



**VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE *NON BIS IN IDEM* Y CONFIANZA  
LEGÍTIMA EN LOS PROCESOS DE NULIDAD ELECTORAL FRENTE A  
PROCEDIMIENTOS DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS  
POR CAUSALES DE INHABILIDAD**

**DIEGO ANDRÉS GIL OÑATE**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE DERECHO  
Maestría en Derecho Público  
Bogotá D.C., agosto de 2018**

**VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE *NON BIS IN IDEM* Y CONFIANZA  
LEGÍTIMA EN LOS PROCESOS DE NULIDAD ELECTORAL FRENTE A  
PROCEDIMIENTOS DE REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS  
POR CAUSALES DE INHABILIDAD**

**DIEGO ANDRÉS GIL OÑATE**

**Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de  
Magister en Derecho Público**

**Director:  
Doctor Carlos Cárdenas**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DE DERECHO  
Maestría en Derecho Público  
Bogotá D.C., agosto de 2018**

## Tabla de contenido

Lista de abreviaturas.....	5
Introducción .....	6
Objetivo general .....	10
Objetivos específicos.....	11
Capítulo I. Nociones de los principios de <i>Non Bis in Ídem</i> , Confianza Legítima y la regla de Derechos Adquiridos.....	16
1.1. Principio de <i>Non Bis In Ídem</i> .....	27
1.2. Principio de Confianza Legítima .....	37
1.3. Derechos Adquiridos .....	45
Capitulo II. Fundamentos de Derecho Electoral.....	52
2.1. Inhabilidades para ocupar cargos de elección popular .....	53
2.2. De la Institucionalidad de las Organizaciones Electorales.....	73
2.3. Evolución histórica de las Organizaciones Electorales en América Latina .....	74
2.4. Evolución histórica de la Organización Electoral en Colombia .....	75
2.5. Jurisdicción de lo Contencioso- Sección Quinta Historia, Evolución, Jurisprudencia, Funciones.....	77
2.6. Procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas .....	80
2.7. Procesos de nulidad electoral por encontrarse incurso en causales de inhabilidad.....	84
2.8. Acto Administrativo .....	89

Capítulo III. Presunta violación de los Principios de <i>non bis ídem</i> y Confianza Legítima en los procesos de nulidad electoral frente a procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad.....	102
3.1.    Tesis de la violación de los principios de Confianza Legítima y <i>non bis in ídem</i>	105
3.2.    Justicia electoral: una mirada desde el derecho comparado .....	108
Capítulo IV. Conclusiones, necesidad de un cambio y de respuestas al problema.	117
Referencias.....	125

### **Lista de abreviaturas**

CCA: Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984

CNE: Consejo Nacional Electoral

CE: Consejo de Estado

CP: Constitución Política de 1991

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –

MOE: Misión de Observación Jurídica Electoral

## Introducción

La Constitución Política de Colombia de (1991) en su Artículo 40, confiere a “todo ciudadano el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, por ello, puede entre otras manifestaciones, elegir y ser elegido tal como lo indica el artículo 40 superior.

Ahora bien, el artículo 1º de la Carta Fundamental, consagra el Estado Social de Derecho, y en especial señala la formación del poder político, el cual parte del reconocimiento de la soberanía popular y del carácter democrático, participativo y pluralista de la organización institucional. Bajo esa premisa, el principio democrático puede desarrollarse directamente por el pueblo o a través de sus representantes.

Desde la perspectiva moderna de la democracia, la elección es el mecanismo más igualitario de provisión de los cargos públicos; por su parte, la posibilidad de elección constituye la principal manera de que los ciudadanos ejerzan un control político sobre sus gobernantes. Es así como la democracia implica la efectiva realización por parte de los ciudadanos del ejercicio del poder por medio de sus representantes, a quienes elige a través del sufragio popular que implica un mandato para actuar; en el caso de los cargos unipersonales, mediante el programa de gobierno, que le permite al elector seguir su desarrollo y cumplimiento, so pena de revocarlo antes de la terminación del respectivo período, como lo determina el artículo 259 constitucional, para alcaldes y gobernadores. Con ello se dice que la democracia, en suma, materializa los derechos políticos de los electores. (Consejo de Estado, 2016).

En cuanto a esta representación, la Constitución Política de 1991 en su artículo 108, confiere a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la potestad de inscribir candidatos a cargos de elección popular mediante el otorgamiento de un aval y extiende esa prerrogativa a los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos.

El Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, define la candidatura, como la que posibilita al elector optar, elegir. Es condición para que se materialice la elección, La candidatura electoral es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores. (IIDH, 2017).

Luego de la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, que se considera como un acto que realiza el candidato de manera voluntaria, adquiriendo de esta forma, un compromiso político y jurídico con los ciudadanos, el Consejo Nacional Electoral<sup>1</sup>, tiene la competencia para decidir las solicitudes de revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular y revocarlas cuando exista plena prueba que aquellos están incurso en alguna causal de inhabilidad prevista en la Constitución Política o la ley.

En ese orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 en concordancia con el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política de 1991, hay lugar a la revocatoria de la inscripción de las candidaturas por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción.

---

<sup>1</sup> Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 254 de la Constitución, este órgano está a cargo de la inspección y vigilancia suprema de la organización electoral, por lo tanto, es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de las normas electorales establecidas en el Código Electoral, Decreto 2241 de 1986.

Luego del procedimiento de revocatoria de inscripción de candidatura, donde el Consejo Nacional Electoral se abstiene de revocar tal inscripción y celebrado el proceso electoral, mediante la acción de nulidad electoral, los candidatos electos pueden ser sujetos de anulación de su elección al respectivo cargo de elección popular. Este fenómeno genera una incertidumbre jurídica en el candidato y en el elector, que actúan en un proceso electoral donde no se tienen las garantías suficientes para el respeto de sus derechos constitucionales.

Ahora bien, la presente investigación tiene por objeto plantear si existe violación de los principios de *Non Bis In Ídem* y Confianza Legítima en los procedimientos de Nulidad Electoral, al ser un proceso posterior tanto al procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas como a la respectiva elección, afectando el principio democrático y el derecho a elegir y ser elegido, lo que hace necesario la creación de un nuevo mecanismo de control judicial inmediato sobre la decisión de la Autoridad Administrativa Electoral.

Esta investigación se desarrollará a través de una metodología de carácter cualitativo la cual “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Sampieri, 2010), en el proceso de investigación, por lo tanto se lleva a cabo una revisión documental, teniendo como fuentes primarias, la doctrina jurídica, jurisprudencial y bibliográfica sobre los principios de *Non Bis In Ídem* y Confianza Legítima, la cual permitirá realizar una construcción teórica de naturaleza propositiva en los procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas y nulidad electoral.



De igual manera, atendiendo que el Derecho, como objeto del conocimiento, identifica las problemáticas sociales para regularlas jurídicamente en el procedimiento sistemático que analiza y sintetiza la realidad, se hace necesario utilizar el método deductivo (de lo general a lo particular en la explicación de los textos legales) e inductivo (de lo particular a lo general en la explicación de los textos legales), atendiendo que todas las normas jurídicas tienen no solamente carácter general-obligatorio sino también que el Derecho se investiga como un sistema de norma dado y como un conjunto dinámico de prescripciones que se ajustan y cambian con las relaciones sociales

Para el efecto, a fin de delimitar el objeto de estudio de este trabajo se formula el siguiente problema:

La revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular como procedimiento administrativo conlleva a una decisión sobre la eventual causal de inhabilidad de aquellos, entregando una convicción invencible al candidato que aspira al respectivo cargo de elección popular, así como al elector que utiliza las urnas para elegirlo, basados en una seguridad jurídica y en un tipo de derecho adquirido. Sin embargo, posteriormente cualquier ciudadano puede promover la acción de nulidad electoral bajo las mismas causales de inhabilidad ya juzgadas en el procedimiento administrativo. Lo anterior, permite cuestionarse si esta acción viola los principios de *non bis in ídem* y Confianza Legítima; habida cuenta de ser un proceso posterior a la elección que afecta el principio democrático y el derecho a elegir y ser elegido.

Según lo anterior, nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta problema:

¿Existe violación de los principios de *Non Bis In Ídem* y de Confianza Legítima en la acción de nulidad electoral?

Como hipótesis de trabajo relativa al interrogante planteado, se tiene que el procedimiento de nulidad electoral sí viola los principios de *Non Bis In Ídem* y de Confianza Legítima porque aunque sea un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, distinta al administrativo que lleva el Consejo Nacional Electoral, se aborda el mismo hecho constitutivo de infracción al régimen de inhabilidades, afectando el juzgamiento previo. Es así como la decisión administrativa que proviene de la máxima autoridad electoral, entrega al administrado (candidato y electorado) como receptores de la misma, una confianza sobre la estabilidad de tal decisión que se convierte en un instrumento que otorga un grado de seguridad jurídica para continuar con la realización de la campaña política y el respectivo derecho al sufragio.

Así las cosas, para confirmar lo anterior, el presente trabajo se desarrollará bajo los siguientes objetivos.

### **Objetivo general**

Analizar si el proceso de nulidad electoral viola o no los principios de *non bis in ídem* y Confianza Legítima, luego de existir un procedimiento de revocatoria de inscripción de candidatura por causales de inhabilidad.

### **Objetivos específicos**

- Establecer el estado del arte de los principios de *non bis in ídem* y Confianza Legítima, y con base a este, intentar tomar una posición doctrinal propia.
- Estudiar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para cargos de elección popular.
- Analizar los principios de *Non Bis In Ídem* y Confianza Legítima vigentes en el Estado colombiano.
- Examinar el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad de los candidatos de elección popular.

### **Referente teórico**

Se presenta una revisión teórica sobre los principios de *non bis in ídem* y Confianza Legítima. Es muy importante iniciar el abordaje especificando aspectos importantes sobre este tema; como su definición, tipos y espacios donde se desarrolla.

De igual forma nos apoyaremos en diversos autores y autoras, así como también de estudios elaborados acerca del tema objeto de estudio, lo cual nos permitirá tener una visión más amplia con la que se logre abordar la temática con más profundidad y comprender correctamente la relevancia y pertinencia sobre el tema en el contexto del proceso de nulidad electoral.

La Corte Constitucional en su Sentencia (2001), define el *non bis in ídem* como un “principio fundamental inmerso en la garantía constitucional de la legalidad de los delitos y de las sanciones (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), puesto que su efectividad está ligada a la previa existencia de preceptos jurídicos de rango legal que determinen con certeza los comportamientos punibles. De esta forma, dicho postulado se constituye en un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado”. (Corte Constitucional, 2001),

Según lo anterior, se puede decir que procesalmente el principio de *non bis in ídem* delimita la afluencia sancionadora entre los órdenes penal y administrativo sancionador.

Pero fue la Constitución de 1991 en Colombia quien le dio un giro al principio de *non bis in ídem*, “al implantar las bases de un régimen sancionador del que se deriva la imperiosa observación y aplicación de la interdicción de la concurrencia sancionadora” (Bajo, 2001)

y lo reconoce como un derecho fundamental “no solo en las actuaciones judiciales, sino también en las administrativas, ampliando su rango de acción y permitiendo la aplicación de cada una de las reglas que componen el debido proceso en ambos campos, desarrollo apenas lógico dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho” (Jimenez Á. , 2015).

“Este principio es aplicable cuando resulte de la concurrencia de sanciones penales y administrativas y de la duplicidad de sanciones administrativas, ya que no resulta

admisible que el Estado valore de diversa forma unos idénticos hechos” (Rodríguez, 1998, p. 17).

Por otro lado, la investigación de Hernández (2013), se centra en un estudio comparado entre España y México sobre el principio Non Bis In Ídem y realizan el siguiente aporte teórico:

(...) La constitución española no prevé la Non Bis In Ídem expresamente entre tales garantías, aunque el Tribunal Constitucional de inmediato lo consideró implícito en el artículo 25. de la misma, por su conexión con el principio de legalidad y tipicidad. (Enterria & Tomas, 2011), Como se ha señalado en relación a dicha regla, «los Tribunales se mueven hoy con prudencia y han dejado de ser radicalmente abiertos y generosos con la regla: en ocasiones no la aceptan y, cuando lo hacen, introducen toda clase de restricciones y matizaciones limitativas a través de presiones técnicas y alguna de subido valor teórico [...]. La eventual constitucionalización del non bis in ídem no ha sido, pues, obra de las Cortes Constituyentes sino del Tribunal Constitucional, quien, una vez más, se ha arrogado la facultad de legislador constituyente positivo con objeto de suplir las imperfecciones –en este caso, olvidos– del Parlamento. Tarea loable harto arriesgada. (Nieto, 2012) citado por Hernández (2013, pág. 2)

En México, el Non Bis In Ídem representa hoy una de las más importantes garantías constitucionales de las sanciones, pero su asentamiento y aceptación no han sido sencillos a través de la historia y se encuentra en el artículo 24 de la constitución política. (Hernandez, 2013),

Por otra parte, el consejo de estado manifiesta que “la aplicación de las acciones electorales y de pérdida de investidura no vulnera la prohibición de juzgamiento de una

persona por los mismos hechos”. (Corte Constitucional, 2012), A su vez hace la siguiente aclaración:

(...) La autonomía e independencia como criterios originados en que los juicios no son idénticos, basados en hechos similares y con igualdad de causa, así como en los diferentes efectos de los fallos emitidos, hacen que la acción electoral y la acción de pérdida de investidura contra congresistas puedan fundarse en la misma causal de inhabilidad (arts. 179 y 183-1 C.P), sin que se vulnere el *Non Bis In Ídem* o prohibición de juzgamiento de una persona por los mismos hechos, pues esta garantía constitucional integrante del debido proceso, se salvaguarda, aplicando la institución de la cosa juzgada. (Corte Constitucional, 2012),

La presente investigación entonces consta de cuatro capítulos; el capítulo primero se refiere al estado del arte sobre el desarrollo de los principios del *Non Bis in Ídem* y Confianza Legítima, así como el de los derechos adquiridos y su diferenciación con las meras expectativas. En el capítulo segundo se tratan los fundamentos del derecho electoral, iniciando con las inhabilidades para aspirar a cargos y corporaciones de elección popular, avanzando al proceso de revocatoria de inscripción de estas candidaturas y las generalidades de la acción de nulidad electoral con fundamento en causales de inhabilidad, habida cuenta que existen otras causales distintas para adelantar este procedimiento. En el capítulo tercero se analiza lo pertinente con el acto administrativo y se describe en detalle el acto electoral como un sub acto del anterior, adicionalmente se destacan las acciones judiciales pertinentes para este tipo de actos y se valora su eficacia actual. En el último capítulo se enfocan las teorías contrarias para descubrir si son violados los principios del *Non Bis in Ídem* y Confianza Legítima en la

acción de nulidad electoral habiendo existido un procedimiento de revocatoria de inscripción de candidatura anterior a este, y finalmente se aportarán las acciones necesarias para darle solución a todo el problema que se ha planteado.

## **Capítulo I. Nociones de los principios de *Non Bis in Ídem*, Confianza Legítima y la regla de Derechos Adquiridos.**

### **Introducción**

Los Principios Non Bis in Ídem, Confianza Legítima y la Regla de Derechos Adquiridos enmarcados en la efectividad de la garantía constitucional del debido proceso resultan significar preceptos jurídicos ligados a los fines esenciales del Estado Social de Derecho, democrático, participativo, incluyente, laico y ecológico.

Pilares fundamentales en el límite al ius puniendi del Estado en la garantía de los derechos fundamentales que no solo refuerzan la protección jurídica de bienes jurídicamente tutelados sino que ejercen control social requerido por el desorden legal que impone sanciones penales y administrativas.

En el contexto de la interpretación jurídica, incluye diversos sectores del ordenamiento jurídico que se integran en su vertiente procesal y material. Lo que, constituye un criterio fundamental en el momento de definir la sanción existente entre el orden no solo penal sino también en el administrativo.

En consecuencia, la relación entre jurisdicciones evidencia la demarcación de la infracción en la sanción penal y administrativa dentro la actuación en el tiempo, en todo enjuiciamiento y en lo declarado judicialmente.

Definitivamente, los Principios referenciados del Non Bis in Ídem, Confianza Legítima y la regla de Derechos Adquiridos como mandatos normativos reconocidos



constitucionalmente resultan ser garantías reales en el reconocimiento no solo de Derechos sino de pautas procesales en el contexto del debido proceso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el derecho a elegir y ser elegido debe ser entendido en su doble dimensión de derecho-función, de acuerdo a lo señalado por la corte Constitucional en Sentencia T-232/14;

(...) El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado. (Sentencia T – 232 de 2014)

En ese orden de ideas, la democracia participativa cobra vigencia en el argumento de la garantía de derechos, los intereses de la sociedad y la representación electoral. Ante lo cual, debe existir el deber de transparencia y moralidad administrativa.

## **Desarrollo**

Las nociones de los principios de *Non Bis in Ídem*, Confianza Legítima y la Regla de Derechos Adquiridos se definen conceptualmente como generalidades básicas en las normas del derecho interno y supranacionales que los reconocen, los fundamentos del Estado Social de Derecho y la configuración esencial que los instituyen como límite al

ius puniendi estatal, y la garantía de observancia de los derechos fundamentales relacionados con el debido proceso, material y procesal, de obligatorio cumplimiento.

*Non Bis in Ídem*, consiste en la prohibición de imponer duplicidad de sanciones. Es decir, que se sancione más de una vez un mismo hecho o que se sancione a una persona dos veces por los mismos hechos en la jurisdicción administrativa y la penal.

Confianza Legítima, es un principio constitucional que se deriva de los postulados de seguridad jurídica, respecto al acto propio y de la buena fe en la presunción de inocencia.

Regla de Derechos Adquiridos, es el beneficio real y consumado que se tiene respecto al rol de ciudadanía de las personas en el contexto del Estado Social de Derecho proclamado constitucionalmente. Y, en cuanto a la seguridad jurídica, sus características y sus efectos en las expectativas que otorgan certeza.

Es oportuno mencionar lo que considera el autor Alexy (1988) que en relación a los principios, establece la siguiente premisa:

[...] los principios son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Como consecuencia, los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados y de que la medida ordenada en que debe cumplirse, no solo depende de las posibilidades fácticas, sino de las posibilidades jurídicas. (Alexy, 1988, pág. 143)

Retomando la idea central, respecto, a los principios de non bis in ídem y confianza legítima, en la obediencia de una posición doctrinal propia, se puede citar la siguiente triada argumental que los reconoce como derechos fundamentales en actuaciones administrativas y judiciales en el debido proceso del Estado Social de Derecho, democrático y participativo.

a) **Posición del marco normativo constitucional;**

Respecto al Principio de Non Bis In Ídem;

Prohibición de la doble persecución judicial por un mismo hecho a una misma persona en la configuración del Derecho sancionador. Lo que implica, la imposibilidad no solo de doble incriminación sino de doble sanción por el carácter absoluto del principio reconocido en la potestad del reproche y la facultad sancionadora de administración y la jurisdicción.

(...) La distinción entre la autoridad de sancionar de la jurisdicción y la de administración ha traído innumerables discusiones legales, jurisprudenciales y doctrinales, sin embargo, es mayoritariamente aceptada la naturaleza autónoma de la potestad sancionatoria de la administración, dado que no se considera una función asumida temporalmente o en “préstamo” por parte de la rama judicial como “única” fuente de sanción original en el Estado. En consecuencia, aunque existe autonomía de la administración sancionadora, es indudable su relación en algunas líneas con el poder judicial, al reconocerse en ambos escenarios similitudes en cuanto a las teorías generales del delito y el respeto de las garantías sustanciales y procesales, aspectos inherentes al ius poniendi en ambos poderes públicos. (Jimenez, 2015, pág. 39)

Respecto al principio de confianza legítima de la ciudadanía frente a los poderes públicos, necesariamente se debe citar su origen

(...) Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la acción de la Administración Pública. (Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2014)

De igual manera, es un principio citado por el Tribunal Supremo Español, en su sentencia de febrero 1º de 1990;

(...) Este principio ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego –interés individual e interés general- la revocación o dejación sin efectos del acto.

Por otro lado, atendiendo los requisitos del principio de confianza legítima, resulta relevante mencionar a la doctrina española en la voz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, que ha establecido los siguientes requisitos;

- Debe mediar un acto de la administración lo suficientemente concluyente para provocar en el afectado uno de los tres tipos siguientes de confianza: a) confianza del afectado en que la Administración Pública actúa correctamente; b) confianza del afectado en que es lícita la conducta que mantiene en su relación

con la Administración Pública, al existir un eventual error de prohibición; c) confianza del afectado en que sus expectativas como interesado son razonables.

- La Administración Pública debe provocar signos (actos o hechos) externos que, incluso, sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al administrado hacia una determinada conducta que de no ser por la apariencia de legalidad creada no hubiere efectuado.
- Un acto de la Administración Pública –v. gr. un reglamento- que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad confía el administrado.
- La causa idónea para provocar la confianza legítima del afectado no puede provocarse por la mera negligencia, tolerancia, ignorancia de la Administración Pública o lo irracional de lo pretendido por el administrado.
- El administrado debe cumplir los deberes y obligaciones que le competen.

En ese orden de ideas, se enmarcan los efectos jurídicos de la omisión del principio en el contexto del deber de la Administración pública de reparar la pérdida de las expectativas legítimas en la vulneración de los derechos subjetivos lesionados. Sin desconocer, la actuación como límite del ejercicio institucional en las potestades discrecionales del Estado al lesionar la confianza depositada en la legitimidad del derecho.

## **b) Posición Doctrinal;**

Respecto al Principio de Non Bis In Ídem; No dos veces de lo mismo” o “dos veces por la misma causa” en el significado de su contenido semántico y su doble connotación. La doctrina española como una de las más extensas en el tema define la non bis in Ídem desde “su expresión en un criterio de lógica, de que lo ya cumplido no puede volverse a cumplir”. (Villalba, 1998)

En ese orden, se desarrolla una posición doctrinal propia en el argumento jurídico que se requiere para tratar, desarrollar y analizar el tema a partir del mandato del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia; “Quien sea sindicado tiene el derecho ... a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”.

Lo anterior, en el deseo de mantener no solo la debida seguridad jurídica en los términos de la justicia material sino la proporcionalidad en el respeto de la cosa juzgada.

Para que el principio de non bis in Ídem pueda ser aplicado deben concurrir tres requisitos o identidades, a decir, identidad en la persona (eadem persona), en el objeto (eadem res) y en la causa (eadem causa petendi). (Jimenez, 2015)

Además, se debe tener en cuenta que: “La non bis in Ídem se manifiesta de forma sustantiva (material) y procesal (adjetiva) de acuerdo a lo manifestado” por (Perdomo, 1998).

Por ello, desde el argumento de Trayter, (1992) se concluye que;

(...) Quien sostiene que nadie puede ser castigado dos veces por la comisión de los mismos hechos; resulta literalmente entendida, profundamente inexacta, puesto que un

mismo hecho puede lesionar distintos bienes jurídicos, protegidos en normas diferentes, y ser por ello sancionado varias veces sin que tal pluralidad de sanciones vulnere ningún precepto constitucional. Tal sucede en los casos de concurso ideal de delitos. (Trayter, 1992)

Respecto al principio de confianza legítima la doctrina jurídica se deja escuchar en la voz de Karl Larenz (1958) manifiesta que;

(...) El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque poder confiar, como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica. Quien defrauda la confianza que ha producido o aquella a la que ha dado ocasión a otro, especialmente a la otra parte en un negocio jurídico, contraviene una exigencia que el Derecho con independencia de cualquier mandamiento moral— tiene que ponerse así mismo porque la desaparición de la confianza, pensada como un modo general de comportamiento, tiene que impedir y privar de seguridad el tráfico interindividual. (Larenz, 1958)

Lo cual resulta, relevante en términos de la seguridad garantizada por el Derecho.

En el ámbito administrativo se puede hacer uso de la doctrina de los actos propios en casos en que la Administración por ejemplo alegue la falta de publicación de una norma para no proceder a su aplicación, cuando la norma había sido reglamentada por ella. (Mairal, 1994) Citado por Cortés, 2008).

Siendo así, no se puede desconocer qué;

La confianza legítima, exige entonces de la administración pública y de la administración de justicia el respeto por las normas y reglamentos previamente establecidos en interés de los ciudadanos que conforman el Estado social de derecho: “el fundamento de la justicia es la buena fe, es decir, la fidelidad y la sinceridad de las palabras y de los acuerdos”. (Mesa, 2013)

### **c) Posición Jurisprudencial;**

Respecto al Principio de Non Bis In Ídem, desde la posición jurisprudencial de la Corte Constitucional se puede alegar que;

(...) La identidad en la persona significa que el sujeto inculpatado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole. La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza. La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos. (Sentencia C 244, 1996)

De igual manera;

(...) La prohibición del non bis in Ídem no acarrea la imposibilidad de que unos mismos hechos sean castigados por autoridades del mismo orden, tampoco que esos hechos sean castigados por autoridades de distinto orden; tampoco que esos hechos sean apreciados desde perspectivas distintas. Pero sí conlleva que autoridades del mismo orden y mediante procedimientos diversos sancionen repetidamente la misma



conducta, como quiera que se produciría una inadmisibile reiteración del ius puniendi del Estado". (Sentencia 554, 2001)

Por otro lado;

(...) Cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios. Siendo la acción disciplinaria distinta de la acción penal, cada una puede adelantarse en forma independiente, sin que de su coexistencia se pueda deducir infracción al principio non bis in idem, pues en este caso no existen dos juicios idénticos. (Corte Constitucional, 1996)

Definitivamente, la anterior, triada normativa, doctrinal y jurisprudencial evidencia la garantía de principios democráticos en el argumento del derecho electoral que se estructura para garantizar el derecho a la participación política en el contexto de elecciones libres y ejercicio del sufragio en la voluntad popular. Donde incluso, la nulidad electoral tiene por objeto debatir los actos estatales de elección que resulten ser contrarios al mandato constitucional en el valor de la democracia.

(...) El Ministerio Público mediante doctrina institucional también ha contribuido a esta discusión concluyendo: La falta de identidad de causa, añade que ella no se presenta cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción. Conforme a esto, una misma conducta puede ser calificada jurídicamente de diversa manera por distintas codificaciones, dados los múltiples bienes jurídicos que protege el ordenamiento mediante regímenes que resultan concurrentes (Jiménez, 2015).

Respecto al principio de confianza legítima, la Jurisprudencia ha reiterado la importancia del mismo en la proyección no solo de la buena fe que debe gobernar el relacionamiento entre autoridades y particulares sino del derecho de protección frente a actos arbitrarios en las acciones u omisiones, activas o pasivas, del Estado y las expectativas de los gobernados consentidas en las garantías de los Derechos reconocidos constitucionalmente.

Este principio ha sido principalmente utilizado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un mecanismo para armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones (Corte Constitucional, Sentencia T-472/09).

Por otro lado, la **Sección Segunda** del Consejo de Estado en **Sentencia 440123330020130005901(48762014) de septiembre 1 de 2016**, preciso;

(...) El principio - regla de confianza legítima se manifiesta en situaciones donde la expectativa de un sujeto por la conducta de otro genera un grado de confianza, sinceridad, seriedad y veracidad, ocasionando una protección legal y constitucional y confiando de buena fe que no varíen las circunstancias que lo rodean...Constituye la materialización del principio de seguridad jurídica en las relaciones del Estado con sus asociados. Es una consecuencia lógica del principio de buena fe en toda relación jurídica... el primer significado busca otorgar al ciudadano el derecho a prever y ordenar su trayectoria de vida y sus negocios, con un mínimo de estabilidad institucional, en un marco donde no cambian sus circunstancias con relación al Estado....Y el segundo tiene como fin garantizar la confianza que se predica de la fuerza vinculante de la manifestación de la voluntad, y en general de cualquier comportamiento voluntario o involuntario interesado en producir efectos jurídicos entre particulares o entre el Estado y sus asociados. (Consejo de Estado, 2016)

### **1.1. Principio de *Non Bis In Ídem***

El principio de no doble incriminación se convierte en una limitación al poder punitivo del Estado que se simplifica en la protección a no juzgar a la misma persona como resultado del mismo hecho “quiere ello decir que una vez concluido el proceso, no cabe, como regla general, que el sindicado sea sometido a nuevo juicio de la misma naturaleza por los mismos hechos” (Corte Suprema de Justicia, 2009)

Este principio constituye uno de los más antiguos de la historia del derecho en general. Acerca de su origen se ha dicho que viene del doble enjuiciamiento penal que se practicó en la época del Oscurantismo, en donde la justicia era impartida de forma arbitraria, y se plantea que sus inicios se encuentran en el Derecho Romano, Antigua

Grecia. En el medioevo, el principio de no doble incriminación, se contempló en las Siete Partidas de Alfonso X (Siglo XII), cuando se imposibilitaba que aquel que fuese absuelto mediante sentencia, se acusara nuevamente por el mismo hecho.

Luego, tal principio fue recibido por el Derecho Anglosajón, estableciéndose en la quinta enmienda de las primeras reformas a la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, determinando que “no podrá someterse a una persona dos veces por el mismo delito, al peligro de perder la vida o sufrir daños corporales” (Constitucion Política de Estados Unidos , 1787).

Debe tenerse en cuenta que se encuentra dentro del contexto del pensamiento liberal de la sociedad que propende por el establecimiento de garantías a favor de los ciudadanos frente al *ius puniendi*. De igual forma, se puede determinar su lugar en el Estado Social de Derecho, que sienta sus bases en el neoconstitucionalismo habida cuenta de la preponderancia de los principios de mano de las garantías penales que deben prever para el individuo enmarcadas dentro del debido proceso.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que este principio “busca proteger los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a ser juzgados por los mismos hechos” (CIDH, 1997)

De igual forma, la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1995), hace alusión al término “imputado absuelto”, el cual le es aplicado este principio, expresando que cualquier ciudadano que ha sido objeto de una investigación y luego se exime de alguna responsabilidad penal al ser demostrada su inocencia, se le es

aplicada las cualidades de inmutabilidad e impugnabilidad ajustadas a la cosa juzgada, y se determinan las identidades que conforman el concepto, que son *ídem personae*, *ídem re*, *ídem causa petendi*. (Guerrero, 2005, pág. 113).

Aunado a lo anterior, el mencionado precepto representa la materialización del principio de seguridad jurídica y por ende el de confianza legítima, así lo hace saber el Tribunal Constitucional de España que en Sentencia 77 de 1983 esboza:

[...] determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en plano jurídico pudiera producirse se hagan con independencia [ ... ] pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. (Sentencia 77, 1983)

“El principio *non bis in ídem* y la subordinación de la potestad sancionadora administrativa al orden jurisdiccional penal”, artículo de opinión de autoría de Rodríguez (2011), quien analiza un caso de la jurisprudencia española proveniente de un lado del Tribunal Constitucional y del otro lado, del Tribunal Supremo en el cual se estudian presupuestos fácticos similares, no obstante, las sanciones en vía jurisdiccional provienen de la jurisdicción penal.

Es bien sabido que el *non bis in ídem* es una regla general del derecho en virtud de la cual “las autoridades públicas no pueden castigar más de una vez las infracciones en

las que se aprecie identidad de sujeto, por un mismo hecho y por infracciones que protejan un mismo bien jurídico” (Berdugo, Arroyo, García, Ferré, & Serrano, 1999, pág. 52)

(...) El principio de non bis in ídem ha sido definido por DEL REY GUANTER, en su monografía Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social, en los siguientes términos: ... principio general del Derecho que, con base a los principios de proporcionalidad y respeto a la cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores, cuando se dé identidad de sujetos, hechos y fundamento -de sujetos, objeto o causa material y de acción o razón de pedir, si nos referimos a la perspectiva procesal-, y siempre que no exista una relación de supremacía especial con la Administración respecto al sujeto en cuestión. (Ramírez, 2008, pág. 107)

El postulado de non bis in ídem es un principio del derecho que plantea que los poderes públicos no tienen la posibilidad de sancionar en más de una ocasión, alguna trasgresión por un mismo hecho y por las que protejan un mismo bien jurídico (Berdugo, Arroyo, García, Ferré, & Serrano, 1999, pág. 52) encontrándose de esta forma íntimamente vinculado con los principios de proporcionalidad y cosa juzgada<sup>2</sup>.

(...) De igual manera, se establece como una limitación a la potestad administrativa sancionadora<sup>3</sup> y a la relación del ciudadano con el Estado, la cual “debe estar regida por

---

<sup>2</sup> Con relación al principio de cosa juzgada y su vinculación con el principio de non bis in ídem, valga destacar que la jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Superior, ha considerado que la cosa juzgada es la máxima expresión de la prohibición del non bis in ídem, por lo que cualquier vulneración de aquélla configura la vulneración de éste. Cfr. ampliamente DE LEÓN VILLALBA, F. Acumulación de sanciones penales y administrativas, *oh. cit.*, pp. 513 y ss.

<sup>3</sup> Pese a que el Tribunal Supremo ha considerado: "conforme a la jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Constitucional, en materia de derecho administrativo sancionador, éste participa de los mismos

la seguridad del sujeto en que unos idénticos hechos no van a ser valorados doblemente” (Villalba, 1998).

De igual forma, su reconocimiento y análisis, con relación integral del principio de cosa juzgada y el principio de *non bis in ídem*, debe destacarse que la jurisprudencia considera que la cosa juzgada es la expresión más fuerte del principio del *non bis in ídem*, por lo que toda violación de aquella, configura de igual forma la violación a este.

En conclusión, lo que se intenta impedir con el respeto al principio de *non bis in ídem*, es repetir una sanción, un doble enjuiciamiento y una sanción descomedida al mismo sujeto que realiza un mismo hecho, es así como se debe tener en cuenta que este principio, exhibe consecuencias sustantivas y procedimentales. (Ramírez, 2008, pág. 101).

(...) Tal principio es ajustable como resultado de la concurrencia de sanciones penales y administrativas y de la duplicidad de sanciones administrativas, ya que no resulta válido que el Estado valore de diferente manera unos mismos hechos. Dejando por fuera de la esfera del *non bis in ídem* la prohibición a la duplicidad de procedimientos diversos. (Rodríguez, 1998, pág. 107)

Adicionalmente, otro de los fines planteados por el principio en cuestión, es el consentimiento de la administración a la actuación de los órganos judiciales, situación que se comprueba, entre otras cosas, así:

---

presupuestos culpabilistas del derecho penal". Sentencia (3.<sup>a</sup>) del 10 de mayo de 1996. (Ramírez, 2008, p. 107)

(...) En el respeto al planteamiento fáctico realizado por la jurisdicción que debe observar la Administración cuando aquellos han intervenido previamente (Villalba, 1998). En el mismo sentido, es preciso decir que el desarrollo jurisprudencial del principio de *non bis in ídem* deja claro que la legislación penal y la competencia jurisdiccional que requiere la aplicación de aquélla despliegan preferencia sobre los procedimientos administrativos sancionadores y sobre la competencia administrativa. (Ramírez, 2008).

Por consiguiente, en los supuestos objeto de ser perseguidos en materia penal y administrativa, se requiere la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y postergarlo hasta lograr finalizar el proceso penal. De lo anterior, se concluye:

(...) Que el principio de *non bis in ídem*, como principio general del derecho y garantía fundamental de todos los ciudadanos, debe desarrollarse en dos momentos, uno en el momento de la elaboración de la legislación, para impedir la concurrencia de ciertas prohibiciones y sanciones por los mismos hechos, y otro, cuando se va a aplicar aquella, pues se debe prohibir expresamente la diversidad de sanciones y juzgamientos, en donde sólo existe un individuo. Transformándose así, en un "instrumento que otorga un grado de seguridad jurídica muy importante al receptor de la norma sancionadora que conoce las consecuencias que pueden derivar de sus actuaciones, reforzando su efecto preventivo" (Villalba, 1998).

Entonces resulta que, en los escenarios que se presente diversidad de sanciones por unos mismos hechos, el órgano jurisdiccional competente debe tener en cuenta las limitaciones propias de los distintos órdenes que concurren. Específicamente, hay que



valorar las diferencias que existen entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, Además:

(...) Sitúan al primero de estos órdenes como la razón última en el escenario sancionador en materia sancionadora; ello al reservársele las formas de ataque más graves a los bienes jurídicos tutelados por el legislador, el carácter prioritario y preferente de la jurisdicción penal frente a la intervención administrativa en materia sancionadora, y la naturaleza punitiva severa del derecho penal, y al contemplar las sanciones más gravosas para los individuos; pero a su vez, al ser el que reviste mayores garantías sustanciales y procesales. (Ramírez, 2008).

Por su parte, la Corte Constitucional hizo un recuento de las características que gobiernan la prohibición del doble enjuiciamiento, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- El principio del *Non Bis In Ídem* tiene el carácter de derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, y con él se busca “evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento, colocándolas en estado de absoluta indefensión y de continua ansiedad e inseguridad”.
- Su importancia radica en que, “cualquier individuo puede tener la confianza y la certeza de que las decisiones definitivas dictadas en su contra, fruto de los procesos que definen su responsabilidad en la comisión de conductas contrarias a derecho, realizan la justicia material en cada caso concreto e

impiden que tales comportamientos ya juzgados puedan ser objeto de nuevos debates sin distinta fórmula de juicio”.

- El fundamento de su existencia son los principios de seguridad jurídica y justicia material, los cuales a su vez se amparan en el principio de la cosa juzgada, por cuyo intermedio se les reconoce carácter definitivo e inmutable a las decisiones judiciales ejecutoriadas, impidiendo “que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior”.
- Teniendo en cuenta el ámbito de protección, el principio de *non bis in ídem* no solo se dirige a prohibir la doble sanción sino también el doble juzgamiento, pues no existe justificación jurídica válida para someter a una persona a juicios sucesivos por el mismo hecho. En este sentido, la expresión “juzgado”, utilizada por el artículo 29 de la Carta para referirse al citado principio, comprende las diferentes etapas del proceso y no sólo la instancia final, es decir, la correspondiente a la decisión.
- La prohibición del doble enjuiciamiento se extiende a los distintos campos del derecho sancionador, esto es, a todo régimen jurídico cuya finalidad sea regular las condiciones en que un individuo puede ser sujeto de una sanción como consecuencia de una conducta personal contraria a derecho. Es oponible no solo a las autoridades públicas titulares del ius puniendi del Estado, sino también a los particulares que por mandato legal están investidos de potestad sancionatoria. De manera particular, y dada su condición de garantía

fundamental, al Legislador le está prohibido expedir leyes que permitan o faciliten que una misma persona pueda ser objeto de múltiples sanciones o de juicios sucesivos ante una misma autoridad y por unos mismos hechos. (Sentencia C-632, 2011)

- Conforme con su finalidad, la prohibición del doble enjuiciamiento, tal y como ocurre con los demás derechos, no tiene un carácter absoluto. En ese sentido, su aplicación “no excluye la posibilidad de que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando la conducta enjuiciada vulnere diversos bienes jurídicos y atienda a distintas causas y finalidades”. (Sentencia C-632, 2011).
- Así entendido: El principio *Non Bis In Ídem* no impide que “una misma conducta sea castigada y valorada desde distintos ámbitos del derecho, esto es, como delito y al mismo tiempo como infracción disciplinaria o administrativa o de cualquier otra naturaleza sancionatoria”. Desde este punto de vista, el citado principio solo se hace exigible cuando, dentro de una misma área del derecho y mediante dos o más procesos, se pretende juzgar y sancionar repetidamente un mismo comportamiento. (Sentencia C-632, 2011).

En Colombia, como primer presupuesto normativo se puede indicar que la Constitución Política de 1991, establece que:

(...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a

un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. (Const., 1991, Art. 29)

Seguidamente se destaca su inclusión en la Ley 906 de 2004, cuando expresa:

[...] La persona cuya situación jurídica haya sido definida por sentencia ejecutoriada o providencia que tenga la misma fuerza vinculante, no será sometida a nueva investigación o juzgamiento por los mismos hechos, salvo que la decisión haya sido obtenida mediante fraude o violencia, o en casos de violaciones a los derechos humanos o infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, que se establezcan mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia. (Ley 906 , 2004).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que “el inculpado absuelto por una sentencia en firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1969)

No debe existir más de un proceso por conducta (lo que no impide que, por factor de conexión, varias conductas constituyan el objeto de un mismo proceso) sobre esto se tiene lo siguiente:

[...] una misma conducta puede tener la virtualidad de acantonarse simultáneamente en diferentes ámbitos del derecho, esto es, producir efectos materiales lesivos de distintos derechos de una pluralidad de titulares, o de dos o más derechos de un mismo titular; claro es que el Estado debe proveer a la defensa y protección de tales derechos

tipificando las conductas dañinas de los correspondientes bienes jurídicos. Y este es justamente el punto: el Estado Social de Derecho debe reivindicar a través de los respectivos estatutos la protección de los bienes jurídicos predicables de la sociedad y del Estado mismo, bienes que por múltiples motivos pueden ser amenazados o vulnerados merced a una o varias conductas. Por donde, si una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos, mal podría aducir a su favor el non bis in ídem como medio para obtener un juzgamiento circunscrito a los linderos de uno solo de tales bienes, toda vez que el examen de dicha conducta frente a los demás bienes jurídicos afectados quedaría en el más completo abandono, allanándose así el camino para la eventual impunidad de los respectivos infractores, con la subsiguiente alarma social que con frecuencia da noticias sobre las políticas y acciones de la justicia administrativa y judicial. (Sentencia C-478 , 2007)

## **1.2. Principio de Confianza Legítima**

Al hablar del principio de confianza legítima es necesario remontarse a la figura del derecho alemán conocida como vertrauensschutz, que traducido al castellano significa protección de confianza.

En España, los primeros pronunciamientos al respecto, aparecen en jurisprudencia del Tribunal Supremo del 28 de febrero de 1989:

(...) Los hechos que se relatan dan cuenta de un centro de enseñanza que ha venido disfrutando de una subvención del Estado para el curso del año académico 1982-1983 a pesar de no estar cumpliendo los requisitos para obtenerla. En el año siguiente se le niega a pesar de no existir variación en las condiciones de hecho y de derecho en las que se encontraba el año anterior y que llevaron a recibir la subvención para ese año y

el anticipo para el año siguiente pese a negarse definitivamente la correspondiente al año 1983-1984.

(...) El tribunal supremo concluye, que, si la situación de hecho no había sido modificada de un año para otro, no era posible negar la subvención toda vez que el colegio tenía la convicción de que recibiría la totalidad de la misma. (De Vivero, 2004, pág. 126)

Luego, el principio de confianza legítima fue abordado por el Tribunal Supremo español en materia contractual, en las sentencias de fechas 1 de marzo de 1991 y 31 de marzo de 1998, en donde esta última, trata el caso de una empresa que solicita autorización para construir una estación de servicio, permiso que le fue autorizado, pero después, el cabildo insular (entidad competente para otorgar el permiso) ordena la suspensión de la obra. Es así como en la sentencia se le otorga la protección al individuo, considerando que se llevó al particular a la seguridad de encontrarse amparado en la ley.

Así las cosas, es la legislación española una de las precursoras en el tratamiento de este principio, dando una consagración normativa en su artículo 3 de la Ley 4 de 1999, que regula el procedimiento administrativo común:

(...) Artículo 3°. Principios generales: las administraciones públicas sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima.

Esta institución jurídica ha sido introducida al derecho colombiano por medio de la jurisprudencia y se ha hecho con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos que en repetidas oportunidades se han visto trasgredidos por actuaciones y/o decisiones de la administración.

Este principio implica un enfrentamiento entre el principio de seguridad jurídica y legalidad en su concepción tradicional y su importancia en el ordenamiento colombiano radica en que el mismo desarrolla el pilar fundamental del Estado colombiano de la Buena Fe. (De Vivero, 2004, pág. 123)

La aplicación del principio de confianza legítima no es otra cosa que la lucha por que se desarrolle en el enfrentamiento de legalidad desarrollado en un Estado de Derecho versus en un Estado Social de Derecho. Así las cosas, la teoría de la confianza legítima se fundamenta en una expectativa con la que cuenta una persona.

(...) Pero entiéndase expectativa con una estabilidad o protección que la administración entrega al individuo con carácter de certeza o ante los cambios súbitos de legislación, además de la duda si podría aplicar en derechos adquiridos a pesar del este pronunciamiento. (Sarmiento, 2014, pág. 35)

Para Bermúdez J. Citado por (Sarmiento, 2014)

(...) La protección de la confianza legítima, en un sentido jurídico, significa, por tanto, una garantía en el ámbito público, consistente en la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y en la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste. De esta forma su ámbito de actuación se extiende tanto al

campo de la administración como de la legislación, como, por último, de la jurisprudencia. (pág. 31)

En ese contexto, Coviello (2004) explica que:

(...) La protección de la confianza legítima, es el instituto del derecho público, derivado de los postulados del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos), comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocatoria o derogación, provoca un daño antijurídico en los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de estos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado, y que consiste, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de tratarse de un acto (de alcance individual o general) inválido o del reconocimiento del derecho a una indemnización de no ser ello posible; de tratarse de un acto o comportamiento válido, su continuidad o permanencia; en los supuestos de revocación o modificación de actos válidos o de derogación de actos normativos (administrativos o legislativos) en la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización. (pág. 462)

Según sentencia T – 472 de 2009 de la Corte Constitucional colombiana, manifiesta el alcance del principio de confianza legítima, así:

(...) (i) que no libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual será preciso



examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificación. (Sentencia T-472, 2009)

La investigación titulada “La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal”, (Arciniegas, 2004) toca el tema de la confianza legítima e indica lo siguiente:

La gran dificultad en la aplicación de la teoría de la confianza legítima la constituye el carácter de intocable que se le ha dado al principio de legalidad.

[...] Se explica en la necesidad de proteger situaciones que se encuentran a mitad de camino entre los conceptos de derechos adquiridos y meras expectativas, obedece a la necesidad de amparar situaciones a partir de las cuales jamás se podría consolidar un derecho porque pueden llegar incluso a calificarse como ilegales pero que merecen protección del Estado en razón a la actuación de buena fe de quien se encuentra en esta. (pág. 27).

El principio de confianza legítima es un principio general del derecho de reciente incorporación en Colombia, el cual tiene anclaje constitucional, aunque no se encuentra expreso, se inspira en buena medida, en la manera como jurídicamente se abordan una serie de problemáticas relacionadas con las decisiones, actuaciones, hechos y

omisiones de la administración que sorprenden a los ciudadanos, porque varían la decisión que previsiblemente se espera de ella, a juzgar por los antecedentes en relación con casos similares. Precisamente, los presupuestos que se le reconocen a la confianza legítima son:

- Que se esté en presencia de una decisión administrativa o de una conducta o comportamiento concreto suyo;
- La contradicción o diferencia de ella con decisiones anteriores, que han recibido soluciones diferentes, y que sirven de referencia para la comparación; o también la existencia de una comunicación o consentimiento de la administración para ejecutar algo y la posterior negación o contradicción de la misma;
- La existencia de supuestos fácticos y/o jurídicos comunes y similares entre la decisión o actuación anterior y la nueva;
- La necesidad de que tanto las decisiones o actuaciones administrativas anteriores y la que se juzga sean de contenido individual (Sentencia del Consejo de Estado, 2011).

Ahora bien, según lo establecido por la Constitución Política en su artículo 83, las actuaciones de las autoridades públicas deben ceñirse bajo el principio de la buena fe, con lo que se genera una presunción legal entre las relaciones del estado con los particulares, es así como el principio de confianza legítima se integra con el anterior, en la medida de la imposibilidad de la administración para modificar situaciones jurídicas,

derivadas de expectativas justificadas con principios de legitimidad, sustentada en la seriedad de las actuaciones de las autoridades, conforme al principio de la buena fe y la inadmisibilidad de acciones arbitrarias del Estado.

Resulta claro decir que la buena fe es un principio que se plasma o cristaliza en materia administrativa a través de lo que conocemos como el principio de la confianza legítima.

Así las cosas, se torna imperioso analizar la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que define el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas, ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta. De esta forma, la buena fe admite la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada.

En ese mismo sentido, la Honorable Corte Constitucional señala que:

(...) La buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario. (Sentencia C-1194, 2008).

De igual forma, el Consejo de Estado en relación al principio mencionado, señaló que;

(...) La Buena fe es un principio general del derecho que irradia todas las relaciones jurídicas, y significa fundamentalmente rectitud y honestidad en el trato entre las personas en una determinada situación social y jurídica. Dicho de otro modo, es la ética media de comportamiento entre los particulares y entre estos y el Estado con incidencia en el mundo del derecho, descansa en la confianza respecto de la conducta justa, recta honesta y leal del otro, y se constituye en un comportamiento que resulta exigible a todos como un deber moral y jurídico propio de las relaciones humanas y negóciales. (Consejo de estado, 2007)

En el tema electoral, la confianza legítima proviene no solo de los electores sino del elegido que ve cómo sus aspiraciones al ser elegidos por voto popular se ven truncadas por decisiones de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sin tener en cuenta que en vía administrativa superaron los controles que se hacen para determinar las inhabilidades en las que pueda incurrir algún candidato.

Las anteriores precisiones han llevado a las autoridades tanto administrativas como judiciales seguir dos corrientes distintas en casos como los expuestos en la presente investigación, empero, en Colombia aún no se decanta totalmente ni el tema de revocatoria de inscripción de candidaturas ante el Consejo Nacional Electoral, ni el de la nulidad electoral ante el Honorable Consejo de Estado; así las cosas, se siguen dos teorías distintas, la una indicando la violación de los principios analizados y la otra contraria a la anterior, la no existencia de trasgresión a dichos postulados.

Ahora bien, dentro de la concepción del principio de confianza legítima, se puede señalar la configuración de unos derechos, bajo el entendido que el ciudadano encuentra en la actuación de la administración, que, al transcurrir de alguna u otra manera, se llega a conformar una especie de derecho adquirido, del cual, es posible encontrar inicialmente lo dicho por Zuleta (1927).

(...) Que Para fijar el alcance y determinar el sentido exacto del artículo 2º del Código Civil francés, conforme al cual “la ley no dispone sino para el futuro y no tiene efecto retroactivo”, los comentaristas idearon la distinción entre derechos adquiridos y meras expectativas. (Zuleta, 1927, pág. 26):

### **1.3. Derechos Adquiridos**

Para Merlin los derechos adquiridos son “aquellos que han entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que ahora es parte de ella, y que, por tal sentido, no puede serle arrebatado o vulnerado por aquel que le se lo reconoció de forma legítima”. Toda ventaja diferente no es otra cosa que una expectativa que no debe ser determinada como nuestra y que la ley tiene la facultad para arrebatarnos tal esperanza de tenerla, aunque esta definición, según resalta Luis Claro Solar, “tiene el inconveniente de no poderse aplicar en todos los casos, pues hay derechos que no figuran en nuestro patrimonio, como los derechos políticos y los derechos constitutivos de la persona; y hay facultades que no pueden sernos quitadas por nadie y que, sin embargo, no constituyen derechos adquiridos en el sentido que debemos dar a estas expresiones. Pero en el fondo todas las definiciones están de acuerdo en esta idea capital: los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las

expectativas aquellas facultades no ejercidas en el momento del cambio de legislación” (Solar, 1992).

De igual manera, se debe entender que el derecho adquirido es aquel “que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente”, mientras que la mera expectativa, sólo es una ilusión sin ningún tipo de realización; por consiguiente, los derechos adquiridos deben ser resguardados, incluso contra la nueva normatividad: ésta no podría limitar derechos de las personas que se encuentran definitivamente investidas de los mismos, caso contrario al tratarse de simples expectativas, que claramente pueden ceder ante una nueva ley, que tiene la potestad de atentar contra ellas y quitarle cualquier tipo de efecto, es así como se cree que la necesidad de seguridad está suficientemente resguardada si el derecho adquirido se encuentra amparado, y las simples expectativas deben ceder ante una ley que se supone más justa” (Sentencia C-168, 1995).

Bonnecase citado por la Corte Constitucional en Sentencia C 168 de 1995 Considera que el concepto del derecho adquirido debe cambiarse por el de situación jurídica concreta y de igual forma, el concepto de expectativa debe cambiarse por el de “situación jurídica abstracta”; el primero, es derecho adquirido y el segundo, es expectativa. “Por la noción de situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada”; y la situación jurídica concreta, “es la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las

reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las 23 ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución, y sobre esta última señala que constituyen el campo sobre el cual no puede tener efecto la nueva ley". (Sentencia C-168, 1995)

Baudry, Lacantinerie y Horques Fourcade; desarrollaron una tesis basados en que los derechos adquiridos deben entenderse como facultades ejercitadas y diferenciándolo de las expectativas de derecho que serían las facultades legales. Es así como las facultades legales pueden ser modificadas por la nueva ley, pues no se consideran como derechos adquiridos, mientras que las facultades ejercitadas, transforman una posibilidad en un derecho real, que no puede ser violado o restringido por ninguna nueva ley. (Lacantinerie, 1907, pág. 381)

Gabba (1891) citado por la Corte Constitucional en (Sentencia C-168, 1995). manifiesta dentro de su teoría que una ley es retroactiva sólo cuando lesiona intereses que para los ciudadanos ya se han convertido en derechos adquiridos basado en una ley anterior, pero deja de serlo cuando sólo viola meras facultades legales o simples expectativas. Por lo que debe entenderse por derechos adquiridos, todos aquellos derechos que son consecuencia de un hecho apto para producirlos bajo el imperio de la ley vigente al tiempo en que el hecho se ha realizado y que han entrado inmediatamente a formar parte del patrimonio de la persona sin que importe la circunstancia de que la ocasión de hacerlos valer se presenten en el tiempo en que otra ley rige.

Según Alessandry y Somarriva, las simples expectativas sólo son “esperanzas de adquisición” de un derecho que se establece bajo la actual legislación y que todavía no se pueden transformar en derechos por falta de requisitos exigidos por la ley; para ilustrar lo anterior, ponen de ejemplo la expectativa a la sucesión del patrimonio de una persona viva. (Alessandri & Somarriba, S.f, pág. 228)

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, con ocasión de un pronunciamiento en materia de retroactividad tributaria, en la sentencia STC 6 de 1983, en un aparte de sus fundamentos jurídicos, hace una breve alusión a una de las características que la jurisprudencia local y la doctrina citada entienden que forma parte de la definición del concepto de los derechos adquiridos; según esta sentencia, “negar que el beneficio tributario en cuestión constituya un derecho tributario adquirido que haya entrado a formar parte del patrimonio del sujeto afectado, pues ésta es una de las características definitorias de los derechos adquiridos” (Sentencia 6, 1983).

Se observa en el sentir del Tribunal Constitucional español, como característica definitoria de los derechos adquiridos, que el derecho entró a formar parte del patrimonio del ciudadano.

La Constitución Política de 1991, en relación a los derechos adquiridos, en su artículo 58 establece lo siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los



derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (Const., 1991, art. 58).

Al tratar el tema de los derechos adquiridos, se debe entender que el primero es “aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que, por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente” (Corte Constitucional de Justicia , 1974).

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de marzo de 1977, expresó: “Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado”. Por su parte, la Corte Constitucional en distintos fallos jurisprudenciales ha abordado el tema de manera similar.

La Corte Constitucional, diferenció los derechos adquiridos de las meras expectativas, en cuanto al ámbito de protección constitucional. Sostuvo que estas últimas reciben una protección más precaria, puesto que “la Ley nueva sí puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una Ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva”. Aclaró que las “expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el Legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social”. (Sentencia C-147, 1947)

En esta misma línea, la Corte corroboró su jurisprudencia acerca de la diferencia entre los derechos adquiridos y las meras expectativas y recalcó que el legislador está autorizado para modificar las normas laborales, “sin más límites que los que le imponga la misma Constitución y los derechos fundamentales de las personas” (sentencia C-781 , 2003).

Posteriormente, en la sentencia C-038 de 2004, la Corte recalcó nuevamente el contenido conceptual de la noción jurídica de los derechos adquiridos, dejando claro que estos gozan de amparo constitucional, y no se pueden desconocer por las leyes ulteriores, mientras que las meras expectativas no gozan de este amparo (CP art. 58).

Lo que en conclusión quiere decir que las leyes no pueden tener un desconocimiento sobre una situación jurídica desconocer ya establecida en una ley anterior, pero sí podría llegar a una modificación en relación a regulaciones abstractas, aunque con esto se pueda afectar la esperanza que algún ciudadano tenía de adquirir un derecho, si la regulación no hubiese sido alterada. (Sentencia C-038, 2004)

Conforme a lo antes expuesto, bien puede concluirse que existe un derecho adquirido cuando previo el cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, el derecho allí reglamentado se consolida e ingresa al patrimonio de una persona; esos derechos no pueden ser desconocidos, son inviolables y constituyen una garantía para su titular. Mientras que la simple expectativa es la esperanza de adquirir un derecho regulado en el ordenamiento jurídico vigente, pero aún no convertido en derecho por no haberse cumplido en su totalidad los requisitos que exige el ordenamiento jurídico.

Para resumir, se presenta un derecho adquirido cuando: i) es predicable de un sujeto; ii) los hechos descritos en las premisas normativas se cumplen, y iii) el derecho ha ingresado en forma definitiva al patrimonio de una persona. (Sentencia T-744, 2007)

Así las cosas, resulta que cuando una persona es titular de un derecho adquirido o de una mera expectativa, asegura una confianza en que ese derecho ya consolidado o las situaciones jurídicas generadas de la expectativa propiciada por la actuación u omisión del Estado, le será garantizada y protegida por cualquier autoridad pública. Significa lo anterior, que el principio de confianza legítima le protege al ciudadano, los derechos adquiridos y las meras expectativas. Sin embargo, existe discusión si el principio de confianza legítima es el medio idóneo para proteger los derechos adquiridos o si el objeto de protección de este principio lo constituyen únicamente las meras expectativas. (González, 2011, pág. 26)

## **Capítulo II. Fundamentos de Derecho Electoral.**

### **Introducción**

Los fundamentos constitucionales del Derecho Electoral en el contexto de los derechos político-electorales evidencian el reconocimiento del poder político en el ejercicio electivo de la democracia, en el desarrollo normativo de la función estatal y en la organización no solo de las elecciones sino del sistema de partidos políticos.

Por ello, la renovación política en la división consagrada como conquista histórica, reivindica la ciudadanía en la función estatal de los procesos electorales. Así como la creación de organismos públicos, la consagración del sistema de partidos políticos y el ejercicio de las elecciones en la vida democrática.

En ese orden, el diseño constitucional consagra no solo la titularidad y funcionamiento sino el instrumento impugnativo de la justicia electoral en la constitucionalización del Derecho electoral.

Concluyentemente, los fundamentos constitucionales del Derecho Electoral se enmarcan en los procedimientos reconocidos en el contexto de la Democracia. Es por ello, que simbolizan el acceso al poder político por vía electoral donde las elecciones resultan garantizar el derecho a elegir y ser elegido en la designación que incorpora el sufragio.

### **Desarrollo**

Los fundamentos del Derecho Electoral en el contexto del Estado Social de Derecho, se establecen precisamente en el mandato constitucional que otorga el poder

de elegir y ser elegido como derecho reconocido en los procedimientos electorales. Sin desconocer, las vías de hecho en el uso de la fuerza ilegal de las armas.

Siendo así, la doctrina jurídica, normativa, resoluciones administrativas y jurisprudencia, establece los fundamentos del Derecho Electoral en la integralidad del derecho político que lo sustenta. Las regulaciones de derechos y garantías se enmarcan en términos de justicia y seguridad jurídica en medio de las relaciones entre gobernados y gobernantes.

Surge, a partir de los problemas socio-jurídicos en las situaciones reales que lo declara. Manifestándose, a través de principios trascendentales en el tiempo y el espacio. Como sistema de doctrina jurídica, conocimientos sistematizados y valores reconocidos constitucionalmente opta por la organización política que manifiesta su legislación, doctrina y jurisprudencia electoral. Además, de los tribunales especializados que la integran, aplican e interpretan en su trámite procesal específico, en la armonización de las relaciones que se agotan entre gobernantes y gobernados y en la elección, designación de servidores públicos y remoción de unos para representar políticamente a otros en la realización de la justicia en términos de seguridad jurídica como valor general del Derecho.

## **2.1. Inhabilidades para ocupar cargos de elección popular**

El derecho a ser elegido es un derecho político y un derecho fundamental dentro de la democracia moderna, no obstante, como cualquier derecho, no es absoluto, pues conserva limitaciones que el constituyente y el legislador usaron para restringirlo a

través de las inhabilidades, esto, con la finalidad de llevar al sufragio a los candidatos con las calidades adecuadas para la función en un cargo de elección popular.

Es así como se instaura un régimen de inhabilidades que no son más que “las circunstancias que impiden el ejercicio de un derecho del que ya se es titular. Su objetivo es moralizar y garantizar probidad, igualdad e imparcialidad de quien ingresa al servicio público” (Moe, 2011).

Según la Real Academia de la lengua española, el término “inhabilidad” significa “defecto o impedimento para ejercer un empleo u oficio”

[...] las causas que producen inhabilidad, son de diferente orden y especie, generalmente obedecen a razones de tipo natural, jurídico o moral entre otras, la incursión en ellas constituye falta disciplinaria y dicha conducta deben ser investigadas dentro del proceso disciplinario correspondiente. (Obando Reyes, Alba Nelly, y Correa Uribe, Darío, p. 59 citado por Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, pág. 1)

La Corte Constitucional, dice que las inhabilidades son:

(...) Como las demás calidades, son exigencias o requisitos, que deben reunir los candidatos a los cargos públicos, para efectos de su incorporación al servicio del estado, ya sea en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, las cuales deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, pág 2)

Las inhabilidades son una circunstancia negativa del individuo, que, para el contexto de los cargos a elección popular, implican un impedimento al candidato para el ejercicio de un cargo. Las causales de inhabilidad provienen de distinto orden y tienen una clara finalidad.

Sobre esta finalidad, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

La necesidad de poner en práctica estos principios Superiores significa que, como lo ha precisado en repetidas ocasiones la Corporación, no obstante el derecho ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. art. 40), quienes acceden al desempeño de funciones públicas deban someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, apenas acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva.

Es así como la Constitución Política y la ley se han encargado de fijar un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a través del cual se persigue impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no ostentan las condiciones y cualidades que han sido estatuidas para asegurar la idoneidad y probidad del que aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público.

En este sentido el inciso final del artículo 122 constitucional se enmarca dentro del objetivo del Constituyente de obligar al servidor público a tomar conciencia de la

importancia de su misión y de su deber de actuar de manera diligente y proba en el cumplimiento de sus tareas. (Sentencia 064, 2003)

Entonces, se puede concluir que las causales de inhabilidad para distintos cargos de elección popular, tienen una clara finalidad y se encuentran previstos de forma expresa en la ley, por lo que no se pueden considerar como tal, situaciones no encuadradas dentro de la norma, así lo expresa la Corte Constitucional. (Consejo Nacional Electoral de Colombia, 2015)

En Sentencia C-200 de 2001 se establece:

(...) El legislador tiene un margen de discrecionalidad amplio para regular las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública, dentro de las limitaciones que la propia carta define. Diferente es la situación del operador jurídico, quien debe interpretar estricta y restrictivamente las causales de inelegibilidad, en tanto y en cuanto son excepciones legales al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos. (Sentencia T-200 , 2011)

Mediante Sentencia C-509 de 1994 de la Corte Constitucional, se indicó respecto de las consecuencias de las inhabilidades:

(...) Es bien sabido que las inhabilidades tienen como objetivo fundamental no sólo impedir que una persona que se encuentre afectada por una de ellas, sea elegida o designada en un cargo público, sino que además como lo prevé el artículo 6o. acusado,

---



respecto de quienes surgiere una de las causales descritas en forma sobreviniente, pueden ser declarados insubsistentes, con lo que se pretende mantener y garantizar los principios enunciados de dignidad, eficiencia e idoneidad en la noble tarea de administrar justicia. La configuración de tales inhabilidades acarrea lo siguiente: a) Para quien aspira a ingresar o acceder a un cargo público, no podrá ser designado ni desempeñar dicho cargo. b) Para quien sin haberse configurado alguna de las causales de inhabilidad mencionadas, es nombrada para ocupar un cargo o empleo en la Rama Jurisdiccional, o cuando encontrándose en ejercicio del cargo, incurre en alguna de ellas, será declarado insubsistente. En todos estos eventos, la persona nombrada, deberá ser declarada insubsistente mediante providencia motivada, aunque el funcionario o empleado se encuentre escalafonado en la carrera judicial. (Ap. VI, sección tercera)

Vale entonces, verificar una por una las causales de inhabilidad previstas dentro del ordenamiento jurídico, unas de rango constitucional y otras de rango legal, frente a los distintos cargos y corporaciones públicas de elección popular.

Respecto de las inhabilidades para ser elegido presidente y vicepresidente de la República, la Constitución Política, ha señalado lo siguiente:

(...) Artículo 197. El nuevo texto es el siguiente: No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

No podrá ser elegido presidente de la República o vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

(...) Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde. (Acto Legislativo 02, 2015, Art. 197)

Por otro lado, frente a lo respectivo en el caso de los congresistas, la Constitución Política de 1991 establece:

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o

hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

8. Según Acto Legislativo 01 de 2009 El nuevo texto es el siguiente:

(...) Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del

último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010. (Art. 13)

Para el caso de las elecciones territoriales locales, se encuentra el régimen de inhabilidades respectivo en la Ley 617 de 2000, de donde inicialmente se encuentra lo dispuesto para el caso de los gobernadores, así:

Artículo 30. De las inhabilidades de los gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.
3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.
5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.
6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional. (Ley 617 de 2000, Art. 30)

En segundo lugar, en el nivel departamental, se haya en el artículo 33, las inhabilidades para ser elegido como diputado de la siguiente manera:

Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.
3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.
  
5. Aparte tachado INEXEQUIBLE, sustituido por el aparte entre <>> Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha. (Ley 617 de 2000, Art. 33)

Del mismo modo, en el artículo 37 se encuentran las causales de inhabilidad previstas para ser elegido como alcalde municipal, de la siguiente forma:

Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.
3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el



respectivo municipio. Así mismo, quien, dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.
5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.  
(Ley 617 de 2000, Art. 33)

Dentro del mismo nivel municipal, se encuentran las inhabilidades para ser elegido como concejal, de la siguiente manera:

Artículo 40. De las inhabilidades de los concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.
3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos

domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha. (Ley 617 , 2000)

Finalmente, las inhabilidades para ser elegido edil se encuentran relacionadas en la Ley 136 de 1994 en su artículo 124, así:

Artículo 124. Inhabilidades. Sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezcan la Constitución y la ley, no podrán ser elegidos miembros de Junta Administradora Local quienes:

1. Hayan sido condenados a pena privativa de la libertad dentro de los diez (10) años anteriores a la elección, excepto en los casos de delitos culposos o políticos.
2. Hayan sido sancionados con destitución de un cargo público, excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público; y
3. Sean miembros de las corporaciones públicas de elección popular, servidores públicos o miembros de las Juntas y consejos directivos de las entidades públicas. Ley 136 de 1994, Art. 124)

Frente a lo anterior, es importante precisar que algunas causales son de naturaleza subjetiva y otras de naturaleza objetiva, por lo que debe recordarse que aquellas de naturaleza objetiva, entendiendo por estas aquellas que son objetivamente demostrables, son las que de manera general atiende el Consejo Nacional Electoral, esto debido a los términos con los que cuenta esta Corporación para tomar una decisión al respecto.

Una de las causales objetivas común a todos los cargos y corporaciones públicas de elección popular es la de haber sido condenado a pena privativa de libertad, al respecto, la Corte Constitucional, ha dicho lo siguiente:

En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo –lo ha dicho la Corte-, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse

desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno. (Sentencia C-209 , 2000), Ap. VI, numeral 4.

De acuerdo con la jurisprudencia referida, la inhabilidad por haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad es una causal intemporal, que busca garantizar la elección de ciudadanos idóneos, sin reproches de orden moral que pongan en entredicho su aptitud para el manejo de los asuntos públicos.

Así mismo, de la norma que la consagra, se desprenden dos presupuestos para que se configure, como son la condena a pena privativa de la libertad y que esta haya sido proferida en cualquier tiempo. “Además, la norma establece como excepciones los delitos políticos y culposos, que solo inhabilitarán por el tiempo que dure la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas” (Resolución 2926, 2016, p. 9)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que esta inhabilidad puede configurarse incluso por condenas impuestas antes de la Constitución Política de 1991: Entiéndase bien que la nueva Carta, también gobierna sobre todas las consecuencias jurídicas de hechos anteriores a ella, siempre que en este último caso tales consecuencias jurídicas aparezcan después de su vigencia, aserto que equivale a

sostener que el antecedente de una condena penal por delito contra el patrimonio del Estado, hecho contemporáneo con la carta del 86, inhabilitaba al señor Bermúdez Escobar para desempeñar el cargo de Gobernador, que es la consecuencia jurídica establecida por la Carta del 91 y que ocurrió después de su vigencia. (Consejo de Estado, 2002)

Así las cosas, en lo que respecta a las inhabilidades de carácter objetivas, como las derivadas de una sentencia penal condenatoria, debe recordarse que son de interpretación restrictiva en atención a su taxatividad, establecida en la Constitución Política de forma general y de forma particular consagrada en los regímenes para cada cargo de elección popular, de las cuales en cuanto a una sentencia de orden penal se excluyen las conductas por delitos culposos o políticos, una vez han sido cumplidas las condenas.

No obstante, en lo que guarda relación con los procesos de responsabilidad fiscal, debe aclararse que la decisión de responsabilidad declarada en estos, no se encuentra prevista en ninguno de los regímenes de inhabilidades para ocupar cargos de elección popular, por lo que no invalidan el acto de elección y mucho menos el de inscripción de candidaturas.

En ese contexto, existe un carácter taxativo de las causales de inhabilidad para ocupar cargos de elección popular, que imposibilita que los candidatos a los mimos, resulten afectados por situaciones previstas en la ley o la constitución, ajenas a los de su propia naturaleza, a la vez que proscribire la analogía e interpretación extensiva. Al respecto la Corte Constitucional dispuso:

No obstante, por razón del interés general, la Constitución establece en forma expresa y excepcional causal de inhabilidad e incompatibilidad en relación con los servidores públicos las cuales se encuentran establecidas en los Artículos 126-128 y específicamente respecto de algunos de ellos, como los miembros del Congreso de la República en sus Arts. 179-181, el Presidente de la República Art. 197, los diputados y los concejales Arts. 292.

Conforme al criterio expresado por la Corte Constitucional con base en los respectivos textos normativos, las causales constitucionales de inhabilidad e incompatibilidad tienen en unos casos carácter taxativo. En los demás casos pueden ser establecidas o ampliadas por el legislador, por disposición expresa del constituyente o en virtud de la cláusula general de regulación de la función pública como lo establece el Arts. 123 y 150, Núm. 23, de nuestra Carta Magna, en ejercicio de la potestad de configuración normativa, en el cual está sometido a dos tipos de límites: i) los derechos, principios y valores constitucionales, particularmente los derechos a la igualdad, el trabajo, el libre ejercicio de profesiones y oficios y el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, y ii) los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, por tratarse de limitaciones a derechos fundamentales, principios que en esta materia tienen como referencia los principios de la función administrativa previstos en el Art. 209 superior, en particular la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad.

También, ha señalado esta corporación que, por la índole excepcional de las inhabilidades e incompatibilidades, las normas que las contemplan deben

ser interpretadas y aplicadas con un criterio restrictivo y, por ende, con exclusión de un criterio extensivo. (Sentencia C-903, 2008).

A su vez, el Consejo de Estado, expresa que las causales de inhabilidad de orden disciplinario no determinan el acceso a los cargos de elección popular, debido a que estos tienen un régimen especial:

A su juicio, el actor pretende que se dé aplicación el artículo 38.3 de la ley 734 de 2002, relativo al régimen general de inhabilidades de los servidores públicos, norma que no es aplicable a los congresistas, quienes se sujetan a un régimen especial:

La integración normativa que plantea el recurrente no es aceptable. Ello llevaría a admitir que en materia de inhabilidades está permitida la analogía Legis, lo cual contradice no solo el carácter taxativo de las causales de inhabilidad para ser alcalde, sino que igualmente vulnera el principio de interpretación restrictiva de las limitaciones al derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con base en lo dicho colige la Sala que la causal de inhabilidad invocada en la demanda tiene una connotación y alcance meramente disciplinario, que está referida únicamente al acto de posición o ejercicio del cargo y que por lo mismo no puede extenderse al acto de elección o nombramiento. (Sentencia del consejo de estado, 2004)

En ese orden y de acuerdo a la jurisprudencia relacionada, se encuentra que los cargos de elección popular poseen un régimen de inhabilidades particular, que es



aplicable de manera exclusiva a los candidatos que aspiren a los mismos, por lo que debido al carácter taxativo y de interpretación restringida de este régimen, no es posible aplicar analogía con otras situaciones previstas como inhabilidades en otras leyes.

## **2.2. De la Institucionalidad de las Organizaciones Electorales**

La institucionalidad de las organizaciones electorales en el ejercicio de la democracia, el sistema de partidos y la actuación de actores políticos, simboliza la fuerza política del sistema que lo personaliza. Sin desconocer, los problemas estructurales que incrementa riesgos en las elecciones, entre otros; la ausencia de censos electorales, fraudes electorales en la masiva votación de personas fallecidas e inmigrantes, judicialización e investigación de candidatos y muerte política de aspirantes y elegidos.

De igual manera, la necesidad no solo del proceso de rendición de cuentas de partidos políticos sino de la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y alteración de resultados, tráfico de credenciales, consenso político y recuento de votación por denuncias instauradas a raíz de las dudas generadas del fraude electoral.

Lo que conduce, a insistir en la necesidad de una reforma electoral, ajustada a los tiempos actuales y la modernización del Derecho incluso en espacios digitales.

En ese orden de ideas, se pretende motivar la idea de la participación electoral como política de Estado que genere medidas de sensibilización y concientización ciudadana que respalde el ejercicio de votación como derecho ciudadano en procesos electorales.

### **2.3. Evolución histórica de las Organizaciones Electorales en América Latina**

Desde la Segunda Guerra Mundial es posible empezar a hablar de organizaciones electorales en el mundo, entrando como un mecanismo que beneficia a la sociedad al buscar un proceso electoral independiente.

En el caso de América Latina, en la década de los 20 y 30 se crearon organismos con funciones electorales que se denominaron Consejos, Tribunales y Cortes: aunque solo hasta 1949 es cuando la Constitución de Costa Rica, creó el Tribunal Supremo de Elecciones, como un poder del Estado, siendo así el patrón de prueba para el resto de la región.

Pero es hasta 1970, que se habla de una ola de democratización como es afirmado por López (2004) cuando “los organismos electorales independientes y autónomos se fueron convirtiendo en el modelo institucional de administración electoral vigente en las diferentes regiones del mundo” (pp. 2-3).

En el año 2000, es cuando se afirma la relevancia de reformas electorales, como lo expresa López (2000):

(...) Estados Unidos sólo establece su Comisión Federal de Elecciones hasta 1975, en tanto que, en el Reino Unido, la conveniencia de introducir una autoridad general de elecciones en el sistema político del país, se comenzó a discutir hace algunos años. El argumento esbozado, tanto en las nuevas y viejas democracias, en apoyo al establecimiento de organismos electorales independientes, fue entonces la importancia de estas estructuras para promover la transparencia democrática y la eficiencia técnica. (pág. 15)

Es así como se debe precisar que, en América Latina, como lo argumenta López (2004), se adopta un modelo de organización electoral, normalmente referido a un organismo independiente con responsabilidad dentro del proceso electoral, sobreviviendo a la transición autoritaria, como acontece en Chile y Uruguay.

Así las cosas, se considera que los países de Latinoamérica fueron adoptando por costumbre, las organizaciones electorales, lo que, según Nohlen, Picado, & Zovatto (2007) se constituye:

(...) En una “Costumbre electoral”, la cual se sustenta en el Estado de Derecho y al convertirse en parte de la cultura política de los países, pudo subsistir incluso a periodos autoritarios. Costumbre electoral que dio paso a un cuarto poder del Estado, denominado poder electoral y a la conformación de autoridades electorales de carácter supremo en países como Costa Rica, Uruguay y Venezuela. (pág. 21)

Nace el cuestionamiento de establecer si el poder ejecutivo puede actuar con legitimidad al liderar un proceso electoral, y se aprecia que, en democracias con suficiente estabilidad, se establece una independencia temprana en las comisiones electorales, mientras que, en los otros países de América, se intenta buscar cierta autonomía en el proceso electoral frente a los efectos de la administración en él.

#### **2.4. Evolución histórica de la Organización Electoral en Colombia**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, se pretendió construir un órgano electoral en Colombia que asumiera la labor electoral, esta idea promovida por el Consejo de Estado, implementaba temas fundamentales de la legislación electoral

actual como la división territorial, boletas de votaciones, escrutinios, nulidad de votaciones, asambleas electorales, entre otras.

No obstante, es solo hasta 1888, con la Ley 7 de 1888, que se crea el Gran Consejo Electoral, con la función de escrutar los votos a partir de los actos válidos de los escrutinios parciales verificados por las Asambleas Electorales.

En 1905, el Congreso suprimió al Gran Consejo Electoral, quitándole la función de escrutar los votos y declarar la elección de Presidente de la República. Pronto, y ante la necesidad permanente de la independencia electoral en el país, mediante el Acto Legislativo 1 de 1910, resurgió el Gran Consejo Electoral, asumiendo prácticamente las mismas funciones. Las leyes 7 de 1932 y 120 de 1936 cambiaron la composición numérica del Gran Consejo Electoral, pero manteniendo las funciones impartidas desde 1988.

Es en 1948, cuando ocurre un cambio significativo en la organización electoral colombiana, al crearse mediante la Ley 89 de 1948, la Corte Electoral, que tenía un mayor rango de funciones electorales.

Esta Corte Electoral se mantuvo hasta 1985, cambiándose por el Consejo Nacional Electoral, pero sin variar notablemente sus funciones frente a las ya obtenidas, aunque es importante precisar que el cambio de nombre se dio gracias a una sugerencia del Magistrado del Consejo de Estado, Jorge Valencia Arango, que manifestó:

“El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción administrativa” (Vives, 1985, pág. 242)

La Constitución Política de 1991, en su Título IX, Capítulos 1 y 2, eleva a rango constitucional lo referente a las elecciones, la organización electoral y las autoridades electorales, estableciendo en su artículo 120 la conformación de la Organización Electoral:

(...) La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la Ley. Tiene a su cargo las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas. (Const., 1991, Art. 120)

## **2.5. Jurisdicción de lo Contencioso- Sección Quinta Historia, Evolución, Jurisprudencia, Funciones.**

El Consejo de Estado se originó por decreto del General Simón Bolívar, este fue expedido en la ciudad de Angostura el 30 de octubre de 1817. Este decreto dio origen a un órgano político administrativo, que, a su vez, sustituyó la representación ciudadana en los cuerpos de elección popular y, a su vez, contribuyó a la toma de decisiones administrativas, legislativas y de gobierno de la época.

El Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828, previo que el mismo estaría conformado por el presidente del Consejo de Ministros, los Ministros Secretarios

de Estado y, al menos, un consejero por cada uno de los departamentos de la época. (Martorano, 2007, pág. 5)

[...] La Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1843, abolió el Consejo de Estado, conservando el Consejo de gobierno como cuerpo consultivo del ejecutivo, institución que se conservó en la Constitución de 1853.

[...] La Constitución Política de la Confederación Granadina de 1858, [...] y la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, de 1863, no contemplaron la existencia del Consejo de Estado ni de un organismo similar. Empero, se crearon Consejos Consultivos en algunos estados federados, bajo la denominación de: Consejo de Estado (Cundinamarca, Antioquia, Panamá), Consejo de Gobierno (Cauca) o aún, Consejo Administrativo de Estado (Bolívar).

La Constitución de 1886, revive la institución del Consejo de Estado después de 40 años de desaparición a nivel nacional, se prevé por primera vez no solo como cuerpo consultivo del gobierno, con la tradicional función de preparar los proyectos de ley y de códigos, sino, además, como máximo juez de la administración. Así, se le asignó la función de órgano supremo de lo Contencioso Administrativo si la ley estableciera esta jurisdicción.

[...] Mediante el acto reformativo No 10 de 1905, se suprimió expresamente el Consejo de Estado y se derogaron las normas de la Constitución que se referían a este organismo y con ello la previsión constitucional de que la ley podría crear la jurisdicción administrativa.

[...] El Acto Legislativo No. 3 de 1910, reformativo de la Constitución Nacional, dispuso que mediante ley se estableciera la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin que dicha disposición se hiciera efectiva hasta 1913. (Castiblanco, s.f., pág. 7)

El Constituyente de 1910 olvidó recrear, a nivel constitucional, el Consejo de Estado, por lo que fue necesaria la expedición del Acto Reformatorio de la Constitución, de 10 de septiembre de 1914, que restableció el Consejo de Estado, como Supremo Cuerpo Consultivo del Gobierno en asuntos de Administración y como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. (Salazar, s.f., pág. 3)

El Acto Legislativo 1 de 1945, se ocupó del Consejo de Estado y de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, para conservar, en lo esencial, su estructura y funciones, aunque estableciendo la elección de los consejeros por las cámaras legislativas de ternas presentadas por el Presidente de la República, con un periodo de cuatro años, y ordenó la división del Consejo en Salas o Secciones para separar las funciones como Tribunal de lo Contencioso Administrativo de las demás que le correspondían como cuerpo consultivo del gobierno.

La ley 19 de 1958 en su artículo 9 dispone la creación en el seno del Consejo de Estado de “una sala consultiva especializada que se denominará Sala de Servicio Civil”. En el decreto 5º de ese mismo año, se señala que la Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro consejeros escogidos por el

Gobierno, con sujeción a las normas de paridad política, escogidos entre los consejeros que forman las cuatro secciones en que se subdivide la Sala Contencioso Administrativa. (Castiblanco, s.f., pág. 11)

El Decreto 01 de 1984 contenido del Código Contencioso Administrativo detalla la forma de integración de cada una de las salas del Consejo de Estado, señalando que la sección quinta tendrá cuatro magistrados y cada sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley.

Este decreto fue modificado por la Ley 14 de 1988 que integra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en forma permanente y establece las competencias para los juicios electorales contra la elección de alcaldes.

La Constitución Política de 1991 mantiene en el Consejo de Estado las funciones de Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente “oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes lo determinen” (Constitución Política, 1991, Art. 237).

## **2.6. Procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas**

Para analizar el tema de la revocatoria de inscripción de candidaturas para cargos de elección popular, primero es necesario llegar a lo que etimológicamente significa revocar, tal término “proviene del latín *revocare*: es aquel acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Adicionalmente, según el diccionario de la Real



Academia Española es: “Dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”  
(Robledo, 2015, pág. 3)

La facultad de elegir y ser elegido que se predica en un Estado Social de Derecho materializa la democracia participativa, en virtud de ello, las personas que quieran ser elegidos por voto popular deben reunir ciertas calidades y requisitos con el fin de poder representar a su comunidad.

El Consejo Nacional Electoral es la institución del Estado colombiano que inspecciona y vigila toda la organización electoral. Entre sus facultades indicadas en el artículo 265 superior, se encuentra la de conocer de los procesos de revocatoria de las inscripciones de los candidatos a cargos públicos cuando estén incurso en alguna inhabilidad legal.

Es así como de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, corresponde la respectiva revocatoria de la inscripción de las candidaturas para cargos de elección popular, por causas constitucionales o legales, “inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, caso en el cual podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación”. (Ley 1475 , 2011)

Ante un panorama de solicitud de revocatoria de inscripción de candidatura, luego de realizar el procedimiento correspondiente y de acuerdo con las pruebas aportadas y las que de oficio se practiquen por esta entidad, el Consejo Nacional Electoral puede revocar la inscripción de un candidato a elección popular, esta decisión es netamente

administrativa pues por la naturaleza de la entidad, las decisiones que de ella emanen son con apego al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su primera parte, esto es, son proferidas mediante un acto administrativo.

Aunque existe un reconocimiento de orden constitucional y legal de revocar inscripciones por diversas causales, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, no se consagró un procedimiento especial para tal efecto; por lo que las actuaciones que se adelanten con la finalidad de revocar inscripciones por parte del Consejo Nacional Electoral, deben atender el principio del debido proceso establecido en el artículo 29 superior, y además ceñirse al procedimiento administrativo general de que trata el título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo, que reza:

(...) Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código. (Ley 1437 , 2011)

Es así como una vez agotado el periodo de inscripción de los candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1475 de 2011, los ciudadanos entonces que consideran que alguno de los candidatos inscritos se encuentra inmerso o incurso en alguna causal de inhabilidad, acuden ante el Consejo Nacional Electoral, mediante una queja o denuncia, en la cual esbozan los

argumentos para tal acción. Una vez recibida esta, el trámite administrativo inicia avocando conocimiento, garantizando el debido proceso y otorgando las garantías de defensa de los candidatos donde se les permiten unos descargos, ya sea de forma escrita, o de manera verbal en la realización de una audiencia, en donde se surte el respectivo debate probatorio, habida cuenta de la flexibilidad que permite el mismo artículo 35 de la Ley 1437 de 2011, que trata sobre adelantar actuaciones administrativas en audiencias públicas, teniendo en cuenta también que por regla general, el término para realizar este procedimiento es un término corto y ante la cantidad de revocatorias que adelanta el CNE<sup>4</sup>, se toma una decisión de la cual procede recurso de reposición. Esta decisión se adelanta mediante audiencia pública y se notifica por estrados.

En la Resolución No 765 del 7 de septiembre de 2015 del Consejo Nacional Electoral, en la aclaración de voto del Magistrado Héctor Eli Rojas, se refiere a la revocatoria de inscripción de candidatos, así:

(...) La revocatoria es una acción constitucional, prevista en el numeral 12 del artículo 265 que busca asegurar a todos los ciudadanos “el cumplimiento de los principios y deberes” que corresponden a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos e ciudadanos, y que las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad de esos actores electorales sean verdadero freno al grave atentado que para la democracia y el proceso electoral constituye la conducta de avalar e inscribir candidatos respecto de los cuales existe plena prueba de que están inhabilitados, por ejemplo, por condenas penales o

---

sanciones disciplinarias ejecutoriadas. La acción sólo procede cuando hay plena prueba de la causal invocada y esta debe ser aportada por el impugnante. La acción es de naturaleza pública, de origen constitucional y su finalidad es proteger derechos fundamentales de orden político. Es una especie de tutela del derecho ciudadano a participar en un proceso electoral integro, es decir en el que haya transparencia, moralidad, equidad y seriedad como soporte de la confianza legítima de los ciudadanos que van a votar. Por esto creemos que más allá de los formalismos, aquí deben operar los principios de la prevalencia del derecho sustancial y eficacia de las decisiones. (Consejo Nacional Electoral de Colombia, 2015)

## **2.7. Procesos de nulidad electoral por encontrarse incurso en causales de inhabilidad**

La acción de nulidad electoral parte de la posibilidad que tienen los ciudadanos de controvertir los actos de elección que violan la constitución o la ley, por lo que es viable decir que cualquier persona puede ejercer esta acción sin restricciones que imposibiliten su acceso.

Se infiere entonces, que en la etapa postelectoral, los actos que declaran una elección de cargos o corporaciones públicas, son actos administrativos sometidos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa y que para controvertirlos mediante demanda, existen unas causales generales de nulidad de los actos administrativos y otras específicas de anulación electoral<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Demanda en forma.

(...) La Ley 1437 de 2011 en su artículo 139 dispone, que por medio de control judicial<sup>6</sup>, cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los nombramientos que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden ante el Honorable Consejo de Estado quien es el tribunal de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa. (Caballero, 2015, pág. 1)

El artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, enumera las causales de anulación de los actos de elección o de nombramiento, distintas a los que contempla el artículo 137 del mismo código cuando suceda uno o varios eventos de los que se enumeran a continuación:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre nominadores, electores o autoridades electorales.
2. Se hayan destruido documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.

---

<sup>6</sup> Es importante resaltar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2001, califica la acción de nulidad electoral como una mera pretensión, en el acápite de “Medios de Control”, sin embargo, los artículos 237 y 264 de la Constitución aluden expresamente al vocablo “acción electoral” por lo que en el presente trabajo se utilizará la expresión constitucional y no la que contiene el código.

4. Votos emitidos en la elección que se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad. Los votos emitidos en la elección que se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
6. Los jurados de votación o miembros de comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
7. En la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, electores que no sean residentes en la circunscripción.
8. En la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política. (Caballero, 2015)

Frente a estas causales, valdría la pena detenernos para el objeto propuesto en las causales subjetivas, las cuales propiamente corresponden a las calidades o condiciones que tengan los candidatos y que no son objeto de cambio en la etapa pre y post electoral y que son juzgadas en distintos momentos, las cuales en algunos casos ofrecen diferente resultado, esto es, descartando en vía administrativa del Consejo Nacional Electoral la revocatoria de la inscripción de candidatura y en vía judicial, la

declaratoria de nulidad del acto de elección por parte de las autoridades judiciales correspondientes, generándose el inconveniente que se está resaltando, en el entendido que se ven afectados el principio de *non bis in ídem* y de Confianza Legítima que tiene el elector, pues la dualidad que se presenta en Colombia con unas autoridades de naturaleza administrativa y de naturaleza judicial plantea una realidad preocupante por el número de demandas electorales que genera una inseguridad jurídica para los elegidos y electores<sup>7</sup>, pareciere que la justicia electoral mantiene en vilo la legitimidad de los cargos y corporaciones de elección popular, luego de haberse decidido en la etapa pre electoral, que una inscripción de candidatura no violaba el régimen de inhabilidades.

Esta acción otorga a todos los ciudadanos la posibilidad de impulsar el aparato judicial para que puedan ejercer una vigilancia de los procesos de votación, siempre en búsqueda de la protección del principio de la democracia participativa.

La acción de nulidad electoral, de forma concreta protege la transparencia del sufragio, razón por la que en esta acción se establece la posibilidad de dar garantías dentro del mandato popular, que de acuerdo a (Rousseau, 2008):

(...) Es la voluntad del pueblo, ya que los ciudadanos son los que conforman el Estado en donde su gobierno se determina en forma soberana. El pueblo compone el Estado, y tiene también la potestad de controlarlo y modificarlo si lo cree pertinente. El

---

<sup>7</sup> Dicha dualidad de funciones obedece precisamente al principio de separación de poderes y a la posibilidad de tener otros órganos autónomos independientes que comparten algunas funciones y que de manera exclusiva bajo una nueva misión del Estado desde el punto de vista funcional y no desde el punto de vista de ramas, bajo el entendido de que hoy en día, no necesariamente significa que el órgano judicial solamente juzga, pues también tiene función administrativa, por ejemplo el nombramiento de sus funcionarios.

pueblo no tiene deudas con sus gobernantes, pues estos son servidores de la voluntad popular. (Rousseau, 2008, pág. 29)

En esa dirección, la Corte Constitucional se ha pronunciado, pues en Sentencia T-317 de 2013, se refiere a la importancia de la participación democrática dentro del ámbito electoral, que es en donde esta se vuelve efectiva; por lo que señaló:

(...) Con la consagración en el Texto Superior, la democracia adquirió carácter de principio estructural de la organización política del Estado Colombiano, razón por la que surge 'para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla'. En efecto, la actuación exigida de las autoridades es manifestación del significado jurídico que le da la Constitución a la democracia, que, 'lejos de concebirla como una práctica' apenas 'deseable dentro del comportamiento político de los colombianos', la incorpora al ordenamiento como uno de sus componentes esenciales y hace de ella un rasgo característico del Estado constitucional y de su producción jurídica. La jurisprudencia de esta Corporación, al indagar acerca de los contenidos generales del principio democrático, ha retomado la concepción del pueblo como titular de la soberanía para destacar que la democracia también comporta un modo específico de concebir la estructura de la sociedad en la cual se asienta. (Sentencia T-317, 2013).

El Consejo de Estado, en sentencia de 13 de septiembre de 2011, explicó que esta acción es aquélla que tiene por objeto el de asegurar el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de las funciones electorales y de la facultad nominadora, procede contra actos mediante los cuales se hace una designación por elección (popular o no) o por nombramiento. Así, cuando se ejerce contra actos electorales producto de la voluntad popular puede formularse no sólo por las causales genéricas de nulidad establecidas



en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sino por las especiales a las que se refieren los artículos 223, 227 y 228. (García, 2014, pág. 7)

## **2.8. Acto Administrativo**

La noción de acto administrativo nace con la finalidad de vigilar las manifestaciones de la administración pública, esto debido a que estas manifestaciones no tenían un control judicial; escenario entendible si se tiene en cuenta que en Europa, uno de los fines establecidos de la separación de poderes, era impedir la intrusión de estos tribunales en las facultades propias del ejecutivo (Garrido, 2005). “Los actos administrativos son manifestaciones unilaterales de la voluntad de las autoridades administrativas encaminadas a producir efectos jurídicos” (Robles, 2012), que según el mismo autor cumplen con las siguientes características: provienen de una autoridad administrativa, son resultados de la expresión de la voluntad de esa autoridad, esa expresión de voluntad es unilateral, y una vez expedidos son obligatorios tal y como lo establece el artículo 917, tienen la capacidad para decidir situaciones jurídicas en conflicto, sin requerir para ello decisión judicial previa, producen efectos jurídicos, tienen efectos ejecutorios y ejecutivos. (Herrera A. , 2012)

García y Fernández (2008), definen al acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria” (pág. 540).

El Acto Administrativo es el medio mediante el cual la administración pública que posee un Estado se manifiesta para establecer directrices a las personas, es de vital

importancia porque concierne a una persona en particular o a un número indeterminado, creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica, por lo que tal y como lo define la Corte Constitucional:

[Es] manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados. (Sentencia C-1436, 2000).

Pérez (2009) citado por Guamán (2016) adicionalmente expone:

(...) La doctrina del Derecho Administrativo de América Latina, siguiendo a los tratadistas argentinos de la actualidad, contempla un enfoque restringido de acto administrativo, reservando esta denominación solamente para las manifestaciones unilaterales de los órganos públicos con efectos jurídicos individuales y subjetivos. (Perez, 2013)

De lo que se puede entender es que el acto siempre debe ser emitido por cualquier entidad de la administración, y para que, estos tengan condición de acto administrativo deben producir efectos jurídicos, por lo que es claro que no toda manifestación de la administración se puede considerar como acto administrativo.

A su vez, los actos administrativos tienen presunción de legalidad<sup>8</sup>, tal y como lo señala también la Corte Constitucional:

---

<sup>8</sup> Dromi (1987):

La presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del

[...] La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. La eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente. (Sentencia C-069 , 1995)

En general, el acto administrativo viene siendo la expresión de la voluntad de la administración para determinar una situación jurídica en particular, sujeta a derecho, que por consiguiente se presume legal y debe ser acatada por las personas. Sobre su existencia, la Corte Constitucional señala:

(...) El acto administrativo existe, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. La existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. (Sentencia C-069 , 1995)

Entre los actos administrativos se encuentran los reglados, los cuales son: "(...) Actos administrativos dictados por las Administraciones públicas en el ejercicio de potestades cuyas condiciones se verifican de forma automática y sin margen de

---

acto, también llamada presunción de "legalidad", de "validez", de "juridicidad" o pretensión de legitimidad. El vocablo "legitimidad" no debe entenderse como sinónimo de "perfección". (pp. 136-137)

apreciación subjetiva (...), y se diferencian de los discrecionales, pues estos últimos para (Younes, 2011) se entiende como:

(...) aquella potestad de la Administración que no se encuentra total o parcialmente determinada por la norma que otorga la competencia, de tal suerte que el órgano que expide el acto tiene la capacidad de apreciar los medios adecuados para su expedición, los cuales se encuentran respaldados por la presunción de legalidad. En este caso, el control es limitado en la medida en que los medios de la Administración deben ser evaluados conforme a los principios de oportunidad y proporcionalidad en la expedición del acto (...). (Cardozo, 2016, pág. 3)

Lo importante del análisis del acto administrativo emanado por el Consejo Nacional Electoral al decidir sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas a cargos de elección popular, es precisar que la propia administración debe velar por la seguridad jurídica y es algo que se señala en diversos momentos dentro de esta investigación, donde se encontró que se deben respetar los principios de Confianza Legítima y *non bis in ídem* para acercar cada vez más la función de las entidades administrativas hacia una verdadera concepción del Estado Social de Derecho.

Así las cosas, es pertinente determinar que los principios de confianza legítima y *non bis in ídem* sobre el acto administrativo de la decisión de la revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad, implica una condición de seriedad, seguridad y lealtad que debe desprenderse de todas las actuaciones de la administración, por lo que se puede considerar que se amenaza, cuando esta actuación cambia con otra decisión judicial bajo unas condiciones distintas.

Se sostiene entonces, que el respeto por determinados principios, parte de la necesidad de protección del administrado que al no encontrarse en una situación jurídica estable, basado en la actuación de la administración, se encarna como una expectativa razonable que refleja la confianza en la actuación administrativa. Es así como se ve que esta confianza es traicionada al existir un doble enjuiciamiento que desconoce la expectativa adquirida con anticipación, originando un rompimiento del equilibrio ante las cargas que como administrados podemos soportar, por lo que la función de la administración, no puede ser otra que ejecutar todas las medidas que restablezcan el equilibrio para así atenuar las consecuencias perjudiciales como producto de esta actuación.

Como quiera que estos principios no se refieren a un derecho adquirido como tal, su amparo por vía administrativa es en la actualidad inexistente cuando se alude a la legalidad de los actos administrativos, tal como expresa el Consejo de Estado, cuando al realizar el estudio previo de la Ley 1437 de 2011, considera por ejemplo que el principio de confianza legítima no debe ser aplicado debido a que puede vulnerar la facultad administrativa de cambiar las políticas públicas.

En conclusión, este acto administrativo no debería ser cuestionado por la jurisdicción posterior a las elecciones cuando ya se creó una seguridad jurídica luego de haberse decidido en el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas. Incluso, recientemente se registró un proyecto de acto legislativo en el cual reconocía el carácter jurisdiccional de ciertas decisiones del Consejo Nacional Electoral, de la siguiente forma:

(...) Artículo 18. El artículo 265 de la Constitución quedará así: Artículo 265. El Consejo Electoral Colombiano gozará de autonomía administrativa y presupuestal tendrá, de conformidad con la ley (30), las siguientes atribuciones especiales: 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control sobre el ejercicio de la función electoral y los procesos electorales. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Regular, vigilar, inspeccionar y controlar toda la actividad de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales. 4. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. 5. Declarar la disolución, liquidación y fusión de los partidos y movimientos políticos. 6. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado y en aquellos que usan el espectro electromagnético. 7. Llevar el Registro de Partidos y Movimientos Políticos, así como el de sus afiliados. 8. Dirimir, con fuerza de cosa juzgada, las impugnaciones contra las decisiones de los partidos y movimientos políticos. 9. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, así como sancionar su incumplimiento. 10. Aprobar y auditar permanentemente el censo electoral. 11. Decidir, con fuerza de cosa juzgada, la revocatoria de la inscripción de candidatos por causales de inelegibilidad previstas en la Constitución y en la ley. La decisión definitiva deberá proferirse con anticipación a la fecha del día de la correspondiente elección y en ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. 12. Suspender procesos electorales por motivos de orden público. Esta decisión requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de quienes lo integran. 13. Conocer y decidir, con fuerza de cosa juzgada, sobre todo tipo de reclamos y solicitudes que presenten dentro del proceso de

escrutinios, con la finalidad de salvaguardar la verdad y la transparencia de los resultados, así como para sanear cualquier vicio que pudiera afectar su validez. La decisión definitiva se deberá proferir con anticipación a la fecha de posesión del candidato. 14. Efectuar, con fuerza de cosa juzgada, el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 15. Asumir, de oficio o a solicitud de parte interesada, el conocimiento directo de cualquier escrutinio. Esta decisión requiere el voto de las dos terceras partes de quienes la integran. 16. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. 17. Adelantar investigaciones e imponer sanciones por el incumplimiento de las normas sobre organización, funcionamiento y financiación de organizaciones políticas y campañas electorales, así como de normas sobre encuestas electorales y de opinión política. Para ello contará con un cuerpo técnico de investigación y funciones de policial judicial. (31) 18. Designar, de conformidad con la ley, sus servidores públicos, así como aquellos encargados de los escrutinios en los niveles territoriales. 19. Presentar su proyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su incorporación dentro del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Solo el Congreso podrá modificarlo. 20. En ausencia de ley, regular el ejercicio de sus funciones. 21. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materia de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 22. Convocar elecciones atípicas. 23. Convocar y coordinar comisiones de seguimiento electoral interinstitucional. 24. Darse su propio reglamento. 25. Las demás que le confiera la ley. Las funciones previstas en los numerales 8, 10, 12 y 13 tendrán carácter jurisdiccional. Para garantizar la doble instancia en el ejercicio de estas funciones, el reglamento creará sala de primera instancia compuesta por tres miembros, dejando a los seis restantes la segunda instancia. Cuando la primera

instancia se haya surtido antes sus seccionales, la segunda la conocerá la sala plena del Consejo Electoral Colombiano. (Proyecto de Acto Legislativo Número 012, 2017, Art. 17)

Este proyecto fue modificado desde su primer debate, que se cumple en la Comisión Primera de la Cámara, en donde se radicaron más de 140 proposiciones o propuestas de los congresistas para modificarlo.

Es trascendental precisando que por regla general, todas las actuaciones de la administración, se encuentran destinadas a un control judicial, para lo que debe tenerse en cuenta que existen tres modelos para esquematizar el control hecho a la administración, lo que según la profesora Sarria, puede dividirse en los siguientes: El primero, que es el modelo administrativista, que es cuando los propios órganos de la administración son los que hacen el control de las decisiones administrativas, el segundo es denominado judicialista, donde el órgano que hace el control a la administración, es completamente autónomo y que no forma parte del poder administrativo. Y un tercero denominado mixto, que une elementos de los anteriores.

En estos momentos, el control judicial de las decisiones de revocatorias de inscripción de candidaturas se realiza bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde se resuelve ya mucho tiempo después de haber sido celebrado el proceso electoral, continuando con la violación de principios que se han resaltado.

Por lo anterior, se debe dejar claridad de la diferencia de los actos administrativos y los actos electorales, debido a que la acción de nulidad electoral ataca aquel acto



representado en la función electoral, así lo determina el Consejo de Estado en Sentencia del 4 de febrero de 2016, refiriéndose a la naturaleza del acto electoral:

El acto electoral popular, entendido como la materialización de la voluntad popular emanado del ejercicio de la función electoral, tiene una naturaleza autónoma y especial que lo distingue del acto administrativo, cuyo origen reside en el ejercicio de la función administrativa. Para explicar esta diferencia, se requiere inicialmente distinguir la función electoral de la administrativa.

La función administrativa tiene como característica esencial la de concretar, mediante su actividad, los fines del Estado, principalmente el de satisfacer las necesidades públicas. La función electoral, por su parte, tiene como fin la elección de representantes en las otras ramas del poder público o sus titulares, de manera directa o indirecta, en otras palabras, su propósito es concretar la democracia participativa y el diseño institucional, entre otros.

(...) En ese sentido, si bien se puede entender que una es subespecie de la otra, los actos que se producen en ejercicio la función electoral, por su misma naturaleza, no pueden ser asimilables en el procedimiento de formación a los actos administrativos en ejercicio de la función administrativa, pues si bien es cierto que el acto electoral tiene algunos rasgos de éste, no por ello pueden ser catalogados como idénticos. Aquel tiene su génesis en la democracia participativa y en un derecho fundamental de carácter político: el de elegir o ser elegido, artículo 40, numeral 1 de la Constitución, y no en la mera y simple expresión de la voluntad de la administración derivada del ejercicio de dicha función. (Consejo de Estado, 2016)

De igual forma, el Magistrado Alberto Yepes Barreiro, en aclaración de voto de la Sentencia del 22 de junio de 2017, profundiza en lo alusivo a la función del juez en el descubrimiento electoral haciendo énfasis en la imposibilidad actual de realizar un control en tiempo real del acto electoral, de la siguiente forma:

En atención a la especial naturaleza del acto electoral, como se pasará a explicar, resulta fundamental que su control judicial se realice en tiempo real para legitimar las instituciones democráticas. El acto electoral popular, entendido como la materialización de la voluntad popular emanado del ejercicio de la función electoral, tiene una naturaleza autónoma y especial que lo distingue del acto administrativo, cuyo origen reside en el ejercicio de la función administrativa. Para explicar esta diferencia, se requiere inicialmente distinguir la función electoral de la administrativa. La función administrativa tiene como característica esencial la de concretar, mediante su actividad, los fines del Estado, principalmente el de satisfacer las necesidades públicas.

La función electoral, por su parte, tiene como fin la elección de representantes en las otras ramas del poder público o sus titulares, de manera directa o indirecta, en otras palabras, su propósito es concretar la democracia participativa y el diseño institucional, entre otros. En ese sentido, si bien se puede entender que una es subespecie de la otra, los actos que se producen en ejercicio la función electoral, por su misma naturaleza, no pueden ser asimilables en el procedimiento de formación a los actos administrativos en ejercicio de la función administrativa, pues si bien es cierto que el acto electoral tiene algunos rasgos de éste, no por ello pueden ser catalogados como

idénticos. Aquel tiene su génesis en la democracia participativa y en un derecho fundamental de carácter político: el de elegir o ser elegido, artículo 40, numeral 1 de la Constitución, y no en la mera y simple expresión de la voluntad de la administración derivada del ejercicio de dicha función. Ahora bien, realizadas las anteriores precisiones sobre la naturaleza de las funciones administrativa y electoral, es menester precisar que el acto electoral puede diferenciarse del acto administrativo, por lo menos, en los siguientes aspectos: en cuanto al procedimiento para su formación; respecto de los sujetos que intervienen en su expedición; y, por último, en lo que concierne a su finalidad. (Rojas, Torres, Pulido, & Becerra, 2017, pág. 43)

Ahora bien, de acuerdo a la anterior se puede deducir que, en medio de la legislación jurídica actual, en la jurisdicción contenciosa administrativa, se carece de normas, mecanismos e infraestructura que permitan un verdadero y eficaz control judicial del acto electoral. Por consiguiente, aunque se disminuyó el término previsto para resolver la acción de nulidad consagrada en la ley, es mínimo el cumplimiento de este por las razones antes esbozadas.

La norma relacionada dice lo siguiente:

(...) La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. // En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses. (Constitución Política, 1991, Art. 264)

No obstante, este término es prácticamente imposible de cumplir debido a que la Sección Quinta del Consejo de Estado, no cuenta con los medios necesarios, problema que también se encuentra en el Consejo Nacional Electoral frente a los procedimientos de revocatoria de inscripción.

En ese orden, se tiene que las carencias estructurales que se desprenden del sistema electoral, imposibilitan el correcto cumplimiento del término previsto por la Constitución, por lo que resulta casi imposible llegar a determinar que actualmente el procedimiento de nulidad electoral realizado por el juez electoral, pueda descubrir la verdad electoral en tiempo real.

En ese mismo sentido, el autor de esta tesis considera que el control judicial al acto de revocatoria de inscripción de candidaturas a cargos de elección popular, debe hacerse inmediatamente este haya sido proferido, con el fin de garantizar que el ejercicio del debate electoral sea legítimo desde el primer instante.

Un problema fundamental que se detecta en la acción de nulidad electoral, es que no puede atacar los actos preparatorios y de trámite, por lo que solo ataca el acto de declaratoria de la elección, forjando con mayor ahínco en la violación de los principios del *non bis in ídem* y Confianza Legítima. Por esto, es que el control judicial debe realizarse no solo antes de la declaratoria de la elección, sino también anterior a la realización de las elecciones.

La exclusión del control judicial inmediato de los actos electorales emitidos por la organización electoral solo vislumbra el temor por desplazar la labor de la administración.

De igual forma se observa otro elemento indispensable como es las inhabilidades definidas por *la* Corte Constitucional como:

*(...) Aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos". (Sentencia C-1016, 2012)*

De igual forma se producen sanciones administrativas y prohibiciones legales; las primeras teniendo en cuenta la prohibición de ejercer determinadas actividades, mientras que las segundas se enfocan en determinadas personas para ejercer actividades específicas.

*(...) El poder legislativo tiene un amplio margen de libertad para establecer el régimen disciplinario y que ese amplio margen es consustancial a un régimen constitucional en cuanto remite la configuración de las reglas de derecho -como supuestos necesarios para la convivencia pacífica- a la instancia del poder público de mayor ascendencia democrática. (Sentencia C-391, 2002)*

### **Capítulo III. Presunta violación de los Principios de *non bis ídem* y Confianza**

#### **Legítima en los procesos de nulidad electoral frente a procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad**

##### **Introducción**

El tema de la presunta violación de los Principios de *non bis ídem* y Confianza Legítima en los procesos de nulidad electoral frente a procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad se contextualiza en el argumento de seguridad jurídica armonizado con la prevalencia del derecho sustancial en la garantía de protección de los derechos fundamentales.

Siendo así, la impugnación de un acto administrativo de carácter electoral procede contra actos de elección y de nombramiento. Como acción pública cuenta con criterios originados en que los juicios no son idénticos.

Por ello, las normas procesales resultan ser instrumentos útiles para la realización del Derecho sustancial en la acción electoral viable de invocar pretensiones encaminadas no solo a volver las cosas a su estado anterior, dejando sin ningún efecto jurídico la elección, sino restaurando el orden jurídico vulnerado por un acto que resulta ser inconstitucional, saneando la irregularidad que confirmó el acto ilegal.

Indiscutiblemente, los procesos de nulidad electoral como acción tramitada a través de un proceso especial posibilitan el ejercicio jurídico para determinar la legalidad de los actos de elección por intermedio de la toma de decisión en procedimientos de revocatoria. Como Principio democrático, la acción de nulidad electoral simboliza el

amparo a la Libertad, Igualdad y Fraternidad como derechos en la acción intermedia entre el interés particular y el interés general.

### **Desarrollo**

La regla general sobre los efectos de la declaratoria de nulidades subjetivas es que serán hacia el futuro o ex nunc. De ahí, los argumentos contrarios a la tesis planteada, que sustenta la inspiración del principio de Confianza Legítima, que no es otra que “el deber que tiene la administración de observar sus propias decisiones, en relación con los casos futuros, siempre que compartan entre sí las mismas condiciones y supuestos de configuración, este a su vez se apoya en la seguridad jurídica, sin confundirse con ella, pues cada uno tiene sus propios parámetros, requisitos y contenido. Lo que acontece es que casi siempre la Confianza Legítima genera seguridad jurídica, y por eso se tiende a asimilarlos, pero equivocadamente. (Consejo de Estado, 2011)

Esta tesis de inexistencia de vulneración a los principios estudiados proviene también del mismo cuerpo colegiado contencioso administrativo que ha indicado en repetidas oportunidades que la "seguridad jurídica" y la "confianza" generada por el Consejo Nacional Electoral no comprometen el ejercicio de la función jurisdiccional”, de lo que se colige que una cosa es el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas para cargos de elección popular y su resultado y otra muy distinta lo que se debate en vía jurisdiccional dentro del proceso de Nulidad Electoral.

En el procedimiento de revocatoria de inscripción de candidatura, se mira en razón de la persona sobre la cual recae.

(...) Mientras que en el proceso de nulidad electoral no es al individuo al que se observa, sino al acto electoral que, dicho sea de paso, en tratándose de elecciones populares, no resulta asimilable a un acto administrativo propiamente dicho, porque no exterioriza la voluntad de la administración, sino que sintetiza y reconoce la voluntad de los sufragantes en torno a una decisión política. (Consejo de Estado, 2016)

Aunado a la anterior posición se encuentra la del honorable tribunal de cierre constitucional que sigue lineamientos jurisprudenciales recogidos en las Sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, en donde ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del *non bis in ídem*, en los siguientes casos:

- Cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho;
- Cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos;
- Cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades;
- Cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa.

(Sentencia C-478 , 2007)

Adicionalmente, se debe precisar que el Consejo de Estado no puede atacar el acto de inscripción de una candidatura ya que sólo se puede demandar el acto administrativo por medio del cual se declara la elección, no los actos intermedios, porque si bien pueden ser el cimiento donde se soporta la impugnación de la elección,



se consideran como actos preparatorios mientras que el declaratorio de elección es el definitivo.

### **3.1. Tesis de la violación de los principios de Confianza Legítima y *non bis in ídem***

No obstante, de acuerdo a lo planteado a lo largo de esta investigación, se pudo definir el principio de confianza legítima como un principio general del derecho, que constituye un medio idóneo para la protección de las expectativas legítimas y los derechos adquiridos, que se trataron anteriormente y que guardan estrecha relación con el mismo, teniendo en cuenta que, al desconocerse un derecho adquirido en forma directa, se desconoce un derecho fundamental. En el derecho colombiano ha sido implementado por vía jurisprudencial y fundamentalmente mediante la acción de tutela, para la protección de expectativas legítimas y, en algunos casos, para la protección de derechos adquiridos.

(...) Cuando la violación o desconocimiento de la confianza legítima se haya producido por un acto administrativo y aun habiéndose amparado los derechos fundamentales que resultaron vulnerados, es necesario, atendiendo el carácter transitorio de la acción de tutela, que el acto administrativo que desconoció esa confianza legítima sea demandado y se pueda destruir la presunción de legalidad que lo ampara; para lo cual es necesario que se eleve a causal de anulación del acto administrativo la violación al principio de confianza legítima. Causal que resultará de gran utilidad y casi exclusiva cuando ese acto administrativo desconoció la confianza legítima que tenía una persona frente a una expectativa legítima. (González, 2011, pág. 40)

El candidato electo, al cual se le demanda su acto de elección, no debe perder su cargo o curul a partir de una interpretación diferente a la adoptada por el Consejo Nacional Electoral cuando avaló su aspiración como candidato, pues esta entidad es la encargada de hacer un control sobre las inscripciones de los candidatos y de que estos cumplan los requerimientos legales, incluido el control para determinar si están inmersos o no en alguna de las inhabilidades tipificadas en la norma. Así las cosas, el Consejo Nacional Electoral apoya la convicción del aspirante al cargo o corporación, al avalar el acto oficial de inscripción del candidato y darle viabilidad a su candidatura para ofrecerla a la ciudadanía.

Resulta evidente que el Estado representado por este máximo organismo genera confianza y conduce a la intención del ciudadano que aspira a ser elegido, así como al propio electorado, razón por la cual ese mismo Estado, una vez concretada la elección, no puede exigirle al ciudadano electo que no debió postularse y que por haberlo hecho debe perder su cargo o curul, ello le causaría un agravio injustificado a este y en mayor proporción a los ciudadanos que optaron por su candidatura.

No es lógico que el electorado, confiando en la validez y obligatoriedad del acto administrativo del Consejo Nacional Electoral, luego de decidir sobre la revocatoria de inscripción de una candidatura, obtenga un menoscabo de sus derechos, al no ser válidos los votos de elección por efecto de una inhabilidad.

Se pudo determinar que el derecho al sufragio como derecho político que fundamenta la participación y la representación política, se proyecta en dos vertientes:

la que otorga a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares y la que confiere la posibilidad de ser elegible a los cargos de representación popular. Es decir, la dualidad de elegir y ser elegido, sufragio activo y sufragio pasivo, respectivamente.

Por encima del derecho a ser elegido, se debe tener en cuenta la prevalencia del interés general para la protección de la democracia, y es válido y positivo que se establezcan restricciones o limitaciones a este derecho, con el objeto de proteger a los electores<sup>9</sup>, pero de la misma manera, no es posible que tales restricciones, sean continuas y sucesivas.

(...) Se insiste, que, si bien el Estado Social de Derecho tiene su fundamento o razón de ser la garantía de los derechos fundamentales, ha de entenderse que la protección de estos derechos, específicamente los de carácter político, dependerán de la satisfacción de valores y principios igualmente esenciales en el Estado como lo es la democracia misma. Y sin lugar a dudas, cuando a ello hay lugar, se ha de privilegiar el interés general representado, en este caso, en el mandato otorgado. (Herrera, 2016, pp. 61)

Según Martínez (2011) la expresión *non bis ídem* encierra un tradicional principio general del Derecho con un doble significado:

(...) De una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por otra parte, es un principio procesal en virtud del cual un mismo hecho

---

<sup>9</sup>*Pro hominum* (humanidad), *pro electoratem* (electorado) o *pro sufragium* (electores).

no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, no pueden darse dos procedimientos con el mismo objeto. Esta vertiente procesal impide no sólo la dualidad de procedimientos administrativo y penal- sino también el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos como consecuencia de los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada. (Martínez, 2011, pág. 4)

Por ello, *mutatis mutandis* al aplicarlo a casos en que se enfrenten procedimientos en vía administrativa y en vía jurisdiccional mediante procesos de revocatoria de inscripción de candidaturas para elecciones y nulidad electoral respectivamente, se refuerza la teoría que hasta ahora se ha esbozado de que esta dualidad de procedimientos, afecta no solo el principio anotado sino también la confianza que tiene el candidato electo y su electorado; pues al superar el proceso administrativo y ofrecer su candidatura se presupone superar los requerimientos de ley para poder aspirar a un cargo de elección popular.

(...) Ese cambio de contexto, impone al juez electoral la necesidad de fijar una regla de interpretación de conformidad con la realidad normativa vigente, hecho que exige una hermenéutica en la que se determine si el único aspecto que puede tenerse en cuenta para el análisis de contenidos normativos de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, debe ser, exclusivamente, los derechos del elegido -pro homine-, dejando de lado otros principios que también son fundamentales en el marco de un sistema democrático -pro hominum (humanidad), pro electoratem (electorado) o pro sufragium (electores)- (Sentencia, Sala Electoral del Consejo de Estado, 2016).

### **3.2. Justicia electoral: una mirada desde el derecho comparado**

Las garantías constitucionales del proceso electoral en el contexto de elecciones libres, democráticas y honestas resultan enmarcarse en lo que se conoce como Justicia Electoral. Más que un concepto normativo, simboliza la realidad del armazón institucional que se establece para organizar, controlar y posibilitar elecciones en función no solo del Derecho al voto, para elegir y ser elegido, sino de la probidad a que se tiene derecho en un Estado Social de Derecho, democrático, participativo, laico e incluyente y, hasta ecológico como en el caso de Colombia.

En ese orden de ideas, corresponde mencionar que la justicia electoral hace parte de la construcción democrática, institucional y ética como fundamento constitucional para todo procedimiento, incluyendo el electoral en el reconocimiento público de gobernabilidad. Bien lo decía, Ortega y Gasset (1931);

La salud de las democracias [...] depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral.

(...) Como tema de la democracia de ciudadanía, no desconoce la politización de la justicia electoral ni la judicialización electoral de la política en la negación de la mencionada justicia electoral por diferentes motivos, incluyendo los del poder político. Como tampoco, se desconoce la historia de irregularidades electorales en los fraudes que conducen a nulidades electorales como legado socio-cultural históricamente vinculado, lo que niega el debido proceso del suceso electoral en términos del precepto de justicia electoral. (Ortega & Gasset, 1931)

Por lo anterior, resulta relevante citar en contextos del diagnóstico situacional de países de América Latina, la legitimidad de la democracia en el buen desempeño del

ejercicio electoral, la labor institucional de la justicia electoral y los riesgos que obstaculizan la responsabilidad que tiene de juzgar. Sin desconocer, el reconocimiento de los resultados electorales como ejercicio legítimo de las instituciones, lo que resulta ser un criterio para considerar la realidad que deslegitima e instrumentaliza la desconfianza en resultados y procedimientos electorales.

(...) Entonces, el peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma. (Galindo, Nohlen, & Navatta, 2007)

Siendo así, se hace necesario concentrar el argumento en el tema de la nulidad electoral en busca no solo de la reglamentación de actos electorales sino de la solución de conflictos electorales como desafío de la Justicia Electoral. Por lo cual, resulta relevante mencionar, entre otros instrumentos, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (2011) como escrito que contiene directrices generales para mejorar el funcionamiento de los procesos y las prácticas electorales, los principios fundamentales del patrimonio electoral y las garantías de procedimiento como tema de Justicia Electoral.

(...) Los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo; El sufragio universal. La igualdad del sufragio. El sufragio libre. El sufragio secreto. El sufragio directo. La periodicidad de las elecciones...Las condiciones de la aplicación de los principios; El respeto de los derechos fundamentales. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral. Las garantías de procedimiento. (Comision Europea, 2011)

Por otro lado, también resulta relevante citar el Protocolo de Tikal (1985). Es decir, el Protocolo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe por medio del cual, se promueve la democracia representativa, se estudian las tendencias de las resoluciones administrativas y jurisdiccionales de organismos electorales y se posibilita gestar proyectos comunes en aspectos no solo de organización electoral sino de logística electoral que resulten de interés común para organismos electorales. Inicialmente, firmaron el protocolo; Antigua-Barbuda, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Santa Lucía.

Definitivamente, la tendencia predominante en América Latina se distingue por su modelo original de la organización electoral en la existencia de organismos constitucionales especializados, gestión autónoma en la función electoral y competencia para juzgar actos electorales, previstos y reglamentados en el contexto de los poderes del Estado, específicamente como poder electoral ejercido fundamentalmente para dar solución, por vía institucional, a los conflictos electorales que surjan.

Se opta por otorgar a organismos especiales, creados en la propia Constitución de la República, que no forman parte de ninguno de los tres clásicos poderes de gobierno y que aparecen dotados de gran autonomía que, en algunos casos, sobre todo los más recientes, llevan a reconocer la existencia de un verdadero poder electoral. Con excepción de la Constitución de Argentina, todas las Cartas latinoamericanas actuales

se ocupan de los cuerpos facultados para la organización electoral. (Galindo, Nohlen, & Navatta, 2007)

A manera de ejemplo;

En el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la unificada, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la diversificada, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil). Los países centroamericanos y del Caribe hispanoparlantes adoptan la fórmula unificada, aunque República Dominicana introduce una modalidad intermedia al haber constituido, en el seno de su Junta Central Electoral, dos cámaras independientes la Administrativa y la Contenciosa. (Sobrado, 2008)

#### **a) En México;**

Es bien llamativa la presencia del Instituto Federal Electoral (IFE) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada sólo en lo electoral; una crítica que ya se expresa con el concepto de «democracia electoral» como denominación para las democracias latinoamericanas, o de «electoralismo» como término para señalar su



orientación y desdén por lo social, que se enuncia finalmente en el difuso concepto de moda de la democracia de baja calidad. Estamos frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procedimental y desatiende el contenido —los objetivos de las políticas públicas—, le será muy difícil consolidarse. (Galindo, Nohlen, & Navatta, 2007)

#### **b) En Venezuela;**

(...) La Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de 1999 dejó bien claro que la personalización del voto [...] debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de diferentes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, en la práctica se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados «morochas», no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política. El objetivo era doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto se produjo cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación «las morochas» de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005 con perspectivas de diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir. (Galindo, Nohlen, & Navatta, 2007)

#### **c) En Costa Rica;**

(...) Para el desarrollo de las actividades de formación electoral a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, existe una Sección de Capacitación que, según el organigrama institucional, se coloca bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva. Se encuentra actualmente integrada por un jefe, cuatro profesionales y una secretaria, lo

cual guarda proporción con los alcances también modestos que tradicionalmente han tenido los programas de formación electoral a su cargo. (sobrado, 2008)

Por lo anterior, en el caso específico de presentarse un conflicto jurídico-electoral la manera de solucionarlo es a través de la ponderación. Es decir, estableciendo una jerarquía entre principios en conflicto como juicio comparativo de valores en el ejercicio de doble poder discrecional del juez constitucional.

(...) La ponderación consiste en establecer una jerarquía axiológica móvil entre dos principios en conflicto. Una jerarquía axiológica es una relación de valores creada (ya no por el derecho mismo, como la jerarquía de las fuentes), sino por el juez constitucional, mediante un juicio comparativo de valores... Una jerarquía móvil, de otro lado, es una relación de valores móvil, mutable: una jerarquía que vale para el caso concreto que podría ser revertida... El conflicto por tanto no es resuelto definitivamente: cada solución vale sólo para una controversia particular, de modo que nadie puede prever la solución del mismo conflicto en otra controversia futura...La ponderación, por tanto, no es una "conciliación". No consiste en "poner de acuerdo" los dos principios en conflicto, o en encontrar un punto de "equilibrio" entre ellos. No consiste en la aplicación o en el sacrificio parcial de dos principios. Uno de los dos principios es aplicado, el otro es ciertamente acantonado. (Guastini, 2007)

A manera de ejemplo histórico, se puede citar el principio de igualdad de oportunidades y su ponderación con el principio de libertad de expresión como principios claves que integran el Derecho electoral, respecto a conflictos jurídico-electorales que se presenten. En Colombia, son reconocidos constitucionalmente los

dos principios; el de igualdad jurídica y el de libertad de expresión respecto a las oportunidades a que se tiene derecho.

Lo mismo, sucede en México donde también se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de igualdad en las competencias electorales. De igual manera, acontece en otros países latinoamericanos en el contexto de los temas de justicia electoral.

(...) El principio de igualdad de oportunidades en las competencias electorales va a desplegar sus efectos sobre las distintas fases del proceso electoral. De ahí que pueda distinguirse una igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales (presentación de candidaturas) y una igualdad de oportunidades en sentido estricto, es decir, una igualdad que afecta a la actuación de los competidores una vez que estos han accedido a dicha condición, jugando un papel decisivo en el periodo de la campaña electoral. La igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales es el presupuesto y fundamento de la libertad de elección, e implica garantizar la libertad de acceso a dichas competencias. (Delgado, S.f)

Por todo lo anterior y a manera de conclusión, se puede afirmar que la autonomía legítima de los organismos electorales, sus instancias imparciales, las elecciones libres, éticas y transparentes, la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales constituyen una efectiva garantía democrática en términos de la Justicia Electoral. Lo que, en últimas ha simbolizado históricamente las protestas sociales en el contexto geopolítico de países latinoamericanos en la búsqueda de un control judicial a los actos electorales, de acuerdo a las reglas y los principios constitucionales

Reglas y Principios, en el entendido de enunciados condicionales y fundamentales respectivamente en el sustento ético-político y axiológico al sistema jurídico. Lo que, a su vez conduce a la aplicación de la técnica de la ponderación como modo de solucionar conflictos donde resulten afectados en las contiendas electorales, derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos.

## Capítulo IV. Conclusiones, necesidad de un cambio y de respuestas al problema.

### Introducción

Con base en lo expuesto, la respuesta a la discusión generada en la investigación se centra en que la acción de nulidad electoral para caso planteado, no garantiza derechos del electorado ni del ciudadano electo, por el contrario, los afecta, pues al ser una acción posterior a la actuación realizada por el Consejo Nacional Electoral, dentro de un procedimiento distinto al primero, en donde la jurisdicción contenciosa administrativa realiza un debate jurídico juzgando las mismas actuaciones, encuadradas en la constitución y la ley como causales de inhabilidad previstas con la finalidad de imposibilitar el acceso a los cargos de elección popular, con los mismos elementos probatorios y solo generando una decisión distinta que pone en vilo candidaturas a cargos y corporaciones de elección popular.

Es claro en este caso, que, de acuerdo a la protección del principio democrático, debe defenderse tanto el sufragio pasivo como el activo, en la medida de no defraudar al candidato que ya fue juzgado ni al elector, sometiendo a su consideración situaciones que ya fueron resueltas.

Conforme a lo expuesto, es claro que sí se viola el principio de *non bis in ídem*, previsto en el artículo 29 Superior, debido a que además de tratarse en todo momento del mismo hecho constitutivo de infracción al régimen de inhabilidades, se generan dos procesos distintos con igual pretensión (que es la imposibilidad de ocupar el cargo o curul al cual se elige el candidato), y la consecuencia de ello es la afectación al derecho de elegir o ser elegido.

Tal como lo señaló la Corte Constitucional, con sólo existir un doble enjuiciamiento se está en presencia de una violación al principio de *Non Bis in Idem*, situación que se desprende del proceso de nulidad electoral cuando el ciudadano ya fue sometido a un procedimiento de revocatoria de inscripción de su candidatura, confiando que tal decisión fue resuelta y no tendría que ser discutida nuevamente.

Con la mencionada acción de nulidad electoral, se somete al ciudadano a una investigación sucesiva a partir del mismo comportamiento, colocándolo en un estado de absoluta indefensión y continua ansiedad e inseguridad.

A diferencia de otros ámbitos, como el penal y disciplinario, en donde una misma conducta puede ser castigada y valorada en los dos casos, generando dos responsabilidades distintas, en donde no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege; mientras que en la presente situación y de acuerdo a la conducta juzgada, con la acción de nulidad electoral, se busca la misma finalidad que en la revocatoria de inscripción de candidatura, así como se centra en el mismo bien jurídicamente tutelado que sería el de elegir y ser elegido, y el interés jurídico que se protege al final es el mismo, que no es otro que el respeto al principio democrático.

De igual forma, se desprende del debate realizado, que el acto administrativo de decisión del procedimiento de revocatoria de inscripción de candidatura, emitido por la

máxima autoridad electoral, genera una confianza legítima en el ciudadano y en el electorado, permitiendo así, que, realizado el procedimiento, se determine que el candidato no se encontraba incurso en ninguna causal de inhabilidad, entregando una convicción invencible para los mencionados.

La aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estado anterior. Sin embargo, con la acción de nulidad electoral posterior a la decisión de revocatoria de inscripción de candidatura, se contradice tal precepto, pues se origina con la misma una expectativa para el administrado. Por lo que la decisión de tal acción sucede en interpretación del elegido y electorado, de forma abrupta e intempestiva, sin que la administración tome medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado, ocasionando con lo mencionado, un desgaste social, jurídico y económico.

No existe entonces, una coherencia en la actuación del Estado, porque al contravenir una actuación precedente, defrauda las expectativas que genera en los ciudadanos irrespetando compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

Este aspecto, se fundamenta en mayor proporción cuando analizamos la jurisprudencia del Consejo de Estado, que establece los presupuestos que se le reconocen a la confianza legítima, precisando entre ellos el de la existencia de

supuestos fácticos y/o jurídicos comunes y similares entre la decisión o actuación anterior y la nueva; situación que se hace notoria dentro del procedimiento de nulidad electoral, que aunque ataca un acto distinto al de inscripción de candidatura, observa los mismos hechos y fundamenta su decisión en la misma legislación ya analizada por el Consejo Nacional Electoral.

La importancia de la problemática expuesta en esta investigación, se resalta dentro del proyecto legislativo de reforma política producto del acuerdo de paz celebrado por el Gobierno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que cursó en el Congreso de la República, pero fue archivado por petición del mismo gobierno, al considerar que con las modificaciones realizadas a través de su trámite legislativo, no se cumplía con el espíritu de lo pactado en el mencionado acuerdo; en este proyecto se planteaba el otorgamiento de funciones jurisdiccionales al Consejo Electoral Colombiano, que sería la entidad que sustituiría al hoy Consejo Nacional Electoral.

Adicionalmente, se vislumbra un nuevo escenario jurídico que afinca aún más la tesis propuesta en la investigación respecto de la violación de los principios de *Non Bis in Idem* y la Confianza Legítima, con ocasión de la expedición de la Ley 1864 de 2017, sobreviniente al inicio del presente trabajo, que estableció como delito la elección ilícita de candidatos, que se configura cuando un ciudadano es elegido incurso en causal de inhabilidad.

La mencionada Ley ha determinado un nuevo ámbito del ejercicio de la función constitucional de revocatoria de la inscripción de los ciudadanos por parte del Consejo



Nacional Electoral, o por lo menos, así lo considera esa Corporación, como se puede ver en la reciente Resolución No. 1507 de 2018, donde esbozó que:

(...) Ahora bien, se debe iterar que ante el nuevo régimen jurídico de las inhabilidades en Colombia, en virtud del carácter penal que adquieren las mismas, la valoración que realice la Corporación debe ofrecer un grado de certeza e irrefutabilidad de la configuración de la causal, ya que en el proceso penal no se discutirá la existencia de la misma, sin los eventuales eximentes de responsabilidad, por la potísima razón que será el Consejo Nacional Electoral, quien previamente determinará la existencia o no de la inhabilidad. Se trata entonces de una nueva función del Consejo Nacional Electoral, por cuanto su declaración será el punto de partida y prueba fundamental dentro de la investigación penal por el delito establecido en la Ley 1864 de 2017 (...)

Así las cosas, con esta nueva ley se modifica la naturaleza jurídica de la revocatoria de inscripción de candidatura, que antes se tornaba en un ejercicio netamente de control legal sobre un acto de inscripción, para convertirse hoy en un verdadero juicio particular y concreto frente a un ciudadano inscrito, del cual se deriva una declaratoria o no de inhabilidad con las consecuentes responsabilidades de índole penal.

Esta situación refuerza aún más que cuando se hace un juicio ante una presunta inhabilidad, no debería someterse nuevamente al escrutinio público y popular a un ciudadano por la misma causa, porque ya incluso la autoridad electoral había dicho que no existía inhabilidad. Este nuevo enjuiciamiento, como lo he venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, genera entonces una violación a los principios del *Non Bis in Idem* y Confianza Legítima.

El objeto de la tesis propuesta en la investigación, no es en momento alguno desconocer las elementales funciones de control de la actuación administrativa por parte de la jurisdicción. Lejos de pretender socavar aspectos nucleares que constituyen reivindicaciones sociales, jurídicas y políticas históricas de la Revolución Francesa, como la separación de poderes y el sometimiento de la actuación del ejecutivo a la Ley, acompañada del control judicial; por el contrario, lo que se relievra en la tesis propuesta es que no obstante, tratarse de un acto administrativo, no comparte la misma naturaleza común y dada su especialidad, por la posibilidad del juzgamiento en sede administrativa de los derechos de participación política, resulta contradictoria la posibilidad de un idéntico juicio, posterior, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que pueda derivar en una decisión contraria, vulnerando claramente los principios del *Non Bis in Idem* y la Confianza Legítima, tanto para el ciudadano candidato como para su electorado.

Debe tenerse en cuenta entonces, que esta decisión de revocatoria de inscripción de candidatura, tiene que ser tomada como un acto electoral, que como se explicó anteriormente, se puede considerar como un sub acto administrativo, que no solo genera derechos para el elegido, sino que eventualmente materializa los derechos políticos de los electores expresados a través del voto. Por ello, el juez debe contar con los instrumentos procesales adecuados para ejercer el control en tiempo real de los mismos y garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Ahora bien, se considera que la solución para el problema en cuestión no es el otorgamiento de funciones jurisdiccionales al Consejo Nacional Electoral, dado que, por

su origen partidista, y por su falta de autonomía administrativa y financiera, se ocasiona la incapacidad en el cumplimiento de las funciones otorgadas legal y constitucionalmente, situación que lleva a que se agrave lo dispuesto en la legislación vigente. Empero, se puede crear un control judicial de la decisión de revocatoria de inscripción de candidatura en un término anterior a la elección, que mitigaría o impediría la violación de los principios de *Non bis in ídem* y Confianza Legítima, debido a que al tenerse este elemento como fundador de una segunda instancia inmediata, se evitaría llegar a la votación con candidatos inhabilitados y que pueden posteriormente perder su cargo o curul bajo los parámetros encontrados por el Contencioso Administrativo en los procedimientos de nulidad electoral.

Esta propuesta debe estar precedida de la disminución de tiempos para el proceso de la revocatoria de inscripción de candidatos ante la organización electoral, y de igual forma, limitarlo solo a ciertas causales como las de condena penal e inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado.

La intención fundamental es la de crear una acción que pueda garantizar los derechos del elector y elegido, permitiendo que la jurisdicción electoral pueda analizar en tiempo real los actos administrativos expedidos por la organización electoral frente a los procesos electorales, como el de revocatoria de inscripción de candidatos.

En ese sentido, con la finalidad de atenuar la problemática resaltada que afecta los procesos electorales, es completamente necesario la realización de reformas estructurales que permitan un control judicial real de los actos electorales emitidos por el Consejo Nacional Electoral; solución que permitiría legitimar a los elegidos en el

ejercicio del cargo, así como garantizar la democracia participativa y la expresión de la voluntad popular.

Adicionalmente, con esta eventual reforma no se busca la eliminación de la acción de nulidad electoral, sólo la no procedencia de la misma en los casos ya juzgados por el contencioso administrativo de acuerdo a la acción propuesta y que sólo aplica para causales de inhabilidad.

## Referencias

- Alessandri, & Somarriba. (S.f). La relacion juridica en general y el derecho subjetivo. 237-474. Obtenido de <https://docs.google.com/document/d/1unm9LCp-NVrWgAa0LpqZioVJICSr6oEOQEG4qiHqfmU/edit>
- Alexy, R. (1988). Sistema Jurídico, principios jurídicos y razón práctica. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*. (5), 139-151.
- Araujo, R. (2007). *Balance del Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario .
- Arciniegas, F. D. (2004). La protección de la confianza legitima y su aplicacion a la contratacion estatal. *Derecho Publico*(31), 27. Obtenido de [https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com\\_revista/archivos/derechopub/pub145.pdf](https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub145.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1910). Acto Legislativo 1 del 28 de Mayo de 1910. [Por el cual se interpreta el artículo 6o del Acto Legislativo número 9 de 17 de abril de 1905.]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia del 4 de Julio de 1991. Bogotá, D.C., Colombia.
- Bajo, M. F. (2001). *Derecho Penal Economico* . Barcelona : Centro de Estudios Ramòn Gareces.
- Barreto, O. (2007). *Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá D.C.
- Batlle, M. (2014). *Democracia interna en los partidos durante las elecciones de Colombia en 2014*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos

Electoral - CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Universidad Externado de Colombia.

Berdugo, L., Arroyo, L., García, N., Ferré, J., & Serrano, J. (1999). *Lecciones de derecho penal*. Barcelona: La Ley.

Bermúdez, L. (2017). *Las funciones jurisdiccionales del “Consejo Electoral colombiano”*.

Obtenido de Portada: <http://periodicopalabrasmayores.com/las-funciones-jurisdiccionales-del-consejo-electoral-colombiano/>

Bonnecase, J. (1946). *Elementos De Derecho Civil Tomo I*.

Caballero, O. (2015). *Nulidad electoral*. Obtenido de Columnas de Opinión : <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/nulidad-electoral-192950>

Cardozo, J. (2016). *¿Se deben motivar los actos administrativos discrecionales que ordenan el retiro de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y los que ordenan el retiro de empleados de libre nombramiento y remoción en Colombia?* Bogotá, D.C.: Universidad Santo Tomás.

Castiblanco, M. (s.f.). *Consejo de Estado en el Tiempo*. Obtenido de Timelines: <http://www.timetoast.com/timelines/consejo-de-estado-en-el-tiempo>

CIDH. (17 de Septiembre de 1997). Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Recuperado el 18 de Enero de 2018, de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

Comision Europea. (2011). *Codigo de buenas practicas en material electoral de la comision de venecia. Comision Europea para la democracia por el derecho, Primera. Mexico. Obtenido de*

[http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (22 de Noviembre de 1969).

Convención Americana sobre Derechos Humanos . B-32 . San José, Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1995). *Informe 1 del 7 de febrero de 1995. [Caso 11006.]*. Lima: OEA.

Congreso de la Republica. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Barranquilla.

Congreso de la República de Colombia. (1932). Ley 7 del 27 de Agosto de 1932. [Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1936 ). Ley 120 del 15 de Septiembre de 1936. [Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1948). Ley 89 del 16 de diciembre de 1948. [Sobre organización electoral.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1988 ). Ley 14 del 25 de Enero de 1988. Diario Oficial 38189. [Por la cual se integra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en forma permanente integrada por cuatro Consejeros, se establecen las competencias ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994 ). Ley 136 del 2 de Junio de 1994. Diario Oficial 41.377. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 del 24 de Julio de 2000. Diario Oficial 44097. [Por la cual se expide el Código Penal.]. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2000 de Octubre de 2000). Ley 617 . *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (31 de Agosto de 2004). Ley 906 . *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 45658.

Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 962 del 8 de Julio de 2005. Diario Oficial 45963. [Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Acto Legislativo 01 del 14 de Julio de 2009. Diario Oficial 47.410. [Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Ley 1437 . *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 47956.

Congreso de la República de Colombia. (14 de Julio de 2011). Ley 1475 . *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.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.130.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Acto Legislativo 02 del 1 de Julio de 2015. Diario Oficial 49560. [Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Proyecto de Acto Legislativo Número 012 del 17 de Mayo de 2017. [Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.]. Bogotá, D. C., Colombia.

Consejo de Estado. (2002). Sentencia No. 2452 del 19 de julio de 2002. Sección Quinta. [Sala de lo Contencioso Administrativo; Consejero ponente: Roberto Medina López.]. Bogotá, D.C., colombia.

Consejo de estado. (2007). Fallo 31447. Bogota, Colombia. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28910>

Consejo de Estado. (15 de Febrero de 2011). Sala plena de lo Contencioso Administrativo. *Consejero Ponente Enrique Gil Botero. Expediente 11001-03-15-000-2010-01055-00.* Bogotá D.C., Colombia.

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 11001-03-15-000-2010-01055-00 del 15 de Febrero de 2011. [ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.]. Bogotá D.C., Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00024-00 del 3 de Marzo de 2016 [Sala plena de lo contencioso administrativo; Sala Quinta;

Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.]. Bogotá D.C., Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del 7 de Junio de 2016. [Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 11001-03-28-000-2015-00051-00.]. Bogotá D.C., Colombia.

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del 7 de Junio de 2016. [Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 11001-03-28-000-2015-00051-00.]. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de [http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/07-06-2016\\_11001032800020150005100.pdf](http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/07-06-2016_11001032800020150005100.pdf)

Consejo de Estado. (2016). Sentencia 2014-00110 del 4 de Febrero de 2016. [Sala de lo contencioso administrativo; Seccion Quinta; Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro. Rad.: 11001-03-28-000-2014-00110-00.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo de Estado. (s.f.). Sala plena de lo Contencioso Administrativo. *Expediente 11001-03-15-000-2011-00438-00. Consejero Ponente Bertha Lucia Ramírez de Páez.*

Consejo Nacional Electoral. (5 de Noviembre de 2013). Resolución 3097. *Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "Cuentas Claras" como mecanismo oficial para la rendición de informes y gastos de campaña electoral.* Bogotá D.C., Colombia.

Consejo Nacional Electoral. (2014 ). *Reseña Histórica.* Obtenido de <http://www.cne.gov.co/CNE/RESENA-HISTORICA1.page>

Consejo Nacional Electoral. (2016). Resolución 2926 del 12 de Diciembre de 2016. [Por medio de la cual se niega la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del ciudadano Jairo Ladys Banguera Hurtado, avalado por el partido Alianza Verde para las elecciones atípicas...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo Nacional Electoral de Colombia. (21 de Septiembre de 2015). Resolución 2351 . *Por la cual se rechaza la solicitud de revocatoría de inscripción del señor Emiro Vargas Nieves, como candidato a la Alcaldía del Municipio de Sucre, en el Departamento de Santander.* Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo Nacional Electoral de Colombia. (2015). Resolución 2383 del 21 de Septiembre de 2015.[Por la cual se deniega, por improcedente, la solicitud de revocatoria de inscripción del candidato Jacob Angulocenteno, avalado e inscrito por el Partido Alianza Social Independiente ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo Nacional Legislativo. (1888). Ley 7 del 31 de Enero de 1888. [Sobre elecciones populares.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo Seccional de la Judicatura . (2013). *Derecho Electoral en Latinoamérica: Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral.* Bogotá D.C. .

Constitucion Politica de Estados Unidos . (1787).

Convención de Filadelfia. (1787). Constitución de Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787. Washington, D.C., Estados Unidos.

Corte Constitucional . (23 de Marzo de 2011). Sentencia T-200 . Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (30 de Mayo de 1996). Sentencia C 244. Bogota, Colombia.  
Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>

Corte Constitucional. (30 de Mayo de 2001). Sentencia 554. *Principio Non bis in idem*.

Bogota, Colombia. Obtenido de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-554-01.htm>

Corte Constitucional. (2001). Sentencia 554.

Corte Constitucional. (4 de Febrero de 2003). Sentencia 064. (M. J. Araujo, Ed.)

Bogota, Colombia. Obtenido de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-064-03.htm>

Corte Constitucional de Justicia (2 de Diciembre de 1974).

Corte Constitucional de la República de Colombia. (1994). Sentencia C-509 del 10 de Noviembre de 1994. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (25 de Febrero de 1995). Sentencia C-069 . Bogotá D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2000). Sentencia C-1436 del 25 de Octubre de 2000. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (1 de Marzo de 2000). Sentencia C-209 . Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2001). Sentencia C-200 del 21 de Febrero de 2001. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2002). Sentencia C-870 del 15 de Octubre de 2002. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2003). Sentencia C-064 del 4 de Febrero de 2003. Bogotá D.C., Colombia.

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (13 de Junio de 2007). Sentencia C-478 . Bogotá, D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009). Sentencia T-472 del 16 de julio de 2009. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2011). Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2013). Sentencia T-317 del 28 de Mayo de 2013. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1997). Sentencia del 17 de Septiembre de 1997. [Caso Loayza Tamayo.]. San José, Costa Rica.
- Corte Suprema de Justicia. (2009). 30373. *Sala de casación penal*. (M. J. Ortiz, Ed.) Bogotá D. C., Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (2009). Extradición No. 30373 del 6 de Mayo de 2009. Sala de casación penal. [Magistrado Ponente: Javier Zapata Ortiz.]. Bogotá D. C., Colombia.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2014). Principios desarrollados en la jurisprudencia constitucional. (S. Constitucional, Ed.) Costa rica: Poder Judicial . Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37508.pdf>
- Coviello, P. (2004). *La protección de la confianza del administrado*. Buenos Aires: LexisNexis.
- De Vivero, F. (2004). La protección de la confianza legítima y su aplicación a la contratación estatal. *Revista de Derecho Público*. (17), 123-148.

Delgado, L. (S.f). El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresion de los precandidatos unicos en precampaña electoral. Obtenido de <http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx.seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Concepto Marco de Inhabilidades e Incompatibilidades*. Obtenido de [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INHABILIDADES\\_E\\_INCOMPATIBILIDADES\\_DE\\_LOS\\_SERVIDORES\\_PUBLICOS.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INHABILIDADES_E_INCOMPATIBILIDADES_DE_LOS_SERVIDORES_PUBLICOS.pdf)

Dromi, J. (1987). *Manual de Derecho Administrativo; Tomo I*. Buenos Aires: Astrea.

Galindo, J., Nohlen, D., & Navatta, C. (2007). Elecciones y democracia: La experiencia latinoamericana. *Conferencias internacionales en la oficina nacional de procesos electorales(16), Primera*.

García, M. (2014). *Acción de nulidad electoral Principio democrático vs derechos del elegido*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

González, N. (2011). *El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la revocación directa de los actos administrativos*. Bogotá, D.C.: Universidad Santo Tomás de Aquino.

Guamán, J. (2016). *El control de legalidad de los actos administrativos*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Guastini, R. (2007). Ponderacion: Un analisis de los conflictos entre principios constitucionales. *Mensual de Jurisprudencia(08)*. Obtenido de [http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ponderaci\\_\\_n\\_un\\_analisis.pdf](http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ponderaci__n_un_analisis.pdf)

Herrera, A. (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo colombiano*. Barranquilla: Universidad del Norte.

Herrera, M. (2016). *Concepto 248051 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública*. Obtenido de Gestor Normativo: <http://www.funcionpublica.gov.co/sisjur/home/Norma1.jsp?i=78508>

IIDH. (2017). *Diccionario Electoral CAPEL*. San Jose, Costa Rica : IIDH. Recuperado el Enero de 2018, de <http://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos-. (23 de Mayo de 2017). *Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral*. Obtenido de Diccionario Electoral : [https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL)

Jimenez, A. (2015). En colombia se respecta el principio nos bis in idem. *Principia*, 12, 39 - 57. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/1075/1043>

Jiménez-García, Á. M. (2015). ¿EN COLOMBIA SE RESPETA EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM? *Principia Iuris*. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1075/1043>

Lacantinerie, B. (1907). *Traite théorique et pratique de droit civil*. (133), Tercera, 280-381. Pariz, Francia. Obtenido de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/viewFile/17486/16995>

Larenz, K. (1958). *Derecho obligaciones. Derecho Privado*.

- López, R. (2000). *Electoral management bodie as institution of governance*. . Washington, D.C.: United Nation Development Programme.
- López, R. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA .
- Mairal. (1994). *La doctrina del acto propio y la administracion publica* . Buenos aires .
- Martínez, J. (2011). *El principio non bis in idem y la subordinación de la potestad sancionadora administrativa al orden jurisdiccional penal*. Obtenido de Artículos doctrinales: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4617-el-principio-non-bis-in-idem-y-la-subordinacion-de-la-potestad-sancionadora-administrativa-al-orden-jurisdiccional-penal/>
- Martorano, J. (2007). *La reforma del artículo 251 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Obtenido de Reforma Constitucional: <https://juanmartorano30.wordpress.com/2007/09/25/la-reforma-del-articulo-251-de-la-constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/>
- Mejía, G. ,. (2015). *Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Mesa, A. (2013). *El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*. . Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia . Obtenido de <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/909e564e-fd39-4346-815d-f507cf555b7b/Principio+de+la+buena+fe%3B+acto+propio+y+confianza+legitima.pdf?MOD=AJPERES>



- MOE. (2011). *Documento sobre las inhabilidades*. Obtenido de inhabilidades:  
[http://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/Inhabilidades.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/Inhabilidades.pdf)
- Moe. (2011). *Mision de Observancia electoral*. Obtenido de  
[https://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/Inhabilidades.pdf](https://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/Inhabilidades.pdf)
- Nohlen, D., Picado, S., & Zovatto, D. (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, & Gasset. (1931). La rebelion de las masas. *Revista de Occidente*.
- Perdomo, A. (1998). Derecho Penal en Colombia. Obtenido de [www.derechopenalcolombia.blogspot.com/205/08/el-principio-del-non-biídememen.html](http://www.derechopenalcolombia.blogspot.com/205/08/el-principio-del-non-biídememen.html)
- Perez, J. (2013). El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana. Madrid, España. Obtenido de <http://eprints.ucm.es/22274/1/T34559.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (1886). La Constitución Política de Colombia del 5 de agosto de 1886. Bogotá, D.C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 2241 del 15 de Julio de 1986. Diario Oficial 37.571. [Por el cual se adopta el Código Electoral.]. Bogotá, D.C., Coombia.
- Presidente de la República de Colombia. (1984). Decreto 01 del 2 de Enero de 1984. Diario Oficial 36439. [Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Protocolo de Tikal. (1985). Acta constitutiva de la asociacion de organismos electorales de centro america y el caribe. Guatemala. Obtenido de

[https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2\\_2010/0ea3fe6a-636b-4df8-be6c-aca9b981e17c.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/0ea3fe6a-636b-4df8-be6c-aca9b981e17c.pdf)

Ramírez, P. (2008). El principio de Non Bis In Idem como pilar fundamental del Estado de Derecho. Aspectos esenciales para su configuración. *Novus Jus - Universidad Católica de Colombia*, 101-124.

Rey de España. (1999). Ley 4 del 13 de Enero de 1999. Boletín Oficial del Estado no. 12. [Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.]. Madrid, España.

Robledo, P. (2015). *La Revocatoria del Mandato en Colombia*. Obtenido de <http://crisispartidos.blogs.uva.es/files/2015/06/Robledo-Resumen-Intervenci%C3%B3n-Valladolid-abril-6-de-2015-.pdf>

Robles, A. H. (2012). *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Barranquilla, Colombia : Universidad del Norte.

Rodríguez, J. A. (1 de Enero de 2011). *Noticias Juidicas*. Obtenido de Noticias Juidicas: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4617-el-principio-non-bis-in-idem-y-la-subordinacion-de-la-potestad-sancionadora-administrativa-al-orden-jurisdiccional-penal/>

Rodriguez, S. (1998). *Nueva regulación de infracciones y sanciones en el orden social*.

Rojas, D., Torres, A., Pulido, M., & Becerra, L. (2017). *Boletín de Jurisprudencia no. 198*. Bogotá, D.C.: Consejo de Estado.

Rousseau, J. (2008). *El contrato Social*. . Valladolid: Maxtor.

Salazar, L. (s.f.). *Consejo de Estado Colombiano*. Obtenido de Timelines:  
<https://www.timetoast.com/timelines/consejo-de-estado-colombiano>

Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de Investigación*. Mexico, Mexico: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. Recuperado el 18 de Marzo de 2018, de  
[https://www.esup.edu.pe/descargas/dep\\_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf](https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf)

Sarmiento, F. (2014). *Ruptura del Principio de Confianza Legítima de los Entes Territoriales ante los desastres naturales*. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.

Sentencia 6, 6 (Tribunal Constitucional Español 1983). Obtenido de  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/134>

Sentencia 77. (3 de Octubre de 1983). España. Obtenido de  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/205>

Sentencia C-038, 038 (Corte Constitucional 2004). Obtenido de  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-038-04.htm>

Sentencia C-1016, C-1016/12 (Corte Constitucional 2012).

Sentencia C-1194, 1194 (Corte Constitucional 2008). Obtenido de  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

Sentencia C-1436, 1436 (Corte Constitucional 2000).

Sentencia C-147, 147 (Corte Constitucional 1947). Obtenido de  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-147-97.htm>

Sentencia C-168 (Corte Constitucional 1995). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-168-95.htm>

Sentencia C-391, C-391/02 (Corte Constitucional 2002).

Sentencia C-632, C-632 (Corte Constitucional 2011). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>

sentencia C-781 , 781 (Corte Constitucional 2003). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-781-03.htm>

Sentencia C-903, 903 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia del Consejo de Estado. (15 de Febrero de 2011). Sentencia nº 11001-03-15-000-2010-01055-00. Obtenido de <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-330167079>

Sentencia No. C-069/95, 069 (Corte Constitucional 1995).

Sentencia T-317, 317 (Corte Constitucional 2013).

Sentencia T-472, 472 (Corte Constitucional 2009). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-472-09.htm>

Sentencia T-744, 744 (Corte Constitucional 2007). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-744-07.htm>

sobrado, L. a. (2008). Los organismos electorales: Autonomia formacion electoral y democracia. *Tribunal supremo de costa rica revista de derecho*(6).

Solar, L. C. (1992). *Explicaciones de Derecho Civil Chileno Comparado. Tomo I.* Chile : Juridica.

Trayter. (1992). Manual de derecho diciplinario de los funcionarios publicos. Madrid.

Trayter, Juan. (1991). Sanción penal-sanción administrativa: el principio non bis in idem en la Jurisprudencia. *Poder Judicial*. (22), 113-113.

Tribunal Constitucional de España. (1983). Sentencia 77 del 3 de Octubre de 1983. Recurso de Amparo no. 388. . Madrid, España.

Universidad Nacional de Colombia. (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los Partidos y Movimientos Políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Villalba, F. J. (1998). *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio de ne bis in ídem* (ilustrada ed.). (Bosch, Ed.) Bosch.

Vives, J. I. (1985). *La Reforma Electoral de 1985 ante el Senado*. Colombia Nueva Ltda.

Younes, D. (2011). *Consejos superiores de la administración, neo-corporativismo y participación orgánica, Capítulo III, Consejos Superiores de la Administración, acto administrativo y controles sobre la Administración*. Bogotá, D.C.: Editorial Universidad de Rosario.

Zuleta, E. (1927). *Derechos Adquiridos*. Bogotá, D.C.: Editorial Cromos.