

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

Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015)

Acción de pérdida del cargo

Expedientes N° 110010328000201500006 - 01

Radicado Interno N° 2015 - 0006

Actor: Consejo Nacional Electoral - CNE

Demandado: Edgar Humberto Silva González

Procede la Sala a resolver el recurso de súplica que ejercitó el Consejo Nacional Electoral - CNE, frente a la decisión del Consejero Ponente (E) de suspender por prejudicialidad el proceso, contenida en el auto de 21 de julio de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y pretensiones

1.1. De la demanda

El Consejo Nacional Electoral - CNE, por intermedio de apoderado judicial, solicitó que se decretara la pérdida del cargo de Alcalde del municipio de Puerto Gaitán (Meta), al ciudadano Edgar Humberto Silva González, como consecuencia de la declaratoria realizada por esa autoridad electoral, de violar las sumas máximas de dinero autorizadas a gastar en la campaña electoral de 2011.

1.2. De la pretensión

Como única pretensión de la demanda señaló que:

“(…) Con la interposición de la presente demanda o solicitud se pretende que se declare la pérdida del cargo de Alcalde del municipio de Puerto Rico (sic), Meta, por parte del ciudadano **EDGAR HUMBERTO SILVA GONZÁLEZ**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 al haberse declarado por parte del Consejo Nacional Electoral, mediante resoluciones 3049 del 29 de julio de 2014 y 3347 del 20 de octubre de 2014, que durante la campaña de año 2011 que llevó a la alcaldía Municipal al demandado, se violaron las sumas máximas de dinero autorizadas a gastar en tales campañas.”

2. Hechos

Como fundamentos fácticos, en síntesis, la demanda planteó los siguientes:

1. Mediante Resolución N° 0078 del 22 de febrero de 2011, el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, fijó las sumas máximas que podían invertir en sus campañas electorales los candidatos a gobernaciones departamentales y alcaldías municipales o distritales para las elecciones que se llevaron a cabo en octubre de ese año.

2. Por medio de las Resoluciones N°s. 0599 del 12 de julio de 2011 y 0864 del 3 de agosto de 2011, el CNE constituyó Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral en varios departamentos del país incluido el del Meta, y nombró, entre otros, a los miembros de dicho Tribunal en el citado ente territorial.

3. El 30 de octubre de 2011 se llevaron a cabo en todo el territorio nacional las elecciones por voto popular para escoger las distintas autoridades territoriales del país, entre ellas, la del municipio de Puerto Gaitán – Meta, en donde resultó elegido como Alcalde el señor Edgar Humberto Silva González, quien fue avalado e inscrito por el Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U.

4. El 28 de noviembre de 2011 los integrantes del Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral del Departamento del Meta radicaron ante el CNE el Oficio TGVE.M S/467-2011 con el que aportaron el expediente que contenía las actuaciones adelantadas en relación con la “*presunta violación*” de los límites de gastos por parte del señor Silva González. Tal asunto le correspondió por reparto al Magistrado del CNE Bernardo Franco Ramírez, quien bajo el radicado 16655-11 profirió los autos de 2 y 5 de diciembre de 2011, con los que avocó el conocimiento y ordenó la apertura de la indagación preliminar, respectivamente.

5. Mediante auto de 28 de febrero de 2012 el CNE ordenó la práctica de pruebas, decisión que fue comunicada al investigado Silva González mediante Oficio CNE-SS-JHP/1559/2012 del 2 de marzo de 2012.

6. La anterior actuación junto con el acervo probatorio recaudado fue remitido al despacho del Consejero Joaquín José Vives Pérez mediante Oficio CNE-BFR-086-2012 de 3 de mayo de 2012, de conformidad con el sorteo que consta en el Acta N° 16 de esa misma fecha. Lo anterior se le comunicó al señor

Edgar Humberto Silva González por Oficio 910-213 del 6 de junio de 2012, suscrito por el Registrador Municipal del Estado Civil de Puerto Gaitán, Meta.

7. Mediante autos de 13 de junio, 5 y 12 de julio, 6 y 28 de agosto, 10 y 20 de septiembre, 26 de octubre, y 1, 2, 10, y 15 de noviembre, todos de 2012, se ordenó la práctica de pruebas dentro de la citada actuación administrativa.

8. Con autos de 16, 22 y 26 de octubre de 2012 se corrió traslado al investigado Silva González de los dictámenes periciales practicados, los cuales, fueron objetados por éste en escritos de fechados el 23, 29 y 31 del mismo mes y año.

9. Mediante auto de 24 de agosto de 2013 se le comunicó al Partido de Unidad Nacional – Partido de la U, la existencia de la actuación administrativa adelantada.

10. Con la Resolución N° 1095 del 10 de abril de 2013 se dispuso abrir investigación administrativa y formular cargos contra el Partido de la U y el señor Edgar Humberto Silva González por *“violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral a la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta”*, decisiones que fueron debidamente notificadas.

11. El 8 de mayo de 2012, el Partido de la U se pronunció sobre la apertura de dicha investigación.

12. El 27 de mayo de 2013, el señor Silva González, por intermedio de apoderado judicial, contestó los cargos que le fueron formulados.

13. Por auto de 9 de julio de 2013 se resolvió la petición de pruebas acompañada con los descargos de los investigados.

14. Mediante auto de 13 de enero de 2014 se corrió traslado a los investigados y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión quienes procedieron a descorrerlos.

15. Con la Resolución N° 3049 del 29 de julio de 2014 el CNE declaró la violación de los límites de ingresos y gastos establecidos por parte de la campaña del señor Edgar Humberto Silva González avalado por el Partido de la U, entre otras decisiones, las cuales fueron notificadas.

16. Contra la anterior decisión el Partido de la U presentó recurso de reposición y el apoderado judicial del señor Silva González solicitó la revocatoria directa de la misma.

17. Mediante Resolución N° 3347 del 20 de octubre de 2014 se confirmó la decisión recurrida.

3. Actuación adelantada por la Sección Quinta del Consejo de Estado

La Sección Quinta del Consejo de Estado en auto de 4 de mayo de 2015 decidió, previa solicitud expresa por parte del Presidente y Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral, asumir por importancia jurídica el conocimiento del proceso N° 5000123330002015-00006-000 – *demanda de pérdida del cargo del Alcalde de Puerto Gaitán - Meta*, el cual se encontraba en el Tribunal Administrativo de ese departamento.

Por auto de 26 de mayo de 2015 el Consejero Ponente (E) Alberto Yepes Barreiro corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público. El demandado interpuso recurso de reposición, y con providencia de 24 de junio del presente año el Ponente resolvió no reponer la anterior decisión.

El 21 de julio de 2015 el citado Consejero decidió suspender el proceso por considerar que no es posible decidir sobre la solicitud de pérdida del cargo del Alcalde de Puerto Gaitán, si antes no se realiza un examen exhaustivo respecto de la legalidad del acto que sancionó al Partido de la U por violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral de dicho alcalde.

4. El recurso de Súplica

La apoderada judicial del CNE fundamentó el recurso de súplica contra el auto de 21 de julio de 2015, así:

1. Una de las finalidades de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor Edgar Humberto Silva González contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que declararon la violación de los toques de gastos de campaña y la pérdida del cargo del alcalde de Puerto Gaitán –Meta, entre otras (Rad. 2015-00005-00) era poder solicitar la suspensión provisional del proceso de pérdida del cargo por prejudicialidad hasta tanto no se resolviera la nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Que si bien es cierto, el artículo 161 del Código General del Proceso establece que la suspensión del proceso procederá “*Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente*

de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvención”, en el asunto en debate, pese a que el señor Silva González demandó al CNE bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no se ha trabado la Litis, ya que tal demanda no fue admitida, sino que fue rechazada y se encuentra pendiente el recurso de súplica contra tal decisión.

3. Sostuvo que no comparte los argumentos del Consejero Ponente (E) con los que apoyó la decisión de decretar la suspensión del proceso por prejudicialidad. En específico se refirió a las siguientes consideraciones:

1. “...no es posible decidir sobre la solicitud de pérdida del cargo del Alcalde de Puerto Gaitán, si antes no se hace un examen exhaustivo respecto de la legalidad del acto que sancionó al Partido de la U por violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral de dicho alcalde...”
2. Y que “...a pesar de que en el proceso con radicado No 2015-0005 se rechazó la demanda por parte de la Magistrada Conductora de dicho proceso, esta situación no es óbice para que no se adopte la decisión de prejudicialidad, toda vez que, la decisión tomada por la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez en auto de 25 de junio de 2015 no se encuentra en firme, por ende, hasta tanto esa decisión no adquiera ejecutoria, el proceso iniciado por el señor Edgar Humberto Silva González no se entiende por finalizado como erradamente lo manifestó la apoderada del CNE en escrito del 16 de julio de 2015”.

Manifestó la recurrente que la afirmación referente a que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ya había finalizado la realizó en escrito que radicó *“el 3 de julio de 2015 fecha en que esa decisión debió quedar ejecutoriada, ya que la notificación por estado a las partes se efectuó el día 30 de junio de 2015”, y “no como por error refiere el ponente en el citado auto que mi escrito fue radicado el día 16 de julio de 2015”.*

4. Por último, alegó que el recurso de súplica contra el auto que rechazó la demanda de nulidad por restablecimiento del derecho se presentó de forma extemporánea como se puede observar en el sitio web de la consulta de procesos de la Rama Judicial.

5. Trámite previo a resolver el recurso de súplica

Por auto de 5 de agosto de 2015 se ordenó el sorteo de dos (2) conjuces para resolver la presente súplica, resultando sorteados el 13 del mismo mes y años los doctores BERTHA LUCÍA GONZÁLEZ ZÚÑIGA y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Atendiendo a que el 31 de agosto de 2015, tomó posesión del cargo de Consejero de Estado de esta Sección el doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con el artículo 115 del CPACA el 1 de septiembre de 2015 se procedió a la remoción de un Conjuez por sorteo, siendo removido el doctor JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia para decidir la solicitud de suspensión procesal

La Ley 1437 de 2011 modificó en forma importante la competencia del juez colegiado en materia de autos. Tradicionalmente, la situación procesal era más sencilla, dado que la regla general imponía que los autos de trámite eran proferidos por el ponente y, los autos interlocutorios, los expedía la Sala.

Ahora, la generalidad cambió dejando a cargo del Magistrado la expedición tanto de los autos de trámite como los autos interlocutorios y, quedando a cargo de la Sala, únicamente los que deciden el recurso de súplica, el rechazo de la demanda, el decreto de medida cautelar, el que resuelve los incidentes de responsabilidad y de desacato en este mismo trámite, el que pone fin al proceso y el aprobatorio de conciliaciones extrajudiciales o judiciales.

De tal suerte, que el auto que decide la suspensión procesal, que otrora fuera interlocutorio y debía decidirse en Sala, ahora con la nueva normativa corresponde proferirlo al ponente en Sala Unitaria.

2. La suspensión del proceso por prejudicialidad

La figura de suspensión del trámite desde el punto de vista del derecho procesal, implica la injerencia que hechos externos, internos y de orden del legislador, causan en otro proceso con tal entidad que debe detenerse el curso del mismo a la espera de que se decida ese otro juicio.

En efecto, el artículo 170 del C. P. C., consagraba las causales, de suspensión del proceso, las cuales se encuentran ahora en el artículo 161 del C. G. P., en cuya literalidad dispone:

“Artículo 161. Suspensión del proceso.

El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

1. **Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción.** El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción.

2. **Cuando las partes la pidan de común acuerdo,** por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa.

Parágrafo. Si la suspensión recae solamente sobre uno de los procesos acumulados, aquel será excluido de la acumulación para continuar el trámite de los demás.

También se suspenderá el trámite principal del proceso en los demás casos previstos en este código o en disposiciones especiales, sin necesidad de decreto del juez.” (Negritas y subrayas de la Sala).

Se evidencian entonces tres situaciones que ameritan la suspensión procesal, el típico hecho externo predicable de la existencia de sentencia que se requiera ineluctablemente para proferir la del proceso que se suspende; el propiamente interno que es aquel voluntariamente querido por las partes y son ellas quienes deben pedirlo de común acuerdo y, finalmente, el ope legis o de orden del legislador de conformidad con el último inciso del artículo pretranscrito, en el que ni siquiera se requiere decreto del juez.

Lo cierto es, que la figura de la suspensión procesal, al igual que en el C.C.A., tampoco quedó consagrada en el CPACA, lo cual no obsta para que en aplicación del principio de integración y remisión normativa consagrado en el artículo 306 que permite que en los aspectos no contemplados en el CPACA se aplique el CPC -hoy CGP- con la condición de que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Pues bien, esta Corporación estima que la exigencia de la sentencia que decida la nulidad y el consecuencial restablecimiento del derecho contra el acto que declaró el exceso de topes en los gastos de campaña del Alcalde de Puerto Gaitán, Edgar Humberto Silva González, constituye presupuesto causal de la sentencia que decida la pérdida del cargo por exceder el tope de gastos, por las siguientes razones, que permiten evidenciar la prejudicialidad:

a) La norma que establece la pérdida del cargo es del siguiente tenor:

“Artículo 26. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. La violación de los límites al

monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de **pérdida de investidura** definido en la Constitución y la ley.

2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, **de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección**. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo”.

Conforme a la disposición pretranscrita, para efectos de la pérdida del cargo bajo el medio de control de nulidad electoral, se establece, por una parte, requisito de procedibilidad consistente en que sea **la máxima autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) quien determine la violación de los límites del monto de gastos**; por otra, la legitimación en la causa por activa en cabeza de esa misma entidad y tercero, un presupuesto temporal consistente en que se demanda la pérdida del cargo sólo cuando se establezca la violación al límite al monto de gastos.

Sobre este tema, en la exposición de motivos de la sancionada Ley 1475 de 2011, el Gobierno Nacional presentó el Proyecto de Ley Estatutaria¹ como la reglamentación de las innovaciones que se establecieron en la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 2009, así mismo, su objetivo fue sintonizar el Estatuto Básico de Partidos con esas nuevas reglas superiores, que tuvieron como finalidad profundizar en la democratización interna de los partidos y proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales.

Frente a las sanciones², la ley estatutaria previó la distinción entre las de competencia del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de Estado, con el fin de desarrollar la garantía del derecho de asociación, atribuyendo a los jueces la competencia exclusiva y excluyente para imponer medidas que afecten tal derecho:

“Así las cosas, el proyecto radica en el Consejo de Estado la competencia para conocer de las investigaciones por las faltas que impliquen cancelación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y disolución de los mismos, los cuales se adelantarán por el

¹ Exposición de motivos proyecto de Ley Estatutaria No. 190 Senado No. 092 Cámara. Gaceta del Congreso 636 del 13 de septiembre de 2010. Pág. 17

² Ídem.

procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo”³

Específicamente, en lo relacionado con la sanción de pérdida del cargo, en la exposición de motivos se señaló que la competencia para iniciar las investigaciones por violación de topes de financiación se le otorgó al Consejo Nacional Electoral, y si se confirma dicha violación, este deberá solicitar la pérdida del cargo, la cual estará sujeta a control jurisdiccional, así:

“Adicionalmente, el proyecto reglamenta de manera especial las figuras de la pérdida del cargo y de la investidura por violación de los topes máximos de gastos establecidos para su financiación. Entonces, se ocupa de la pérdida del cargo, que en la actualidad no tiene señalado ningún procedimiento en el ordenamiento jurídico. Se le atribuye al Consejo Nacional Electoral la competencia para iniciar las investigaciones a que haya lugar y si se confirma la violación de los topes de gastos esta corporación decretará la pérdida del cargo y declarará elegido a quien haya obtenido la segunda votación. Esta decisión estará sujeta a control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”⁴

En el estudio de constitucionalidad del entonces proyecto de Ley estatutaria 190/10 Senado y 092/10 Cámara, hoy Ley 1475 de 2011, la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 23 de junio de 2011⁵, indicó que el contenido del artículo 26 era constitucional desde las siguientes consideraciones:

“Artículo 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos.

84. El inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política consagra que “[p]ara las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, **la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto**”. (Resalta la Sala)

A partir de este precepto constitucional se derivan las siguientes implicaciones normativas: (i) que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, que haya sido debidamente comprobada, acarreará la sanción de la pérdida de la investidura o del cargo; y (ii) que mediante ley podrán determinarse otras sanciones por violación de los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 109 Superior.

85. El tema relativo a las sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, ha merecido algunos pronunciamientos por parte de esta Corporación.

85.1 Este asunto fue estudiado por esta Corporación en la sentencia C-1153 de 2005, en la que se planteó:

“la Corte considera apropiado que se ordene **la devolución total o parcial de los dineros de la campaña en caso de superación de topes, obviamente, entendida dicha facultad sancionatoria dentro de los límites proporcionales**, pues no podría considerarse que la superación de los topes en niveles menores produzca la obligación de devolver todos los aportes hechos.

³ Ídem.

⁴ Exposición de motivos proyecto de Ley Estatutaria No. 190 Senado No. 092 Cámara. Gaceta del Congreso 636 del 13 de septiembre de 2010. Pág. 19.

⁵ Exp. PE-031. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

(...)

En efecto, **siendo la sanción más severa de cuantas consagra el artículo en mención, es entendible y razonable que el candidato elegido a la presidencia sólo pueda ser objeto de pérdida del cargo por afrenta gravísima contra el régimen de la financiación de las campañas.** Aunque, como es lógico, el Congreso determinará la gravedad de la falta, el principio de proporcionalidad impone que la sanción allí prevista no sea aplicada sino por agresiones de magnitud significativa contra el régimen de financiación de campañas” (negrillas de la Sala).

85.2. De otra parte, en la sentencia C-141 de 2010, la Corte precisó que el establecimiento de sanciones para el candidato o el partido político debido al incumplimiento respecto del monto de recursos de una campaña electoral o del deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, es válido constitucionalmente y se origina en la concreción del principio de transparencia.

A este respecto dijo la Corte: “[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados.”

Así mismo, la Corte consideró en ese pronunciamiento, que el establecimiento de sanciones se deriva del deber de cumplir con unos montos máximos de gastos para las campañas electorales, lo cual a su vez se encuentra estatuido, como se indicó en apartado anterior, para garantizar el principio de igualdad y pluralismo político en las campañas políticas y electorales.

86. Con fundamento en lo expuesto, concluye la Sala que el artículo bajo estudio, en tanto prevé sanciones por incumplimiento de los montos máximos de gastos en las campañas es plenamente constitucional por las siguientes razones:

86.1. El artículo 26 del Proyecto regula lo concerniente a la posibilidad de sanción con pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos: (i) para los candidatos elegidos a corporaciones públicas, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley; (ii) para los alcaldes y gobernadores, a través del procedimiento para declarar la nulidad de la elección previsto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y la fijación del término de caducidad contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos; y (iii) dispone la obligación por parte del CNE, una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, de presentar ante la autoridad competente, la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

86.2. Estas medidas se ajustan plenamente a lo dispuesto por el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política que consagra expresamente que (i) la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, que haya sido debidamente comprobada, acarreará la sanción de la pérdida de la investidura o del cargo; y (ii) mediante ley, podrán determinarse otras sanciones por violación de los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 109 Superior.

Por tanto, las sanciones estatuidas por el Legislador debido a la violación del límite al monto de gastos autorizados por la ley, constituye para la Corte un claro desarrollo del expreso mando constitucional, contenido en el artículo 109 Superior. En todo caso, estas sanciones, deberán adoptarse con plena garantía de los principios, valores y derechos constitucionales, tales como el respeto

del debido proceso, entre otros derechos, así como ser razonables y proporcionales. Encuentra la Sala que en este caso, estos criterios constitucionales para la imposición de sanciones se encuentran plenamente salvaguardados, ya que la norma prevé que las sanciones se impondrán (i) de conformidad con los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley para los candidatos elegidos a corporaciones públicas; (ii) de acuerdo con el procedimiento contencioso administrativo respectivo para el caso de los alcaldes y gobernadores; y (iii) que se iniciarán a través de la solicitud de pérdida del cargo que deberá presentar el Consejo Nacional Electoral, una vez haya sido establecida la violación de los límites al monto de gastos.

86.3. Finalmente, encuentra la Sala que esta disposición se ajusta plenamente a las reglas jurisprudenciales que sobre la imposición de sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, ha desarrollado esta Corporación, en cuanto (i) ha avalado la constitucionalidad de sanciones que van desde la devolución total o parcial de los dineros de la campaña, hasta las más graves, tales como la pérdida de la investidura o del cargo; (ii) ha aclarado que estas sanciones se pueden imponer tanto al candidato como al partido; y (iii) se encuentran dirigidas a garantizar los principios de transparencia y de moralidad pública en el manejo de la financiación de las campañas electorales.

Por consiguiente, con base en las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 26 del Proyecto de Ley Estatutaria”.

b) frente a la responsabilidad de los partidos políticos, la Ley 1475 de 2011 estableció que estos son responsables por la violación a las normas sobre financiación, y la violación de topes se constituye en una **falta** sancionable por el Consejo Nacional Electoral, así:

ARTÍCULO 8o. RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, **funcionamiento o financiación**, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.

ARTÍCULO 10. FALTAS. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:

(...)

4. **Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.**

Como consecuencia de la incursión en tales faltas, el Consejo Nacional Electoral está facultado, para luego de realizar la correspondiente investigación administrativa, dentro del marco de sus funciones constitucionales de vigilancia, inspección y control de los partidos políticos, imponer las sanciones⁶ correspondientes de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la misma norma así:

⁶ Objeto de control jurisdiccional en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

ARTÍCULO 12. SANCIONES APLICABLES A LOS PARTIDOS Y

MOVIMIENTOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción:

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo [10](#).

2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo [10](#).

3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8.

4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo [10](#).

5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo [10](#), y

6. <Numeral CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los partidos o movimientos políticos perderán el reconocimiento de su personería jurídica, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 5o del artículo [10](#), no se alcance el umbral. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos.

En todo caso, desde el momento en que se dictare medida de aseguramiento por tales delitos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá proporcionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos a la financiación estatal y a los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.

En los casos de suspensión o privación de la financiación estatal impuesta cuando ya el partido o movimiento político la hubiere recibido, se ordenará la devolución de las sumas a que hubiere lugar.

Así las cosas se tiene que, el Consejo Nacional Electoral, como autoridad administrativa realiza la correspondiente investigación y si lo encuentra probado declara la violación de los límites de Ingresos y Gastos de la campaña electoral.

De conformidad con la anterior declaración, la autoridad administrativa tiene la facultad de imponer las sanciones establecidas en la Ley 1475 de 2011 para los partidos políticos que van desde la suspensión de la financiación estatal hasta la pérdida de la personería jurídica y disolución de la organización política, así mismo, con fundamento en la misma declaración puede presentar ante la autoridad correspondiente⁷ la solicitud de pérdida del cargo.

Entonces, resulta claro que la causa para imponer las sanciones y/o solicitar la pérdida del cargo radica en la declaratoria que hace el Consejo Nacional Electoral de la “**violación de topes de campaña**”, luego de realizar una única investigación.

Es decir, el Consejo Nacional Electoral desarrolla una investigación en la que finalmente concluye si hubo o no violación de gastos de campaña, y una vez declara dicha violación, de la misma causa se generan consecuencias distintas como son la imposición de sanciones y la posibilidad de solicitar la pérdida del cargo ante la jurisdicción administrativa para el candidato que resultare elegido.

En razón a lo anterior, la Sala considera que la sentencia que decida sobre la legalidad del acto que declaró el exceso de los topes de campaña, si determina *per se* que el proceso de pérdida del cargo no pueda conocerse ni fallarse, puesto tienen la misma causa común y de tal suerte que la prosperidad o denegatoria de las pretensiones en aquél repercutirá directamente en el proceso electoral de pérdida del cargo.

En consecuencia, se confirma la decisión contenida en el auto de 21 de julio de 2015.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

⁷ La autoridad correspondiente depende si se trata de Concejales, Diputados, Congresistas, Alcaldes o Gobernadores, pues la competencia radica en la misma autoridad facultada para tramitar la pérdida de investidura para los integrantes de Corporaciones Públicas y, la nulidad electoral para los cargos uninominales.

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de 21 de julio de 2015 por medio del cual el Consejero Ponente (E) como conductor del proceso de la referencia resolvió suspender por prejudicialidad.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, regrese el expediente al Despacho del Consejero conductor para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

BERTHA LUCÍA GONZÁLEZ ZÚÑIGA
Conjuez