



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00036-00  
Demandante: César Hernando Rodríguez Ramos

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO  
MAGISTRADA: ROCÍO ARAUJO OÑATE**

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Ponente:** LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA  
**Referencia:** NULIDAD DE CONTENIDO ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2021-00036-00  
**Demandante:** CÉSAR HERNANDO RODRÍGUEZ RAMOS  
**Demandado:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

**Tema:** Garantía del debido proceso en procedimiento breve y sumario de inscripción irregular de cédulas de ciudadanía

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup> y con el acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la Sala, procedo a salvar parcialmente mi voto frente a la providencia del 15 de diciembre de 2021, en la que se resolvió la demanda de nulidad simple, presentada por el señor César Hernando Rodríguez Ramos contra las Resoluciones 215 del 22 de marzo de 2007, 597 del 12 de julio de 2011, 300 del 5 de marzo de 2015, 0333 del 16 de marzo de 2015 y 2857 del 30 de octubre de 2018, expedidas por el Consejo Nacional Electoral – en lo sucesivo CNE -, por medio de las cuales se estableció el procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía.

2. Aunque comparto la mayoría de las razones expuestas en el fallo que negaron las pretensiones de la demanda, me aparto del análisis emprendido para resolver el motivo de inconformidad atinente al desconocimiento del debido proceso por los actos acusados, por el hecho que establecen respecto de la notificación de las decisiones que dejan sin efecto la inscripción de cédulas de ciudadanía, que debe

<sup>1</sup> “Artículo 129. **Firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto.** Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo.

Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente.

Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho”.





realizarse conforme con lo previsto en los artículos 44 inciso 4° del C.C.A<sup>2</sup> y/o 70 del CPACA<sup>3</sup>, esto es, mediante la anotación en el registro correspondiente y no mediante un mecanismo eficaz, como la notificación personal, que garantice el derecho de audiencia y defensa de las personas afectadas.

3. Para sustentar la legalidad que las resoluciones controvertidas, la Sala avaló el procedimiento de notificación aludido adoptado por el CNE, esto es, mediante la anotación en el registro correspondiente, que sería el censo electoral. Para sustentar la decisión, se arguyó que el legislador y la Corte Constitucional han avalado dicho mecanismo de notificación, dado que los actos enjuiciados prevén que los ciudadanos interesados puedan conocer sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de sus documentos de identidad, por ejemplo, mediante la fijación de un aviso en la secretaría de la respectiva Registraduría, la página web de ésta y del CNE o a través de correo electrónico; aunado al deber que tienen los electores de consultar en qué lugar pueden ejercer su derecho al voto y allí verificar si el mismo fue anulado; lo que se constituye en la garantía de interponer recursos contra las decisiones adversas a sus intereses y se respeta el cometido de depurar de manera expedita el censo antes de unas votaciones.

4. En lo que respecta a la validez de la referida forma de notificación, el fallo hace alusión a la sentencia C-640 de 2002 de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, que declaró exequible el inciso 4° del artículo 44 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), reproducido parcialmente por el artículo 70 del CPACA.

Empero, en mi criterio, el fallo respecto del cual salvo parcialmente mi voto, no prestó debida atención frente a los términos en que se estimó ajustado al ordenamiento jurídico colombiano la forma de dar a conocer las decisiones susceptibles de registro.

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 44. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2304 de 1989 Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

**No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.**

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código". (Subrayado fuera de texto).

<sup>3</sup> "ARTÍCULO 70. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación".

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-640 del 13 de agosto de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.





5. En efecto, en lo que respecta a la validez de una notificación de una decisión susceptible de registro el día en que se realice la inscripción correspondiente, consiste en que el CCA en **varias normas establecía como carga de la administración y garantía de los ciudadanos, la vinculación de éstos al trámite administrativo objeto de anotación; es decir, antes de que se adopte la decisión definitiva, de allí que estimara que la referida forma de notificación no es contraria al derecho a la defensa, en tanto el sujeto de la decisión participó en el trámite previo al registro.**

6. En tal sentido dijo la Corte:

“10. A juicio de la Corte, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, la excepción que ella consagra no desconoce la Constitución. En efecto, si bien la disposición exime al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no tienen el alcance de vulnerar el derecho al debido proceso de éstos, **por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de tales personas interesadas y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidas por la anotación final.** Además, los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta. En efecto, la publicidad es justamente la razón de ser del registro, por lo cual ni siquiera hay que acreditar un interés jurídico para enterarse del contenido de los asientos o inscripciones.

11. Dentro de las normas del C.C.A aplicables a las actuaciones administrativas que **garantizan la vinculación de los interesados antes de la decisión que culmina la actuación administrativa figuran las siguientes:** (...) (explicó el contenido de los artículos 14, 15, 28 y 46 del CCA)

Pero no solamente **existen las anteriores normas que obligan a las autoridades administrativas a vincular a la actuación a todas las personas que puedan resultar interesadas, sino que hay también otras que aseguran que dentro de dicha actuación pueda ejercerse el derecho de defensa y contradicción.** Entre estas se encuentran las siguientes: (...) (explicó el contenido de los artículos 34 y 35 del CCA)

Las anteriores garantías aseguran que los interesados en el acto de registro tengan la oportunidad de conocer, **previamente a la respectiva anotación,** la actuación administrativa que culmina con el acto objeto de inscripción. Si bien la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, **la vinculación a la actuación administrativa previa asegura los derechos de los interesados.** Éstos, como carga personal, deben estar atentos a la materialización de la anotación en el registro, pues la misma equivale a la notificación del acto de inscripción para todos los efectos legales a que haya lugar. (...)

No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral **omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada**





como **notificación del acto**, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro”.

7. Para concluir, que es válida la notificación mediante la anotación en el registro correspondiente, **siempre y cuando la administración haya cumplido la carga de informar previamente a los interesados**. Ello se constata con este aparte:

“Examen de la norma acusada en la interpretación según la cual ella simplemente dispone que el acto de inscripción que no ha sido precedido de actuación administrativa o que se ha producido dentro de trámites regidos por leyes especiales, deba entenderse notificado el día de la anotación, sin necesidad de notificación personal.

14. *Ahora bien, como se dijo, la norma también puede ser objeto de una interpretación diferente, y llegar a tener aplicación por fuera de actuaciones administrativas propiamente tales o dentro de trámites de registro regidos por normas especiales. En este caso, la Corte estima que el sólo acto de inscripción realizado por las entidades encargadas de llevar los registros públicos no se puede entender como una notificación personal y que, de cualquier manera, constituye una carga de la Administración Pública (o de los particulares que ejerzan funciones públicas de tipo registral) la de informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados. **En cualquier caso, aun en aquellos regulados por normas especiales, el registro como consecuencia de lo previsto en la ley, en sentencias o providencias judiciales, en otros actos jurídicos o hechos susceptibles de registro conlleva, al momento de realizarse, una carga para la autoridad que hace la inscripción consistente en informar a los que figuren en el registro como personas interesadas o que puedan ser afectadas por dicho registro. Otra interpretación de la norma, para este supuesto, no resulta garante del derecho al debido proceso, como arriba se ha expuesto**”.* (Destacado y subrayado fuera de texto).

8. Bajo el anterior derrotero de constitucionalidad, frente a **cada uno** de los actos acusados y, no de forma general, debió la Sala analizar si garantizan o no que las personas afectadas **antes** de la decisión definitiva estén vinculadas al trámite respectivo, y en caso afirmativo, si la comunicación que se hace de la apertura del procedimiento, en realidad, garantiza el conocimiento del asunto oportunamente, que puede afectar sus derechos fundamentales como es el de elegir y ser elegido.

9. Se debió evaluar qué ocurre en el marco de la Resolución 2857 de 2018, cuando la autoridad electoral no cuenta con la dirección de correo electrónico de las personas eventualmente afectadas con el trámite de cancelación de la inscripción del documento de identidad para votar en una contienda electoral, esto es, cómo garantiza materialmente que conozcan los ciudadanos investigados del asunto que puede perjudicarlos.

10. Del mismo modo, debió analizarse si la vinculación de las personas afectadas mediante un aviso en un período de 5 a 10 días, en las instalaciones de la Registraduría correspondiente o de su página web resulta eficaz, máxime cuando





el proceso respectivo definirá si un ciudadano es o no trashumante, si puede o no ejercer su derecho al voto en el lugar en el que tiene registrado su documento de identidad, hecho que incluso puede dar lugar a la indagación de conductas de carácter penal.

11. La falta de análisis de las anteriores circunstancias y por ende, de la condición para garantizar que las personas destinatarias de una decisión sean vinculadas efectivamente al trámite en el que se discutirán sus derechos, que dentro del mismo tendrán la posibilidad material de ejercer su derecho a la defensa, para estimar que la aludida forma de notificación es válida, me llevó a salvar mi voto parcialmente, en especial cuando en el procedimiento de que tratan los actos cuestionados, se están definiendo aspectos directamente relacionados con el derecho al voto para un momento específico, e inclusive, que algunos electores supuestamente de manera incorrecta registraron su cédula de ciudadanía para incidir en comicios locales en los que no podían participar.

12. En ese orden de ideas, a la luz de las consideraciones del fallo C-640 de 2002, que condicionó la validez de notificar una decisión definitiva susceptible de registro en la anotación de éste, a que los interesados tengan la posibilidad real de conocer el trámite en el que se decidirá sobre sus derechos, el análisis que emprendió la sentencia de la que me aparto parcialmente debió ser diferente, abordando los aspectos antes señalados, frente a cada una de las 5 resoluciones demandadas, sin que resulte suficiente para cumplir con tal carga argumentativa, el hacer alusión aspectos como el deber de los electores de estar pendientes del lugar en el que deben votar o la necesidad de que el censo se depure de manera expedita para permitir las elecciones, pues tales asuntos aunque importantes, no profundizan en la obligación de las autoridades electorales de procurar de manera efectiva que los destinatarios de una decisión estrechamente relacionada con el ejercicio del derecho al voto, conozcan el trámite que los afecta, tengan la oportunidad material y no meramente formal de ejercer en éste el derecho a la defensa, y por ende, que pueda predicarse la existencia de un debido proceso antes de la decisión definitiva y no solo con posterioridad, cuando se registra y notifica mediante registro la decisión que deja sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el censo electoral.

En los anteriores términos, dejo expuesto mi salvamento parcial de voto.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

