

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

**Consejero Ponente (E): Alberto Yepes Barreiro**

Bogotá, veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015)

**Radicación Número:** 50001-23-33-000-2015-0006-01

**Radicación Interna:** 2015-006-01

**Demandante:** Consejo Nacional Electoral

**Demandado:** Edgar Humberto Silva González – Alcalde de  
Puerto Gaitán – Meta

***Auto – Suspende el proceso por prejudicialidad***

Procede el Despacho a pronunciarse respecto de la petición del demandado de suspender el proceso por prejudicialidad, visible a folio 71 del expediente.

**I. ANTECEDENTES**

1. El Consejo Nacional Electoral presentó solicitud de pérdida del cargo del Alcalde del municipio de Puerto Gaitán – Meta, dignidad ocupada por el señor Edgar Humberto Silva González, con fundamento en que mediante la Resolución 3049 de 29 de julio de 2014<sup>1</sup>, esa Corporación declaró la violación a los límites de gastos en la campaña electoral en la que aquel resultó elegido, acto administrativo que fue confirmado por medio de la Resolución 3347 de 20 de octubre del mismo año.

2. La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Meta, no obstante, el CNE solicitó a esta Corporación asumir el conocimiento del

---

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se sanciona al Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, por violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán – Meta del candidato Edgar Humberto Silva González, vulnerando lo dispuesto en el artículo 10 numeral 4 de la Ley 1475 de 2011”.

presente proceso por considerar que es necesario proferir una sentencia de unificación jurisprudencial, petición frente a la cual esta Sección, en providencia de 4 de mayo de 2015, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, el inciso segundo del artículo 271 del C.P.A.C.A y a efectos de sentar jurisprudencia y fijar el precedente relacionado con el nuevo mecanismo de control judicial, consagrado en el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011, asumió el conocimiento del presente asunto por importancia jurídica.

3. En cumplimiento de la anterior decisión, por medio de auto de 8 de mayo de 2015, el Tribunal Administrativo del Meta remitió el proceso de la referencia a esta Sección, correspondiéndole por reparto de 22 de mayo del presente año al suscrito Consejero Ponente para proveer lo pertinente.

4. Por otra parte, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por conducto de apoderada judicial, el señor Edgar Humberto Silva González solicitó declarar nula las Resoluciones N.º. 3049 del 29 de julio de 2014<sup>2</sup> y 3347 del 20 de octubre de 2014 que al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la anterior, la confirmó, proferidas por el Consejo Nacional Electoral.

---

<sup>2</sup> La parte resolutive de dicha decisión es del siguiente tenor:

“Artículo Primero. Declarar la violación de los límites de ingresos y gastos establecidos en la campaña electoral del candidato Edgar Humberto Silva González a la Alcaldía de Puerto Gaitán-Meta, avalada por el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U-.

Artículo Segundo. Sancionar al Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U- con la suspensión al derecho de inscribir candidatos a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán – Meta en las próximas elecciones por la violación de los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán – Meta del candidato Edgar Humberto Silva González, esto es, lo dispuesto en el artículo 10 numeral 4 de la Ley 1475 de 2011.

Artículo Tercero. Abstenerse de sancionar al candidato Edgar Humberto Silva González, según las consideraciones del proveído.

Artículo Cuarto. Ordenar al Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U- reintegre al Fondo Nacional de Financiación Política el valor pagado con ocasión de la reposición de votos válidos obtenidos en la campaña electoral del candidato Silva a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán – Meta, esto es, cinco millones trescientos veintiún mil ochocientos cuarenta y ocho pesos (\$5.821.848 m/cte) debido a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que reconocía tal derecho expedido por esta corporación de conformidad con las razones expuestas en este proveído.

Artículo Quinto. Notifíquese la presente decisión, de conformidad con los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, al Partido Social de Unidad Nacional -Partido de la U.-, al señor Alexander Vega apoderado del señor Edgar Humberto Silva González y al Ministerio Público.

Artículo Sexto. Enviase copia de la presente resolución a la Oficina Jurídica de esta corporación, para que presente ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida de cargo del señor Edgar Humberto Silva, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011.

Artículo séptimo. Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase

Dado en Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de julio de 2014.”.

5. La demanda<sup>3</sup>, correspondió por reparto al Despacho de la Dra. Susana Buitrago Valencia<sup>4</sup>, la cual fue admitida mediante auto de 24 de marzo de 2015; en la actualidad, se encuentra pendiente de decidirse recurso de súplica frente a la decisión tomada por la Consejera Ponente de rechazar la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Se pronuncia el Despacho -de conformidad con la regla establecida en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>,- sobre la suspensión del proceso de la referencia por prejudicialidad.

### 2.2. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales

El artículo 13 de la Ley 1475 de 2011<sup>6</sup>, señala la competencia y el procedimiento que se debe seguir para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos así:

**“ARTÍCULO 13. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.** *El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.*

*1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las*

<sup>3</sup> Cuyo radicado es el No. 2015-0005.

<sup>4</sup> Por terminación del periodo de la Magistrada Buitrago Valencia, la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez recibió en encargo el Despacho de aquella.

<sup>5</sup> Artículo 125. *De la expedición de providencias.* **Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia.** Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

<sup>6</sup> *“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”.*

*disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva organización política.*

*2. La resolución de apertura de investigación ordenará notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.*

*3. El representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.*

*4. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesarias practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.*

*5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los cuales el proceso entrará al despacho del ponente para decisión, la cual deberá dictarse dentro de los dos (2) meses siguientes.*

*6. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar, debidamente motivada la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de partidos.*

*Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.*

***7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatorio se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.”*** (Negrillas de la Sala)

Por su parte, el artículo 26 *ibídem*<sup>7</sup> indica el procedimiento a seguir cuando se presenta la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales:

***“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”.* (Negrillas de la Sala)

---

<sup>7</sup> Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011 Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

De la normativa en comento, se advierte claramente que el CNE tiene la facultad, directamente, de imponer sanciones por la violación de los topes máximos de financiación de las campañas electorales, y al mismo tiempo, pero no ya directamente sino a través de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puede solicitar, con fundamento en los mismos supuestos de hecho, la pérdida del cargo.

Pues bien, como se advierte de los antecedentes narrados en precedencia, en el caso concreto corresponde decidir la solicitud de pérdida del cargo del señor Edgar Humberto Silva González, realizada por el CNE, en virtud de la sanción que esa autoridad realizó al partido de la U por violación de los límites de ingresos y gastos en la campaña electoral a la Alcaldía de Puerto Gaitán.

Asimismo, se observa que correspondió al Despacho de la Dra. Lucy Jeannett Bermúdez Bermúdez (E), el estudio de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Edgar Humberto Silva González en contra de la Resolución No. 3049 de 2014.

Advierte la Sala que, es evidente que para tomar una decisión respecto del caso que le correspondió por reparto al Consejero Ponente es necesario realizar un examen de legalidad del acto sancionatorio proferido por el CNE, pues no puede convertirse la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejecutora de las decisiones tomadas por esta autoridad administrativa, usurpando las funciones que Constitucional y legalmente le corresponden a esta autoridad judicial.

Pero como se advirtió en precedencia, dicho examen de legalidad ya cuenta con un proceso incoado por el señor Silva González y que correspondió al Despacho de la Dra. Bermúdez Bermúdez (E), el cual actualmente se encuentra pendiente de decidirse el recurso de súplica interpuesto por el demandante por haberse rechazado la demanda.

### **2.3. Suspensión del proceso por prejudicialidad**

Pues bien, en el caso que ocupa la atención de la Sala se cumplen con los requisitos para que el proceso con Radicado No. 2015-0006 M.P: Alberto Yepes Berreiro (E), sea **suspendido por prejudicialidad**, toda vez que esta figura jurídica, contemplada en los artículos 161<sup>8</sup> y 163<sup>9</sup> del C.G.P. trae consigo la suspensión temporal de la competencia del juez en un caso concreto hasta tanto se decida otro proceso cuya determinación tenga marcada incidencia en el que se suspende, de tal suerte que mediante tal mecanismo se busca que no haya decisiones antagónicas, o al menos contradictorias.

Es de anotar que la prejudicialidad se estructura siempre que en un proceso surge alguna cuestión sustancial que deba ser decidida en una causa diferente y sin cuya decisión resulta imposible pronunciarse sobre el objeto de controversia de aquél, dada la estrecha relación entre dicho objeto y el aspecto sustancial referido.

Cabe manifestar que esta se presenta cuando se trata de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que sea indispensable resolver por sentencia en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> **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.

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 163. REANUDACIÓN DEL PROCESO.** La suspensión del proceso por prejudicialidad durará hasta que el juez decreta su reanudación, para lo cual deberá presentarse copia de la providencia ejecutoriada que puso fin al proceso que le dio origen; con todo, si dicha prueba no se aduce dentro de dos (2) años siguientes a la fecha en que empezó la suspensión, el juez de oficio o a petición de parte, decretará la reanudación del proceso, por auto que se notificará por aviso.

Vencido el término de la suspensión solicitada por las partes se reanudará de oficio el proceso. También se reanudará cuando las partes de común acuerdo lo soliciten.

<sup>10</sup> REF: Expediente No. T - 20.000. Peticionario: Gustavo Adolfo Bell Lemus, Gobernador del Atlántico contra los Juzgados 1o. a 7o. Laborales del Circuito de Barranquilla. M.P: Dr. Hernando Herrera Vergara. 5 de noviembre de 1993.

De manera que para que pueda alegarse prejudicialidad es necesario que exista una relación determinante entre dos procesos en forma tal que la decisión que haya de tomarse en uno incida necesariamente en el otro.

Con un sentido amplio y comprensivo, se la ha querido determinar en una fórmula precisa y concreta, diciendo que es "*prejudicial*" toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio. Carnelutti señala que "*se habla de cuestiones prejudiciales cuando en rigor de terminología es prejudicial toda cuestión cuya solución constituye una premisa de la decisión en otros litigios*". Por su parte, cuestión prejudicial significa una etapa anterior al juicio y según Manzini, "*es toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio*".

Con base en lo anterior se ha afirmado que un proceso debe ser suspendido "*cuando exista una cuestión sustancial que no sea procedente resolver en el mismo proceso y cuya resolución sea necesaria para decidir sobre el objeto del litigio*"<sup>11</sup>.

Tal es el caso que se nos presenta, toda vez 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.

Finalmente, advierte el Despacho 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 suspensión por prejudicialidad, toda vez que, la decisión tomada por la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en auto de 25 de junio de 2015 de rechazar la demanda no se encuentra en firme<sup>12</sup>, 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

---

<sup>11</sup> Sentencia T-680 de 2007.

<sup>12</sup> **Código General del Proceso. Artículo 302. Ejecutoria.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o **cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.**

erradamente lo manifestó la apoderada del CNE en escrito de 16 de julio de 2015.

Además, debe tenerse en cuenta que para resolver sobre dicho recurso se hace necesario conformar la Sala que habrá de resolverlo, teniendo en cuenta que, en la actualidad, los únicos magistrados que integran la Sección Quinta del Consejo de Estado son la Dra. Bermúdez y el suscrito, y aquella, como es apenas natural, no está habilitada para participar en la súplica de su propio auto.

Es de anotar que, si en el trámite del recurso de súplica se decide confirmar la providencia que rechazó la demanda en comento, este Despacho conforme a la normativa que rige la suspensión del proceso por prejudicialidad decretará de oficio la reanudación del mismo.

En esa medida, se ordenará la suspensión del proceso de la referencia por prejudicialidad.

En mérito de lo expuesto se;

### **III.RESUELVE:**

**Suspender** el proceso de la referencia por prejudicialidad.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero de Estado**