en esa medida dista mucho de la formulación de un recurso que, como bien se sabe, se concede en el efecto suspensivo. Así las cosas, en nada afecta la ejecutoriedad de la sanción, el hecho que el sancionado haya elevado una solicitud de revocatoria, dado que esta figura no enerva sus efectos. Ahora bien, en el sub judice, tenemos que el fallo disciplinario (…) por medio del cual se le impuso al actor la sanción de suspensión para el ejercicio de cargos públicos, completando con ello, tres (3) sanciones disciplinarias durante cinco (5) años, lo que constituía, a su turno, una situación inhabilitante autónoma (…), una vez adquirió firmeza, cobró todos sus efectos jurídicos. En consecuencia, esta sanción disciplinaria podía ser tenida en cuenta por el Consejo Nacional Electoral, como fundamento para

revocar la inscripción como candidato a la Alcaldía de Guaranda – Sucre, dado que se encontraba en firme. (…). De otro lado, tampoco es procedente dar aplicación a la excepción de "pleito pendiente" consagrado en el numeral 8º del artículo 100, del Código General del Proceso (…) por cuanto esta figura procesal opera en el ámbito de la actuación judicial y dentro de los procesos regidos por el Código General del Proceso. (…). Así entonces, dado que la actuación que adelanta el CNE, para revocar la inscripción de un candidato, es de naturaleza administrativa y no judicial, y no existe norma que extienda la aplicación de estatuto procesal a este procedimiento, no es posible aplicar este dispositivo procesal, razón por la cual, este cargo no está llamado a prosperar.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Inexistencia de falsa motivación y desviación de poder

[E]l demandante alega (…) (i) que el CNE incurrió en un yerro al resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 4647 de 10 de septiembre de 2019 – que revocó la inscripción –, por cuanto afirmó que el demandante no sustentó el recurso, cuando en realidad si lo hizo y (ii) que a pesar de haberse recusado al magistrado ponente, se continuó la actuación y se procedió a confirmar el acto recurrido, lo que vulneró el artículo 12 del CPACA, que ordena la suspensión de la actuación administrativa. (…). [C]onsidera la Sala que le asiste razón al actor, en relación con este cargo, pues, una cosa es el acto por el cual, la autoridad electoral revoca la inscripción del candidato y otra el que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la decisión inicial, pues este último, debe responder todos y cada uno de los ataques formulados contra la decisión, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 que prescribe que "La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso". En este orden, se vulneró el derecho al debido proceso y el derecho de defensa del actor, previstos en el artículo 29 de la Carta. Sin embargo, comparte la Sala el planteamiento del Ministerio Público, en el sentido que si bien se incurrió en una irregularidad en el trámite seguido, por cuanto se omitió resolver sobre el tema del "pleito pendiente", en la resolución que resolvió el recurso interpuesto, una declaratoria de nulidad edificada sobre este vicio, tampoco cambiaría la suerte del caso, dado que esta figura no se aplica en el trámite administrativo. Finalmente, en lo atinente al desconocimiento del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 (…) advierte la Sala que, en este punto, el actor carece de razón, pues debe precisarse que la Resolución 4819 de 2019 – que resolvió la impugnación –, con la cual terminó el trámite, fue expedida el 17 de septiembre, y el escrito de recusación fue radicado el 18 de septiembre, es decir, un (1) día después, por lo cual no había trámite administrativo que suspender, por lo que no se encuentra vulnerado el precepto en mención.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre actos definitivos o de trámite cuando éstos adquieren ese carácter, consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, radicación 05001 23 31 000 2008 01185 01. Sobre la inscripción de candidaturas y que constituye un acto de trámite, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de enero de 1995, M.P. Miguel Viana Patiño, Rad. 1185; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de marzo de 2012, M.P: Mauricio Torres Cuervo, radicación 68001-23-15-000-2011-00717-01. Acerca del acto de inscripción de candidatura y que no es demandable de forma autónoma y separada del acto que declara la elección, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 20 de noviembre de 2003, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, Rad. 25000-23-24-000-2003-0781-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de octubre de 2015, M.P.

Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2015-00027-00. En cuanto a que es necesario esperar a la decisión final para plantear la invalidez del procedimiento y del acto de inscripción, ver: Corte Constitucional, sentencia T-945 de diciembre 16 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. Sobre la posibilidad de demandar autónomamente el acto que revoca la inscripción, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de octubre de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2015-00027-00.