



ACLARACIÓN DE VOTO

Magistrada Alba Lucía Velásquez Hernández

Resolución: 03496 del 02 de julio de 2025

Rad. CNE-E-DG-2024-007532

Magistrado Ponente: Maritza Martínez Aristizábal

Bogotá D.C.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral, me permito **ACLARAR EL VOTO** en relación con la decisión adoptada por la Corporación en el asunto de referencia, en los términos que a continuación se exponen:

POSTURA DEL DESPACHO

DEBIDO PROCESO

El debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley.

En esos términos, la Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010, indicó que:

“(…) Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de la función administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación señaló que: *“el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados”*.

Así mismo, la norma superior de nuestro ordenamiento jurídico en su artículo 29 dispone que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas,

es decir, obliga no solamente a los jueces sino también a los organismos y dependencias de la administración pública.

“ARTÍCULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

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 controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

La Corte Constitucional ha precisado sobre la garantía del debido proceso que es un derecho fundamental de aplicación inmediata, indicando en Sentencia T -460 de 1992 que:

“La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, como parece entenderlo el juzgado de primera instancia, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características.

[...]

El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”

En desarrollo del Estado Constitucional se generan un conjunto de garantías para los derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, la Sala Plena de la Corte Constitucional, señaló sobre el debido proceso:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción””¹ 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.

La condición de candidato en el contexto electoral colombiano no puede entenderse como un estado estático que surge automáticamente con la inscripción de la candidatura. Aunque la inscripción formaliza una aspiración, esta no se traduce en la plena realización del rol de candidato hasta que se cumpla su propósito principal: ser puesto a consideración del electorado en el momento de las votaciones. Esta perspectiva se refuerza al analizar la definición de la Real Academia Española (RAE), que describe al candidato como "una persona que aspira a conseguir un cargo, premio o distinción". Tal aspiración, en el ámbito electoral, solo tiene sentido y se perfecciona cuando es divulgada y ofrecida como una opción efectiva a quienes tienen la capacidad de decidir sobre el cargo, es decir, los ciudadanos que acuden a las urnas.

El glosario que se encuentra disponible en la página web de esta Corporación señala que se entiende como candidato de elección popular:

*“es un ciudadano que se postula con el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, o con la inscripción a un grupo significativo de ciudadanos u organizaciones sociales, para ser elegido a un cargo público de elección popular”.*¹

¹ <https://www.cne.gov.co/la-entidad/glosario>

De acuerdo con la definición que antecede, nuevamente se muestra que el fin de una candidatura es la participación real y efectiva dentro de la contienda electoral, esto es, en las urnas, toda vez que el fin último de quien aspira a un cargo de elección popular es el ser elegido.

El artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, al establecer que las obligaciones de rendición de cuentas de ingresos y gastos se determinan desde un término contado a partir de la fecha de las votaciones, reconoce la relevancia de este momento como el punto culminante en la configuración del rol de candidato. Antes de las votaciones, la condición de candidato permanece en un estado de mera expectativa o aspiración, sin concretarse plenamente. Este razonamiento es consistente con la naturaleza dinámica del proceso electoral, donde el acto de votar materializa las opciones disponibles para el electorado. Si el nombre de una persona no figura en el tarjetón, su candidatura no se convierte en una opción elegible, y su rol de candidato queda frustrado.

El principio de proporcionalidad, esencial en el derecho sancionatorio, exige que toda medida adoptada por la autoridad sea adecuada, necesaria y proporcionada al fin que se persigue. En el caso de los candidatos, imponer obligaciones a quienes renunciaron o fueron despojados de su calidad de candidatos no solo carece de fundamento normativo, sino que también resulta desproporcionado. Atribuir responsabilidades de rendición de cuentas a una persona que no participó en las votaciones como opción elegible supone una carga innecesaria e injusta, que excede los límites razonables de lo que la ley busca regular, en tanto siempre se refiere y limita a la condición de **candidato**. La proporcionalidad exige que las sanciones y obligaciones guarden coherencia con la naturaleza y alcance del acto realizado, lo que en este caso no se cumple al imponer deberes a quienes, para la fecha de las votaciones, a partir de la cual se cuenta el término para el cumplimiento de la obligación, no ostentaban la calidad de candidatos.

La tipicidad, entendida como la descripción normativa de la falta y la sanción a imponer, constituye una garantía esencial en el Estado Social de Derecho. Esto implica que ningún ciudadano puede ser investigado por conductas no previstas expresamente en el ordenamiento jurídico, ni por aquellas que carezcan de una sanción previamente establecida.

En el derecho administrativo sancionatorio, los requisitos de tipicidad difieren de los concebidos en el derecho penal. Mientras en este último la obligación y sanción deben emanar exclusivamente de la ley, en el ámbito administrativo pueden originarse de reglamentos, siempre que estos respeten los mínimos exigidos por las leyes. Asimismo, la estricta descripción requerida en los tipos penales (elementos subjetivos, normativos, y verbos

rectores) no es indispensable en el derecho administrativo sancionatorio, donde los tipos pueden ser amplios, abiertos o en blanco, siempre y cuando resulten determinables.

Refiriéndose al principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-032/17, señaló que este principio presenta una modulación particular en este ámbito, lo que permite cierto grado de generalidad en su aplicación. No obstante, aclaró que dicha flexibilidad no implica un quebrantamiento del principio de legalidad, siempre que exista un marco de referencia claro que permita determinar con precisión tanto la infracción como la sanción en un caso específico.

En la misma providencia, la Corte estableció tres elementos esenciales para garantizar el respeto a la tipicidad en materia administrativa sancionatoria:

1. Descripción normativa de la conducta sancionable: La conducta reprochable debe estar claramente descrita en una norma jurídica, ya sea de manera directa o mediante remisión a otras disposiciones normativas aplicables.
2. Previsión de una sanción específica: La norma debe contemplar expresamente la sanción correspondiente a la conducta reprochable, asegurando su previsibilidad jurídica.
3. Correlación entre la conducta y la sanción: Debe existir una relación clara y directa entre la conducta desplegada y la sanción impuesta, evitando decisiones arbitrarias o desproporcionadas.

Ahora bien, en los casos de renuncia anticipada, cuando el aspirante desiste de su candidatura con la suficiente antelación para no figurar en el tarjetón o permitir ser reemplazado por su partido, su calidad de candidato no se concreta. Al no materializarse en una opción elegible, resulta jurídicamente improcedente atribuirle obligaciones asociadas al rol de candidato en el marco de las votaciones.

En los casos de revocatoria de inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), el razonamiento es aún más claro. La revocatoria implica una decisión administrativa que despoja al aspirante de su calidad de candidato, truncando su aspiración y evitando que se materialice en las votaciones. Esto constituye, de facto, una sanción natural que neutraliza la posibilidad de participación electoral.

La sanción natural a la que este despacho hace referencia se traduce en otras palabras aquello que Zaffaroni, Alagia y Slokar denominaban como “pena natural” y que consistía que el autor como resultado de la comisión de una conducta, obtenía un mal grave que hacía que

la aplicación de una pena estatal se tornara desproporcionada o innecesaria, en palabra de dichos juristas, la pena natural es:

“Mal grave que el agente sufre en la comisión del injusto o con motivo de éste, pues de componerse la pena estatal sin referencia a esa pérdida, la respuesta punitiva alcanzaría un quantum que excedería la medida señalada por el principio de proporcionalidad entre delito y pena, sin contar con que lesionaría seriamente el principio de humanidad, y que también extremaría la irracionalidad del poder punitivo, pues llevaría hasta el máximo la evidencia de su inutilidad.” (Zaffaroni, Eugenio Raúl; Alagia, Alejandro y Slokar, Alejandro. Derecho Penal Parte General. Segunda edición. Buenos Aires: Ed, 2002, la 996)

De manera tal que pretender imponer obligaciones o sanciones adicionales a quienes ya han sido privados de su calidad de candidato vulneraría el principio de proporcionalidad, pues significaría someterlos a cargas adicionales pese a haber sido excluidos del proceso por decisión administrativa.

En conclusión, la condición de candidato en el contexto electoral colombiano es dinámica y se perfecciona únicamente cuando la aspiración se concreta en una opción elegible puesta a consideración del electorado el día de las votaciones. Las responsabilidades asociadas a este rol no pueden ser exigidas a quienes, por renuncia o revocatoria, no alcanzaron dicha condición. Este enfoque respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y coherencia normativa, fundamentales en el Estado de Derecho, y asegura una interpretación razonable de las disposiciones electorales.

En atención a los argumentos expuestos, Aclaro mi posición frente a la decisión mayoritaria.

Cordialmente,

ALBA LUCÍA VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ
Magistrada