

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta – Sala Primera *Sistema Oral*

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, febrero diecisiete (17) de dos mil quince (2015)

RADICACIÓN: 50-001-23-33-000-2015-00006-00
DEMANDANTE: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
DEMANDADO: EDGAR HUMBERTO SILVA GONZALEZ,
(ALCALDE DE PUERTO GAITAN - META)
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD
NACIONAL
M. DE CONTROL: PERDIDA DEL CARGO

ASUNTO:

Se ocupará este Tribunal de resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que declaró elegido como Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), al ciudadano **EDGAR HUMBERTO SILVA GONZALEZ**, avalado por el **PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U**, impetrada paralela y concomitantemente por el Consejo Nacional Electoral con el procedimiento de pérdida del empleo, que constituye la pretensión principal de conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política y con el numeral 2 del artículo 26 de Ley Estatutaria 1475 de 2011.

ANTECEDENTES:

El pasado 19 de enero se admitió la demanda atrás referenciada y para garantizar el debate sobre la medida cautelar solicitada,

se corrió traslado al demandado, quien en escrito del 2 de febrero lo describió.

POSTURAS DE LAS PARTES:

El Consejo Nacional Electoral (CNE), dentro de los parámetros de los artículos 229 y siguientes del CPACA¹, consideró que la medida cautelar señalada es procedente porque la demanda de pérdida del cargo, que constituye el trámite principal, se encuentra razonablemente fundada en derecho; esto habida cuenta que en el ordenamiento jurídico las campañas electorales se encuentran sujetas a límites de gastos, fijados por ese cuerpo de la organización electoral, que al ser rebasados dan lugar a la pérdida del cargo para los alcaldes y que el CNE, mediante las Resoluciones 3049 de julio 29 de 2014 y 3347 del 20 de Octubre de 2014, declaró la violación por sobrepaso de esos límites de ingresos y gastos en la campaña electoral de 2011, que llevó al señor SILVA GONZALEZ a la Alcaldía de Puerto Gaitán, para el periodo 2012 – 2015, avalado por el Partido de la “U”.

Adicionó, que el CNE se encuentra legitimado jurídicamente para solicitar la pérdida del cargo del demandado y las pruebas que obran en el expediente son suficientes para demostrar que el mismo incurrió en los supuestos fácticos que dan lugar a esa consecuencia jurídica, siendo más gravoso para el interés público que el Alcalde de Puerto Gaitán continúe en el cargo luego de la ejecutoria del acto que declaró la violación de los límites aludidos.

Finalizó diciendo, que de no adoptarse la medida cautelar solicitada, los efectos de la sentencia que llegare a dictarse serán nugatorios, toda vez que el periodo para el cual fue elegido el demandado vence el 31 de diciembre de 2015.

¹ Normas ordinarias sobre medidas cautelares en los procesos contencioso – administrativos del CPACA.

El demandado, oportunamente, en memorial que obra a folios del 17 al 34 del cuaderno de medidas cautelares, en lo que este Tribunal extracta por ser relevante y suficiente para resolver la solicitud de la medida cautelar anunciada, sostuvo:

Que, efectivamente, en los términos del actual artículo 109 Constitucional y del artículo 26 de la Ley 1475 de 2011, se establece la sanción de pérdida del cargo para los alcaldes que en sus campañas violen los límites al monto de gastos, pero que la Corte Constitucional en su control previo de constitucionalidad de esta ley estatutaria², al analizar su artículo 26, lo encontró exequible, considerando que había un soporte constitucional de ese régimen sancionatorio, que se ajusta a las condiciones impuestas por la Carta Política para la validez de los regímenes de tal índole, dentro de los lineamientos del debido proceso; siendo estas condiciones, entre otras, el cumplimiento de los criterios o límites de la razonabilidad y proporcionalidad de la conducta a sancionar y la sanción misma, con sujeción a los niveles de afectación de la función estatal, la entidad del bien jurídico vulnerado y la sanción impuesta; de legalidad o reserva legal para establecer la conducta típica y la sanción respectiva, y del principio de culpabilidad, visto como la relación de causalidad entre la conducta del agente y la afectación de los fines estatales.

Bajo los anteriores supuestos normativos, consideró que el asunto sometido a estudio de esta Corporación es eminentemente de responsabilidad subjetiva, en el cual esta jurisdicción en el juicio de legalidad de la decisión del CNE debe valorar la debida comprobación de la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, yendo más allá del solo desconocimiento del debido proceso e, incluso, a las posibles de indebida valoración de las pruebas y la caducidad de la actuación sancionatoria.

Para ratificar la anterior visión del análisis subjetivo y de lo sucedido en la actuación administrativa, el demandado planteó que si la

² Cumplido en la Sentencia C-490 de 2011

decisión de la imposición de la sanción de pérdida del cargo es de la competencia del Juez Contencioso Administrativo y la debida comprobación de la violación de los límites al monto de los gastos de la campaña un requisito sustancial, tal parámetro es elemento sustancial de la decisión, y que en el evento de un resultado positivo acerca de la existencia de la infracción, el Tribunal debe pasar a la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, precisando que si aquella se presenta en niveles menores, la sanción de pérdida del empleo sería desproporcionada, según los criterios de la Corte Constitucional; cerrando este acápite con la prédica de la necesidad de valoración de la culpabilidad, como principio o límite de la facultad sancionatoria, porque en la temática analizada no es aplicable el régimen de responsabilidad objetiva.

Consideró, que al ser necesaria la valoración de estos tres aspectos sustanciales, es improcedente decretar la medida cautelar solicitada.

En lo adjetivo, el demandado confrontando los contenidos de las normas del procedimiento electoral, señalado como medio para el debate abierto de pérdida del cargo, hizo notar la posibilidad de una indebida aplicación de estos preceptos, en tanto las causales y los efectos en uno y otro caso son disímiles e incoherentes, ya que el sobrepaso de los montos de las campañas electorales no está consagrado como causal de anulación del acto que declara una elección, como tampoco este acto es el censurado en sede del trámite que se inicia para la pérdida del cargo; no siendo coherente que eventualmente se decidiera suspender los efectos de un acto electoral que no es cuestionado, y menos por causales en que no ha incurrido el demandado.

En sede de las finalidades de la medida cautelar, luego de transcribir las normas del CPACA sobre el particular, artículos 229, 230 y 231, precisó que la medida solicitada de suspensión de los efectos del acto que declaró su elección, no cumple ninguno de los presupuestos allí señalados, porque no es necesaria para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que el objeto del

proceso es establecer si se superaron los límites al monto de los gastos de la campaña electoral; si en lo decidido y pretendido por el CNE se respetan los parámetros constitucionales atrás enunciados; mientras que la medida solicitada es la suspensión del acto que declaró su elección, frente al cual en la demanda no se formulan reproches, ni se invoca ninguna de las causales de simple nulidad o específicas de la pretensión de contenido electoral.

Seguidamente, el demandado precisó, que tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 231 del CPACA, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren todos los requisitos del supuesto normativo y que si alguno de éstos no se presenta, la medida no podrá imponerse.

Indicó, que al fundarse la medida cautelar solicitada por el CNE en su propio acto que determinó la infracción, porque así ese órgano lo decidió, se constituiría un círculo vicioso inadmisibles, pues, si el citado acto fuese suficiente para decretar la medida, la actuación del Tribunal carecería de sentido y sería inocua, razón por la cual tal tesis no puede avalarse, porque equivaldría a dejar sin contenido las atribuciones de esta Corporación, a decidir de plano el asunto de fondo, que corresponde a la sentencia que defina el proceso y, en últimas, a desconocer el plus que existe a favor de su elección como alcalde, a partir de la legitimidad democrática, en virtud del cual el orden jurídico ha salvaguardado que solo la decisión de un Juez de la República, a través de una sentencia y previo un proceso, sea el que la pueda anular, retirar o eliminar.

Para corroborar las anteriores propuestas el demandado analizó y cuestionó en concreto las valoraciones probatorias que el CNE efectuó para llegar a la conclusión de la superación del límite máximo de los gastos de su campaña electoral de 2011; lo mismo que aseveró la falta de competencia del CNE para expedir los actos administrativos, por caducidad de la acción sancionatoria, con fundamento en el artículo 38 del C.C.A. y, finalmente, solicitó la denegación de la medida cautelar deprecada por el CNE en su contra.

CONSIDERACIONES:

Antes de fijar en lo sustancial este inicial debate, sea lo primero advertir que el Tribunal es competente para conocer de este litigio, porque así lo dispuso el legislador en el numeral 2º del artículo 26 de la Ley 1475 de 2011³ y lo es en única instancia, porque llevada esta responsabilidad a los terrenos de los asuntos electorales en el CPACA, que esta misma norma impone, el numeral 9º del artículo 151 así lo dispone y porque, como lo clarifica la Corte Constitucional en la sentencia C-040 de 2002, el principio de la doble instancia solo es obligatorio constitucionalmente en casos de sentencias penales, propiamente dichas, y de tutela.

Se tratará la solicitud de medida cautelar por la Sala de Decisión, en razón de lo dispuesto en el inciso 2º del numeral 6º del artículo 277 del CPACA, que hace parte del trámite especial a las pretensiones de contenido electoral.

Abordando en sustancia el compromiso de definir la solicitud de Medida Cautelar, de suspensión de los efectos del acto administrativo en virtud del cual la organización electoral, el 01 de noviembre de 2011 declaró la elección del señor EDGAR HUMBERTO SILVA GONZALEZ, como Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), para el periodo 2012 – 2015 (fls.26, cuaderno anexo11) el problema jurídico medular que debe resolver la Sala consiste en establecer si tal cautela resulta viable en el marco de los hechos analizados y de los supuestos normativos involucrados con el asunto.

El proceso de pérdida del cargo, tiene origen en el artículo 109 de la Constitución Política⁴, al establecerse como una forma concreta de proteger los principios de transparencia e igualdad en los procesos de

³ Publicada el 14 de Julio de 2011

⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ART. 109 modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009. (...) Para 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. (...)

participación política dirigidos a la conformación y ejercicio del poder, mediante justas electorales. Lo anterior significa que la norma constitucional, en términos del derecho sancionador⁵, enuncia expresamente los presupuestos normativos para que proceda la declaratoria de pérdida del cargo.

Los principios de transparencia e igualdad, defendidos constitucional y legalmente por las normas ya referenciadas, imponen a los partidos y a los candidatos la obligación de rendir cuentas de sus ingresos y gastos de campaña, de una parte, para garantizar la fuente legítima de dichos recursos y, de otra, para hacer prevalecer el derecho a la igualdad de los candidatos en sus aspiraciones frente a los electores.

La Ley 1475 de 2001, norma de rango estatutario, desarrolló el citado artículo 109 Constitucional, estableciendo en el artículo 26, que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida del cargo, para el caso de alcaldes y gobernados, bajo el procedimiento establecido para el proceso de nulidad electoral.

En consecuencia, se puede expresar que el objeto de este tipo de proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, radica básicamente en examinar si se cumplen todos los presupuestos normativos para declarar la pérdida del cargo de un alcalde o gobernador, en relación directa con el acatamiento o no de los límites de financiación de la correspondiente campaña política para su elección, aplicando para ello el procedimiento previsto por la Ley 1437 de 2011, para el trámite de nulidad electoral, sin que sea posible confundir los objetos de los dos tipos de procesos.

La nulidad electoral, con perfiles de acción pública y de contencioso objetivo busca el restablecimiento del orden jurídico, el respecto

⁵ En el que Corte Constitucional ubica la materia de debate, al analizar la constitucionalidad de la referida Ley Estatutaria 1475 de 2011, con fuerza vinculante que es propia de la doctrina constitucional sentada en la sentencias de control.

de la juridicidad, para que quienes resultan investidos como autoridades públicas en procesos de elección popular, entre otros, lo logren legítimamente, respetando, en general, las normas que regulan la materia; mientras que la pérdida del cargo, necesariamente, debe ubicarse como modalidad del ejercicio del ius puniendi del Estado, destinada, en la materia analizada, a sancionar el desconocimiento de normas administrativas por el eventual sobrepaso de los límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.

Mientras que el contencioso electoral busca la anulación del acto administrativo que declara una elección a partir de circunstancias y hechos que quebrantan la legitimidad de la elección declarada, el de pérdida del cargo, como quedó diseñado por la ley, no pretende la anulación de ningún acto administrativo, sólo busca valorar y decidir, dentro de los lineamientos del derecho administrativo sancionatorio, si están acreditados todos los presupuestos necesarios y suficientes para que se declare por parte del juez administrativo la consecuencia jurídica que las mismas normas establecen; en otras palabras, para que tal juzgador valore y decida si la conclusión a la que se llega por la autoridad administrativa sobre el desconocimiento del tope de gastos de una campaña electoral, además de haber respetado el debido proceso, tenga la necesaria fuerza de verdad y acierto; si tiene la cualidad de una debida demostración, para decretar la pérdida del cargo en contra de la autoridad pública cuestionada.

Descendiendo en orden lógico a la medida cautelar solicitada en escrito separado, presentado con la demanda, es relevante anotar que en tal prédica el CNE no expone una justificación suficiente y necesaria que permita a este Tribunal acceder a la misma, por las siguientes razones:

La pretensión de la demanda expresamente está dirigida a que se declare la pérdida del cargo del Alcalde Municipal de Puerto Gaitán⁶, por haberse declarado por el Consejo Nacional Electoral que durante la campaña

⁶ *Interpreta la Sala a pesar de que en la página 2 de la demanda en el acápite de "PRETENSIONES" estrictamente se solicita la pérdida del cargo de Alcalde del Municipio de Puerto Rico, Meta, que no es el ocupado por el señor EDGAR HUMBERTO SILVA GONZALEZ.*

electoral de 2011, que lo llevó al cargo, se violaron las sumas máximas de dinero autorizadas a gastar, en tanto que la solicitud de la medida cautelar está dirigida a que se suspendan los efectos del acto administrativo que declaró la elección del señor EDGAR HUMBERTO SILVA GONZÁLEZ como Alcalde de Puerto Gaitán.

En este sentido, la pretensión de la demanda no guarda relación con el contenido de la solicitud de la medida cautelar, pues, desde ahora, se tiene claro que a este Tribunal en el sub examine no le corresponde y no procederá al estudio del acto de elección del alcalde, debido a que no hace parte del objeto de este proceso. Se reitera, tal como lo previó el Constituyente, este proceso tiene por objeto decidir acerca de si están reunidos los requisitos para declarar la pérdida del cargo, pero de ninguna manera sobre la legalidad del acto que declaró su elección.

Lo anterior significa que la medida provisional solicitada, al no guardar una estrecha relación con el objeto y fines del proceso, resulta incoherente e improcedente, siendo inviable para esta judicatura proceder a modificar tal solicitud de medida cautelar, a pesar de no ser ajeno al Tribunal el interés de salvaguardar los principios generales que la norma constitucional y legal protegen, referidos a la transparencia e igualdad a que están sometidos los participantes en los procesos de elección popular.

Concluyendo, este Tribunal negará la medida cautelar solicitada, porque constituye la razón de ser del debate procesal, apenas abierto, discutir el nivel de acreditación alcanzado por el CNE en su decisión de dar por superado el tope de ingresos y gastos de campaña del alcalde demandado y porque la medida de suspensión de los efectos legales del acto que declaró electo como Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán al señor SILVA GONZALEZ resulta a todas luces disonante, improcedente en sede de este medio de control, como quedó explicado, por ser propia de los medios de control que tienen que ver con la legalidad de actos administrativos demandados, que no aparecen en este debate.

En mérito de los expuesto el Tribunal Administrativo del Meta, a través de la Sala Primera del Sistema Oral,

RESUELVE:

NÍEGASE la medida de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo que declaró electo al señor EDGAR HUMBERTO SILVA GONZALEZ como Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán (Meta) por las razones expuestas en este proveido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión extraordinaria de la fecha. Acta: 01

HECTOR ENRIQUE REY MORENO

LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO ALFREDO VARGAS MORALES