



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., junio quince (15) de dos mil diecisiete (2017)

Expediente 11001-33-34-002-2015-00156-00

Demandante: Polo Democrático Alternativo

Demandado: Consejo Nacional Electoral

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Corresponde al Despacho decidir sobre la demanda presentada por el partido político Polo Democrático Alternativo, a través de apoderada y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 3038 y 3350 de 2015, proferidas por el Consejo Nacional Electoral.

Lo anterior, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

*“1. **DECLÁRASE** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 3038 de 2014 proferida por la sala plena del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL por encontrarse viciado.*

*2. **DECLÁRASE** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 3350 de 2014 proferida por la sala plena del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL por encontrarse viciado.*

*3. **DECLÁRASE** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2228 de 2013 emitida por el Consejo Nacional Electoral mediante la cual se abrió investigación formal y (SIC) formular cargos en contra del POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO por no presentar informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de los candidatos aspirantes al Concejo municipal (SIC) de Medellín, Antioquia **WALTER LEANDOR AGUIRRE MAZO**, concejo municipal (SIC) de la (SIC)*

Galapa, Atlántico, JORGE ISAAS GOMEZ (SIC) FRANCO, ROQUE DE MOYA BUZON (SIC), DIOSELINA DE JESUS (SIC) SILVERA ARELLANA y junta administradora local de Fusagasuga (SIC), MARIA (SIC) ELSA VILLALVA TORRES por encontrarse viciado.

4. Como consecuencia de la pretensión primera se restablezcan los derechos del partido POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO.

5. Como consecuencia de la pretensión primera, ORDENAR al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, no hacer efectivo el cobro de la multa impuesta la POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO, equivalente a la suma de catorce millones de pesos (\$14.000.300) (SIC) que a la fecha de la presentación de esta demanda no se ha hecho efectiva por la entidad demandada.

6. Como consecuencia de la pretensión primera, en el evento que al momento de emitir el fallo, el partido POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO haya cancelado la multa, equivalente a la suma de catorce millones de pesos (\$14.000.300) (SIC), ORDENAR al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL el reintegro de tal suma de dinero al partido indexada hasta el momento en que se verifique el pago”.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

Señaló que mediante auto del 29 de enero de 2013 el Consejo Nacional Electoral inició indagación preliminar contra el partido político Polo Democrático Alternativo por la presunta falta de presentación ante la Dirección del Fondo Nacional de Financiación Política de esa entidad, del informe integral de ingresos y gastos de algunos candidatos a las Corporaciones Públicas en las elecciones del 30 de octubre de 2011.

Indicó que mediante Resolución 2228 de 2013, el Consejo Nacional Electoral resolvió abrir investigación formal y formular pliego de cargos en contra del Polo Democrático Alternativo por no presentar informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de los candidatos Walter Leandro Aguirre Mazo, aspirante al concejo municipal de Medellín, Antioquia; Jorge Isaías Gómez Franco, Roque de Moya Buzón y Dioselina de Jesús Silvera Arellana, aspirantes al concejo municipal de La Galapa, Atlántico; y María Elsa Villalba Torres, aspirante a la Junta Administradora Local de Fusagasugá.

Manifestó que el Polo Democrático Alternativo durante el proceso sancionatorio aportó pruebas frente a los cargos imputados con las cuales demostró que en el caso de María Elsa Villalba sí presentó informe de ingresos y gastos dentro del término legal, por lo que aportó formulario 5B suscrito por la candidata el 30 de 2013, formulario 7B radicado ante el Consejo Nacional Electoral el 26 de diciembre de 2011.

Explicó que en lo que tiene que ver con la señora Dioselina de Jesús Silvera Arellana se demostró que la candidata presentó informe, sin embargo, el partido le solicitó modificarlo, modificaciones que no fueron realizadas por la candidata pese a habersele requerido insistentemente por parte del a colectividad política.

Sostuvo que a pesar de haberseles explicado desde que se les otorgó el aval a los candidatos Walter Leandro Aguirre Mazo, Jorge Isaías Gómez Franco y Roque de Moya Buzón, sobre la obligación de rendir cuentas en término -para lo cual se emplearon mecanismos pedagógicos tales como un instructivo escrito y un vídeo- y pese a que además se hicieron requerimientos posteriores, los referidos candidatos se negaron a cumplir con su obligación por lo que fueron declarados renuentes por el partido.

Adujo que el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 3038 de 2015 decidió sancionar al partido Polo Democrático Alternativo con multa de catorce millones de pesos (\$14.000.000) por la vulneración del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 25 de esa misma ley.

Comentó que el magistrado Juan Pablo Capero Márquez salvó su voto por cuanto la decisión en cuestión se sustentó en la aplicación del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, norma que en su criterio no podía aplicarse, toda vez que la norma aplicable es el artículo 18 de la Ley 130 de 1994, disposición que no está derogada.

Mencionó que el Polo Democrático Alternativo interpuso recurso de reposición contra la decisión sancionatoria por cuanto consideró vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Aseveró que el Consejo Nacional Electoral aplicó la tesis de responsabilidad objetiva sin tener en cuenta que el partido demandante demostró haber actuado con la máxima diligencia posible respecto de los candidatos que dieron origen a la investigación, a quienes requirió con el fin de que cumplieron con su obligación de rendir informe de ingresos y gastos de campaña.

Agregó que el recurso fue resuelto a través de la Resolución 3350 de 2014 en el sentido de confirmar la decisión inicial.

3. Normas Violadas y Concepto de la Violación

Consideró que con la expedición de los actos administrativos demandados se vulneraron las siguientes normas: artículos 29 de la Constitución Política; 18 y 39 de la Ley 130 de 1994 y 10, 12 y 25 de la Ley 1475 de 2011.

Señaló que la actuación del Consejo Nacional Electoral debió respetar los lineamientos del artículo 29 Constitucional, sin embargo, no tuvo en cuenta los parámetros según los cuales nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que

se le imputa, con observancia de todas las formas propias de cada juicio y con observancia del principio de culpabilidad.

Indicó que al partido se le investigó y sancionó porque en criterio del Consejo Nacional Electoral incumplió con el deber de rendir cuentas respecto de 5 candidatos al concejo de algunos municipios y la Junta Administradora Local de otro.

Sostuvo que este tipo de conductas deben investigarse y sancionarse con base en la Ley 130 de 1994, la Resolución 1487 de 2003 del Consejo Nacional Electoral y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y no conforme a lo establecido en la Ley 1475 de 2011, situación ésta que puso de presente el magistrado Juan Pablo Cepero Márquez en su salvamento de voto.

Adujo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política los partidos políticos y sus candidatos deben rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos, obligación ésta que fue reglamentada a través del artículo 18 de la Ley 130 de 1994.

Aseveró que esta obligación está vigente por cuanto no fue derogada por las reformas constitucionales que se han presentado en el país.

Explicó que la Ley 1475 de 2011 preservó el tema de la obligación de rendir informe ante el Consejo Nacional Electoral pero amplió el término a un mes más en su artículo 25, por lo que ahora la referida rendición de cuentas debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación.

Destacó que en este evento se presentó una subrogación parcial y por tanto, debió haberse aplicado al caso concreto el trámite sancionatorio establecido en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994.

Afirmó que el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 no establece que el incumplimiento del término para la presentación del informe de ingresos y gastos de campaña sea una conducta tipificada como falta electoral, por lo que no puede sancionarse con base en lo dispuesto en el artículo 12 de esa misma normativa.

Manifestó que, no obstante lo anterior, en las resoluciones demandadas, el Consejo Nacional Electoral sustentó el reproche en la supuesta comisión de la referida conducta.

Precisó que a lo que se refieren los artículos 10 y 12 de la Ley 1475 de 2011 es a la financiación de los partidos con personería jurídica, presupuesto que es diferente a la rendición de cuentas por los ingresos y gastos de campaña.

Expuso que en el primero de los eventos quienes deben rendir informe son los partidos, mientras que en la segunda hipótesis, son los candidatos quienes entregan el informe a los partidos, y éstos a su vez al Consejo Nacional Electoral.

Arguyó que el Consejo Nacional Electoral aplicó el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 en forma indebida, por cuanto dicha norma no contempla que la falta de presentación de informes de gastos de campaña sobre cinco candidatos constituya una conducta prohibida, por lo que desconoció así, el principio de tipicidad que debe gobernar este tipo de actuaciones sancionatorias.

Reiteró que el precitado artículo 10 se refiere a la financiación de partidos o movimientos políticos, es decir, los recursos que requieren para funcionar, lo cual no se relaciona con los recursos que invierten los candidatos en las campañas electorales, que es sobre lo que deben rendir cuentas los candidatos.

Recordó que en materia sancionatoria no es posible hacer deducciones de la norma para sancionar, toda vez que el derecho sancionador es restrictivo y requiere que el tipo a aplicar sea claro y específico.

Reafirmó que la única mención que hace la Ley 1475 de 2011 en materia de rendición de cuentas se refiere a la ampliación del plazo para presentarlas, en manera alguna para tipificarlas.

Explicó que el principio de culpabilidad cobra especial importancia en materia sancionatoria por cuanto estudia la conducta del investigado o sancionado.

Advirtió que el principio de culpabilidad aplica respecto de personas jurídicas, pese a que el accionar de éstas se materializa a través de la conducta de las personas naturales que las representan, por lo que también puede ser dolosa o culposa.

Adujo que en materia sancionatoria la responsabilidad objetiva está prohibida, por lo que se debe analizar la conducta del investigado, presupuesto que se dejó de lado en los actos administrativos demandados.

Señaló que pese a que en este caso se sancionó al partido porque algunos candidatos no rindieron cuentas luego de las elecciones del 30 de octubre de 2011 no se tuvo en cuenta que la señora María Elsa Villalba Torres rindió informe en término y que cumplió con todos los requisitos legales.

Indicó que cosa diferente es que la candidata a la Junta Administradora Local de Fusagasugá, Cundinamarca, haya rendido en informe en ceros, por cuanto no reportó ni ingresos ni gastos de campaña.

Manifestó que en el caso de la señora Dioselina de Jesús Silvera Arellana, candidata al Concejo Municipal de Galapa, Atlántico, el partido demostró que presentó informe de ingresos y gastos, al cual se le efectuaron correcciones a través de una auditoría interna, sin que se haya logrado que la candidata lo haya corregido.

Mencionó que el partido demostró que actuó diligentemente en este caso, pues efectuó las correcciones pertinentes y requirió a la candidata para que hiciera las

modificaciones del caso, sin que haya obtenido respuesta por parte de aquella, por lo que fue necesario declararla renuente el 24 de septiembre de 2012.

Explicó que los señores Jorge Isaac Gómez Franco, Roque de Moya Buzón y Walter Leandro Aguirre Mazo, no enviaron información al partido, pese a que se les explicó al momento del otorgamiento del aval, durante la campaña y después de la jornada electoral, la forma en que debían hacerlo.

Arguyó que en tales condiciones el partido los declaró renuentes mediante comunicaciones del 24 de septiembre de 2012 y 17 de enero de 2013.

Acusó al Consejo Nacional Electoral de no tener en cuenta las gestiones adelantadas por el partido para cumplir con la exigencia legal.

Estableció que la entidad demandada en algunos conceptos ha establecido que cuando los partidos realicen todas las gestiones tendientes a lograr que los candidatos cumplan con su obligación de rendir cuentas, deben proferir la declaratoria de renuencia y el dictamen de abstención, sin embargo, en este caso se sancionó sin tener en cuenta dichas gestiones.

Comentó que no obstante lo anterior, el Consejo Nacional Electoral, 5 meses después de sancionar al partido Polo Democrático Alternativo, expidió la Resolución 3640 del 4 de diciembre de 2014 en la que adoptó una tesis contraria a la que le sirvió de soporte para sancionar al actor y en consecuencia, archivó una investigación adelantada contra el Partido Conservador.

Concluyó que la entidad demandada aplicó un régimen de responsabilidad objetiva en los actos ahora demandados.

4. Contestación de la Demanda

El Consejo Nacional Electoral, pese a haber sido notificado en debida forma del auto admisorio de la demanda no contestó la demanda.

5. Actuación Procesal

Mediante auto del 4 de junio de 2015 se admitió la demanda (fls. 204 y 205 del cuaderno principal del expediente).

A través de proveído del 17 de junio de 2016 se resolvió no acceder a la solicitud de suspensión del proceso presentada por el secretario general del Partido Polo Democrático Alternativo. (fls. 224 a 226 del cuaderno principal del expediente).

El 17 de agosto de 2016 se llevó a cabo la **audiencia inicial** de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro de dicha diligencia se estableció que no había vicios ni causales de nulidad que impidieran continuar con el trámite del proceso, así como tampoco excepciones previas para resolver por lo que se fijó el litigio conforme con lo establecido en la demanda.

En el desarrollo de la audiencia además, se decretaron las pruebas solicitadas oportunamente por las partes que reunían los requisitos legales y se fijó fecha y hora para la realización de la audiencia correspondiente (fls. 228 a 242 del cuaderno principal del expediente).

El 13 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la **audiencia de pruebas** dentro del proceso. (fls. 264 a 271 del cuaderno principal del expediente).

En la misma se practicaron los testimonios del señor Emerson Castaño Lara y Sandra González, los cuales fueron decretados dentro de la audiencia inicial

Así mismo, al no considerarse necesaria la audiencia de alegaciones y de fallo, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

6. Alegatos de Conclusión

6.1 Parte demandante

A través de apoderado, el partido político demandante resaltó que el Consejo Nacional Electoral no contestó la demanda pese a haber sido notificado del auto admisorio de la demanda.

Señaló que los testigos que rindieron testimonio dentro del proceso tienen cargos directivos dentro del partido político demandante y proporcionaron con sus declaraciones importantes elementos de juicio respecto de la actividad del Polo Democrático Alternativo como partido de oposición.

Agregó que las declaraciones muestran además toda la organización y las responsabilidades delegadas a nivel regional a efectos de contactar a los distintos candidatos para poder contar con toda la información para remitir a la Dirección Nacional del partido.

Aseveró que tanto los testimonios como los documentos aportados al expediente prueban que el Polo Democrático Alternativo requirió a los candidatos para que realizaran los informes sobre los gastos de campaña para poder enviarlos al Consejo Nacional Electoral, así como que atendió todos los requerimientos hechos por dicha entidad para ese mismo fin.

Reafirmó que mientras el partido demandante fue sancionado, otras investigaciones en contra agrupaciones políticas en su misma condición, fueron archivadas.

Reiteró los demás argumentos expuestos en el escrito de demanda.

6.2 Consejo Nacional Electoral

Por conducto de apoderada, solicitó negar las pretensiones de la demanda por cuanto en su concepto, el acto demandado no es contrario a la Constitución ni a la ley.

Explicó que la Ley 1475 de 2011 se encontraba plenamente vigente para la fecha de las elecciones que dieron origen a la expedición del acto acusado.

Expuso que la referida norma rige actualmente como complementaria de la Ley 130 de 1994, por cuando no son legislaciones excluyentes.

Adujo que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado aclaró las dudas sobre la aplicación de la Ley 1475 de 2011 en el sentido de precisar que la ley antigua tiene efectos ultractivos en cuanto a los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieran iniciadas.

Aclaró que en este caso los hechos que suscitaron la aplicación de la Ley 1475 de 2011 surgieron del procedimiento de rendición de cuentas que debía hacer el partido Polo Democrático Alternativo en las elecciones de octubre de 2011, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, lo cual quiere decir que dicha disposición estaba ya en plena aplicación y no existía motivo alguno para aplicar la Ley 130 de 1994.

Señaló que el artículo 18 de la Ley 130 de 1994 regula el tema de la publicidad de la rendición de cuentas de las campañas electorales y de la obligación que tienen las agrupaciones políticas de allegar esa información a esa Corporación, la cual debe cumplirse a más tardar un mes después del correspondiente debate electoral.

Indicó que el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, por su parte, regula la misma situación, la diferencia es que aumenta a dos meses el plazo para allegar los informes de ingresos y gastos.

Agregó que además la Ley 1475 de 2011 consagra que el término con el que cuentan las campañas electorales para reportar los gastos en que incurrieron a través de los informes individuales de ingresos y gastos de los partidos es de un mes, período dentro del cual el partido debe solicitar las correcciones y si es del caso efectuar los respectivos llamamientos en renuencia.

Afirmó que la ampliación del término, hace que esa disposición sea más favorable para las colectividades en la medida que les permite hacer un acompañamiento más riguroso a las cuentas de cada una de las campañas.

Manifestó que la no presentación de los informes públicos constituye una falta al régimen de financiación política, por cuanto tiene incidencia en la organización, funcionamiento y financiación de los partidos políticos.

Mencionó que además se trata de una obligación constitucional consagrada en el artículo 109 de la Constitución Política desarrollado por el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Destacó que el artículo 10 de la ley en comento debe entenderse desde varias perspectivas por lo que debe interpretarse de una forma sistemática, es decir, no debe entenderse por regulación de la financiación de los partidos y movimientos políticos únicamente lo referente a los ingresos o contribuciones que estas organizaciones perciben de particulares y el Estado sino que también incluye las obligaciones derivadas de ellos, como lo son la de presentar informes de ingresos y gastos.

Aclaró que la financiación de los partidos y movimientos políticos se hace con el fin de que estos lleven a cabo sus actividades y funcionamiento y recordó que una de las principales actividades que desarrollan los partidos políticos son las campañas electorales.

Resaltó que las organizaciones políticas no sólo se integran por sus directivos sino también por sus candidatos, lo que incluye los aportes que estos reciben, que en últimas constituye una forma de financiación de la organización política.

Explicó que en este caso el Consejo Nacional Electoral consideró que el Partido Polo Democrático Alternativo debía responder por las actuaciones de sus candidatos quienes, obrando en nombre de la colectividad, omitieron su deber de presentar los informes de ingresos y gastos, lo que se tradujo en una sanción para el partido como representante de los mismos y directo responsable de sus acciones y omisiones.

Reiteró que la obligación de rendir cuentas públicamente sobre volumen, origen y destino de los ingresos de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos es de rango constitucional y se encuentra consagrada en el artículo 109 de la Carta Política.

Aseveró que el incumplimiento de esta obligación constitucional desarrollada por el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 implica una consecuencia jurídica, por lo que no resulta admisible el argumento de atipicidad de la conducta planteado por la parte actora dentro de este asunto.

Afirmó que el partido demandante debió haber demostrado en el curso del procedimiento administrativo adelantado por el Consejo Nacional Electoral que había actuado con la diligencia debida, la cual implicaba la capacitación de sus candidatos, los requerimientos hechos a los mismos para el cumplimiento de sus deberes y las medidas disciplinarias internas en contra de los infractores.

Adujo que la referida diligencia no se exige solo del partido como persona jurídica sino también de sus candidatos y campañas electorales, por cuanto el incumplimiento de las obligaciones de estos últimos hace responsable al partido como institución, por lo que no resulta de recibo que la excusa según la cual los órganos directivos sí fueron

diligentes toda vez que los candidatos fueron los que desconocieron las normas electorales.

Negó que se hubiera hecho un juicio de responsabilidad objetiva en este caso, toda vez que la misma defensa que hizo el partido demandante demuestra que se les investigó con base en criterios subjetivos.

Expuso que el Consejo Nacional Electoral no solo tiene competencia para regular, inspeccionar y vigilar sino también para controlar las actividades electorales tanto de agrupaciones políticas sino además de sus representantes legales u órganos de dirección y candidatos con el fin de garantizar que cumplan con los principios y deberes que la Constitución y la ley le han impuesto.

Afirmó que los actos demandados fueron expedidos conforme a las disposiciones legales y constitucionales que rigen la materia y que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que los cobija.

Reiteró que la obligación de rendir cuentas y presentar el consolidado de ingresos y gastos de las campañas ante esa Corporación se encuentra en cabeza de los partidos políticos los cuales deben basarse en los informes individuales que presenten los diferentes candidatos.

Sostuvo que está demostrado que en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por el Consejo Nacional Electoral se probó la negligencia y falta de cuidado por parte del partido demandante, toda vez que omitió acompañar de manera permanente y rigurosa las campañas electorales objeto de pleito.

Recordó que el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 dispuso que los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, deben designar un grupo de auditores, en aras de garantizar el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones en que haya otorgado aval, auditores que deben certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en la norma se cumplan, lo cual evidentemente no se cumplió en el caso concreto.

Citó apartes de la sentencia C-490 de 2011 que revisó la constitucionalidad de la actual Ley 1475 de 2011.

7. Concepto del Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

2. Los actos acusados

Los actos administrativos cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto son las Resoluciones 3038 del 23 de julio de 2014 y 3350 del 21 de octubre siguiente, a través de las cuales el Consejo Nacional Electoral sancionó al partido Polo Democrático Alternativo con multa de \$14.300.000 por la infracción del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 y resolvió el recurso de reposición presentado contra dicha decisión, en el sentido de confirmarla en su integridad.

3. Problema Jurídico

Conforme con lo establecido en la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial dentro de este asunto, corresponde al Despacho determinar si los actos demandados se encuentran viciados o no de nulidad para lo cual deberá establecerse si la parte demandada desconoció el debido proceso, si se presentó el desconocimiento de los artículos 10 de la Ley 1475 de 2011 y 29 de la Constitución Política y si se expidieron adoptando una tesis contraria a la asumida por la entidad demandada en otra actuación administrativa, circunstancias que se concretan en los cargos antes citados.

4. Problemas jurídicos a resolver

Establecido lo anterior, entrará el despacho a resolver cada uno de los problemas jurídicos planteados en la audiencia inicial, conforme con la fijación del litigio así:

4.1. *¿Desconoció, la parte demandada, el debido proceso del ente accionante, por cuanto, debió investigarlo y sancionarlo con fundamento en la Ley 130 de 1994, la Resolución 1487 del 2003 del Consejo Nacional Electoral y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y no por el procedimiento especial establecido en la Ley 1475 de 2011, en la medida que esta última solo efectuó una subrogación parcial de aquella?*

¹ **Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.** "Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

3. De la nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes..."

La inconformidad que presenta la parte demandante radica en que el Consejo Nacional Electoral quebrantó el artículo 29 de la Constitución Política debido a que investigó y sancionó al partido con base en lo previsto en la Ley 1475 de 2011 y no con fundamento en lo establecido en la Ley 130 de 1994, la Resolución N° 1484 de 2003 y la Ley 1437 de 2011.

4.1.1. Análisis previo

El debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución de 1991 es un derecho complejo que contiene una serie de garantías aplicables tanto a los procedimientos judiciales como a los administrativos. La jurisprudencia Constitucional ha definido este derecho como un conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.²

Así mismo, comprende, entre otras, la garantía del principio de legalidad, en este caso, de la falta que implica que la conducta constitutiva de la infracción administrativa debe estar previamente definida por la ley al momento de la realización de los hechos fundamento de la infracción.³

Entonces, la conducta es típica cuando se encuentra contenida en una ley vigente en el tiempo en que se produjeron los hechos constitutivos de infracción al régimen administrativo sancionatorio.

Sobre este punto es válido recordar que pueden presentarse fenómenos sobre la aplicación de la ley como es el caso del tránsito de legislación, respecto al cual la doctrina judicial del Consejo de Estado ha sentado cuatro reglas a saber:

“II. Reglas generales sobre el tránsito de legislación

Tema ampliamente estudiado y debatido en el derecho es el relacionado con la forma como han de aplicarse las leyes a partir de su vigencia. A manera de resumen, es posible plantear cuatro reglas generales en el derecho colombiano, a saber:

1º. Todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia, en el entendido de que no pueden desconocer los derechos adquiridos o situaciones consolidadas y que producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso.

2º. Constitucionalmente existen dos límites expresos en cuanto a los efectos de las nuevas leyes que debe respetar el legislador: la existencia de derechos adquiridos con justo título en el artículo 58 constitucional y la irretroactividad legal en materia penal del artículo 29. Como excepción que confirma la regla, el artículo 58 permite el sacrificio de los derechos adquiridos con justo título "por motivos de utilidad pública o interés social", previa indemnización.

² Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa. Expediente D-9566. Fecha 29 de enero de 2014.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejo Ponente Guillermo Vargas Ayala. Fecha: 28 de agosto de 2014. Radicación 25000-23-24-000-2008-00369-01

3°. El legislador puede definir la forma como cada ley en particular entra a regir, especialmente en relación con las situaciones en curso, estableciendo, si lo considera conveniente, un conjunto de reglas conocidas bajo el nombre de "régimen de transición," que básicamente determinan las situaciones en curso sobre las cuales la ley derogada tiene efecto ultraactivo, y en las cuales la ley nueva tiene efecto inmediato.

4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la ley 153 de 1887, cuyo primer artículo establece:

"Artículo 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurra oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse un tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la República, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes:"

Las reglas de ésta ley definen para múltiples situaciones si el derecho antiguo es ultraactivo o si el nuevo se aplica inmediatamente, sin perjuicio de reconocer la vigencia de la nueva ley, por lo que acudir a su aplicación no implica desconocer la entrada en vigencia de ésta⁴."

Del extracto transcrito se advierte que por regla general las leyes rigen hacia el futuro sin perjuicio de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, también, que cuando se trate del tránsito de legislación la norma debe advertirlo expresamente y que cuando el legislador guarde silencio y exista duda al respecto es necesario recurrir a lo previsto en el artículo 1° de la Ley 153 de 1887.

Sobre el silencio del legislador en relación con la aplicación de la nueva ley, debe tenerse en cuenta que el artículo 1° de la Ley 157 de 1887 dispone que su aplicación es procedente cuando se advierta incongruencia en las leyes, u oposición entre ley anterior y ley posterior, o se trate de establecer el tránsito legal del derecho antiguo al nuevo, caso en el cual se deben aplicar las reglas de los artículos subsiguientes que disponen:

"ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior."

"ARTÍCULO 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

Entonces, en el evento en que no exista certeza sobre la aplicación de la ley nueva o antigua, debe recordarse, entre otras circunstancias, que por regla general la ley posterior prevalece sobre la anterior y que debe estimarse insubsistente una norma cuando exista una posterior que regula íntegramente la materia a que la ley anterior se refería.

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Fecha veintisiete (27) de julio de 2011. Radicación 2.064 11001-03-06-000-2011-00040-00

De otra parte, sobre la vigencia de la ley en el tiempo es necesario traer a colación lo que se entiende por la subrogación normativa, la cual se define como:

(...) “el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas; pero también la subrogación puede incluir la reproducción de apartes normativos provenientes del texto legal que se subroga (...).”⁵

Se tiene que la subrogación es la sustitución de una norma por otra, lo que no implica su abolición sino la sustitución, modificación en todo o en parte de un texto normativo por otro.

Con fundamento en lo anteriormente precisado se pasa al estudio del caso concreto.

4.1.2. Caso concreto

Con base en lo anterior, es del caso establecer si en el presente asunto la conducta objeto de reproche debió sancionarse con fundamento en lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 o de acuerdo con lo establecido en el literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994. Para el efecto es necesario transcribir las normas objeto del debate:

- Artículo 18 de la Ley 130 de 1994:

“ARTICULO 18. Informes públicos. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;*
- b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados, y*
- c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.*

PAR. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.”
(Negrillas agregadas)

-Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2012. Magistrada Ponente Adriana María Guillén Arango.

“Artículo 25. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El partido o movimiento político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Parágrafo 1º. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

Parágrafo 2º. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.”
(Negrillas agregadas)

Las normas objeto de análisis contienen la misma obligación a cargo de los partidos, los movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y las organizaciones

adscritas a los grupos o movimientos políticos, la cual consiste en presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes sobre los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante la campaña.

De manera que, tipifican la misma conducta, la cual como se advirtió, se relaciona con la presentación ante el Consejo Nacional Electoral de los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado.

Se observa igualmente que los artículos se diferencian tan solo en el término para efectuar la actuación ante dicha, pues en el artículo 18 de la Ley 130 de 1994 se otorgaba un mes, mientras que en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 es de dos meses contados a partir de las elecciones.

Visto lo anterior, se tiene que en efecto el literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994 fue subrogado por el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, lo cual no implica que para el presente caso fuera procedente aplicar el contenido de la norma anterior en tanto:

- i) La Ley 1475 de 2011, vigente para la época de los hechos empezó a regir el 24 de julio de 2011.
- ii) Los hechos constitutivos de la infracción se produjeron con ocasión de la falta de presentación de informes para los comicios del 30 de octubre de 2011, luego ya estaba vigente la nueva legislación.
- iii) De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 157 de 1887 cuando una norma regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería se estimará insubsistente la norma anterior.

Entonces, no se presentó en este caso la violación al debido proceso alegada por la parte demandante en atención a que la norma aplicable al asunto era la Ley 1475 de 2011, pues en ella se recogió el supuesto normativo de la anterior legislación por lo que en virtud de las reglas de aplicación de la ley en el tiempo era del caso resolver la cuestión con fundamento en la nueva ley.

Adicionalmente, tampoco se observa violación al debido proceso en razón a que el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, otorgó un plazo más favorable para la presentación de los informes, pues antes era de un mes y a partir de la vigencia del mencionado artículo se varió a dos meses posteriores a las elecciones.

En conclusión, la respuesta al problema jurídico planteado por el despacho en la fijación del litigio es negativa, en atención a que no se transgredió el debido proceso de la entidad al aplicar la Ley 1475 de 2011 debido a que esa era la legislación vigente al momento de la ocurrencia de los hechos materia de investigación.

Además, por cuanto dicha ley reguló de manera completa el tema de la presentación de informes de gastos, luego, se entiende que subrogó la legislación anterior, al margen de lo anterior, no se presentó el quebrantamiento al debido proceso referido, por cuanto la nueva legislación otorgó un plazo mayor para la presentación de la información referida.

En vista de lo anterior, el cargo no está llamado a prosperar.

4.2. ¿Inobservó, el ente accionado, que el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 no estableció que el incumplimiento del término de presentación de los informes de ingresos y gastos constituye una falta electoral?

Sobre este reparo explicó la parte actora que el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 no contempló como conducta tipificada el incumplimiento del término de presentación del informe de ingresos y gastos, por lo que no era procedente sancionar con base en los artículos 12 y siguientes de la misma norma.

4.2.1. Análisis previo

De acuerdo con lo previsto en el inciso 8 del artículo 109 de la Constitución Política⁶, hace parte de la financiación de los partidos políticos la rendición de cuentas públicas por parte de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos.

Respecto al tema de la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos la Corte Constitucional en la sentencia C- 490 de 2011⁷, en donde estudió la exequibilidad de la Ley 1475 de 2011 expuso:

“(…)

2.2 En relación con el tema de administración interna y presentación de informes por parte de las organizaciones políticas, la Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades para establecer que es necesaria la designación de gerentes para las campañas políticas, los cuales deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad al candidato por el manejo de los recursos de la campaña.

En este sentido, en la sentencia C-1153 de 2005, la Corte expresó que “[p]uede exigirse el nombramiento de un gerente para la campaña política, diferente del candidato, pues existen aspectos de manejo que por la pericia y la disposición no pueden ser enfrentados por él mismo. Esto no desplaza la responsabilidad solidaria que tiene el candidato a la Presidencia por el manejo de los recursos de su campaña”.

⁶ “Artículo 109.

(…)

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

(…)”

⁷ Corte Constitucional. Sentencia Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente PE-031. Fecha 23 de junio de 2011.

82.3. *En el mismo fallo mencionado, esta Corporación se refirió al tema de la rendición de cuentas y auditorías, estimando que en ejercicio de la obligación constitucional de rendición de cuentas de las campañas electorales y del deber del Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, la ley puede facultar a esta institución para que adelante auditorías o revisorías sobre las campañas presidenciales y para sancionarlas en caso de que se compruebe alguna irregularidad.*

(...)"

De lo anterior se concluye que el tema referente a la rendición de cuentas de los partidos y movimientos políticos hace parte de la financiación de los mismos, por lo tanto, cuando no se presentan dentro de la oportunidad los informes relacionados con los ingresos y gastos se incurre en la infracción prevista en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 y en la falta establecida en el numeral 1° del artículo 10 *ibidem*, que dispone:

“Artículo 10. Faltas. *Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:*

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.

(...)"

Entonces, es factible sancionar a los partidos políticos debido a la falta de presentación del informe de gastos e ingresos pues de acuerdo a la norma transcrita ello se constituye como una falta sancionable.

4.2.2. Caso concreto

De acuerdo con el estudio precedente, se tiene que en virtud de lo establecido en el inciso 8 del artículo 109 de la Constitución Política la presentación del informe de gastos e ingresos de las campañas electorales hace parte de la financiación de los partidos políticos.

Lo anterior, por cuanto el artículo constitucional dispone de manera general la obligación de los partidos, grupos o movimientos de rendir cuentas públicas sobre *“el volumen, origen y destino de sus ingresos”*, es decir, respecto a los dineros percibidos para la costear la campaña, pero también, frente al destino de dichos dineros, lo que corresponde a los gastos en los que se incurrió en cada campaña.

Ahora, esa norma constitucional fue reglamentada a través del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 que definió la forma de presentar el informe y la autoridad competente para evaluar esa información y decidir sobre su legalidad.

Entonces, el incumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 se tipifica en el numeral 1° del artículo 10 *ibidem*, al establecer que constituye presupuesto para la imposición de la sanción el hecho de incumplir con las normas

legales o constitucionales relativas a la financiación de los partidos o movimientos políticos.

Se concluye que no erró el Consejo Nacional Electoral al imponer la sanción pecuniaria al partido Polo Democrático Alternativo con base en lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 en atención a que esa disposición tipifica como conducta sancionable el hecho de no cumplir con las normas superiores y legales relacionadas con la financiación de los partidos políticos, lo cual a su vez recoge el mandato constitucional contenido en el inciso 8 del artículo 109.

De manera, que en este caso la respuesta al problema jurídico planteado es negativa en el entendido de que la falta de rendición de informes de ingresos y gastos al hacer parte de la financiación de los partidos, grupos o movimientos políticos constituye una falta electoral tipificada en el artículo 10 de la Ley 1457 de 2011.

4.3. *¿Aplicó, el Consejo Nacional Electoral un régimen de responsabilidad objetiva dentro de los actos acusados, en desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que desconoció las diligencias efectuadas al interior del partido Polo Democrático Alternativo para que los candidatos enviaran los informes solicitados por el ente demandado?*

4.3.1. Análisis previo

El procedimiento administrativo sancionatorio, el cual como lo ha aclarado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es el ejercicio del *Ius Puniendi* del Estado, esto es un instrumento que tiene por finalidad el cumplimiento de sus fines, que sirve para garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico por medio de la imposición de una sanción que reprueba y previene la realización de las conductas contrarias al mismo.⁸

Ahora bien, pese a la trascendental importancia del ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado no debe olvidarse que existe un límite en favor del sujeto el cual ha sido explicado por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

"La potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales, tales como los de: legalidad, tipicidad, prescripción, a los que se suman los de aplicación del sistema sancionador como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-, de proporcionalidad y el de non bis in ídem."(Negrillas del Despacho).

Entonces, es del caso determinar si en favor del administrado se presentó algún hecho que implique la cesación de responsabilidad por parte del presunto infractor, pues la

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

sola verificación de la falta, si bien es un indicio de responsabilidad, es insuficiente para sancionar la conducta.

Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011 que establece:

"Artículo 8°. 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."

Por lo anterior es necesario adelantar el estudio del procedimiento administrativo sancionatorio a fin de determinar si existen circunstancias que desvirtúen la responsabilidad del enjuiciado a través de la demostración de las gestiones que adelantó para el cumplimiento de la obligación legal.

Lo anterior sin dejar de lado que por ministerio de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011, en el caso de los partidos y movimientos políticos su responsabilidad se predica de la contravención de las normas que rigen, entre otros asuntos, su financiación.

4.3.2. Caso concreto

En cargo de violación esbozado por la parte demandante tiende a desvirtuar el incumplimiento del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 por cuanto a su juicio no se valoraron las pruebas que daban cuenta de que el partido Polo Democrático Alternativo efectuó todas las actuaciones tendientes al cumplimiento de la obligación contenida en la norma referida.

Sobre el particular se tiene que por medio de los actos que se atacan el Consejo Nacional Electoral sancionó al partido Polo Democrático Alternativo por la presunta transgresión del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual establece que es obligación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentar ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación.

Como la parte demandada basa su inconformidad con los actos enjuiciados en las labores desplegadas respecto a ciertos candidatos se analizarán las pruebas aportadas a fin de definir el particular.

- Candidata María Elsa Villalba: adujo la parte demandante que el caso de esta candidata se presentaron los informes dentro del término legal, para el efecto adujo que se aportó el anexo 7.6 B y el formulario 5B en ceros es decir, que no hubo ingresos ni gastos en la campaña.

- Se observa que a folio 220 del cuaderno 3 obra el informe individual de ingresos y gastos de la candidata Villalba Torres con fecha 30 de noviembre de 2011 que presenta un balance en ceros. Más adelante, a folio 266 del mismo cuaderno obra otro informe de la misma candidata en donde se observa como fecha de presentación el 27 de noviembre de 2011, allí el informe de ingresos/gastos es cero.

- A folios 255 y 256 del cuaderno 3 reposa el informe de abstención de presentación de gastos e ingresos allegado por el PDA.

De las pruebas antes referidas se tiene que pese a que el informe de gastos e ingresos de la candidata Villalba Torres se presentó, existe una inconsistencia en cuanto a la fecha de radicación, pues uno de tales informes data del 30 de noviembre de 2011 y el otro del día 27 del mismo mes y año.

En consecuencia, pese a que se presentaron los informes de gastos e ingresos el hecho de que obren dos documentos con fechas distintas de radicación implica una irregularidad, que no fue desvirtuada ni subsanada por el PDA quien era responsable por el cumplimiento de esa obligación según lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011.

Lo precedente demuestra que aunque se allegaron los informes ello no se hizo conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, por lo que en virtud de lo establecido en el artículo 8 *ejusdem* el partido era responsable por el incumplimiento del referido artículo 25, pese a que en la demanda se pretenda endilgar esa responsabilidad a la candidata.

De otra parte, revisado el expediente no se vislumbra una actuación de parte del PDA que pudiera liberarlo de la responsabilidad por la no entrega del informe dentro de los parámetros legales, debido a que si bien existió una abstención en cuanto a pronunciarse sobre el mismo en donde se atribuye la responsabilidad a la candidata, lo cierto es que la conducta se cometió, no se acreditó una eximente de responsabilidad por parte del partido y era el partido el que debía responder por el cumplimiento de la obligación ante la autoridad competente.

- Candidatos Dioselina de Jesús Silvera Arellana, José Isaac Gómez Franco, Roque de Moya Buzón y Walter Alejandro Aguirre Mazo.

- Obran a folios 33 a 35 del cuaderno 3 los reportes de gastos e ingresos de los candidatos Roque de Moya Buzón y José Isaac Gómez presentados el 10 de diciembre de 2012 y de la candidata Dioselina Silvera el 2 de febrero de 2012.

- A folio 41 y 42 del cuaderno 3 reposa el informe del candidato Walter Alejandro Aguirre Mazo presentado el 26 de diciembre de 2011.

- A folios 92 a 96 del cuaderno 3 se encuentra el reporte remitido por la presidenta y representante legal PDA en el cual se informa sobre las actuaciones surtidas frente a

cada uno de los candidatos renuentes a remitir el informe de gastos e ingresos de las elecciones surtidas del 30 de octubre de 2010, de tal documentos se destaca:

Nº	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE Y APELLIDOS	OBSERVACIONES
1	ANTIOQUIA	MEDELLÍN	WALTER LEANDRO AGUIRRE	No presentó el informe de ingresos y gastos de campaña. El 29 de octubre de 2011, se realiza el primer contacto y se envía el correo electrónico a walteraguirremazo@gmail.com con la información respectiva. El 13 de diciembre de 2012, se contacta vía telefónica y el candidato afirma que ya había enviado el informe a Bogotá, lo cual no sucedió.
2	ATLÁNTICO	GALAPA	JORGE ISAAC GÓMEZ FRANCO	No presentó informe. El primer contacto se realiza el día 10 de noviembre de 2012, se envía un correo electrónico a walteraguirremazo@gmail.com con la información respectiva para el proceso rendición de cuentas. El 10 de noviembre y el 5 de diciembre del mismo año, se le recordó el envío del informe y se le pidió contactar a la señora Dioselina Silvera.
3	ATLÁNTICO	GALAPA	DIOSELINA DE JESÚS SILVERA ARELLANA	La ex candidata entregó la información al partido, sin embargo no realizó las correcciones solicitadas por la Auditoría Interna.
4	ATLÁNTICO	GALAPA	ROQUE DE MOYA BUZÓN	No presentó informe de ingresos y gastos de campaña. El primer contacto se realizó el 8 de noviembre de 2011, se envió correo electrónico a la sanrockes@hotmail.com , con la información respectiva para el proceso de rendición de cuentas. El segundo contacto se realizó el 16 de noviembre de 2011, en este se confirma clave y usuario de cuentas claras. El tercer contacto, el 23 de noviembre de 2011, se recordó el envío del informe y se realizó

				<i>la confirmación de datos de otros compañeros.</i>
--	--	--	--	--

- A folios 101 a 104, 106 a 109 del cuaderno 3 obran las comunicaciones remitidas a través del correo electrónico a los candidatos Walter Alejandro Aguirre, José Isaac Gómez Franco y Roque de Moya Buzón, en los cuales se les solicita remitir el informe de campaña máximo hasta el 11 de noviembre de 2011.

- Reposo a folios 113 y 114 del cuaderno 3 el dictamen de abstención conjunta de auditoría interna presentado por el PDA al Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral respecto del candidato Walter Aguirre que data del 21 de diciembre de 2011.

- A folio 321 del cuaderno 3 se encuentra el dictamen de abstención respecto a los candidatos Dioselina de Jesús Silveria Arrellona, José Isaac Gómez Franco y Roque de Moya presentado por el PDA al Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral respecto del candidato Walter Aguirre que data del 21 de septiembre de 2012.

Pues bien, de las pruebas relacionadas se destaca que el PDA efectuó varias actuaciones tendientes a que los candidatos cumplieran con la obligación de remitir la información de gastos e ingresos de las campañas, no obstante, el cumplimiento de la misma no se verificó por lo que el partido incumplió con su obligación legal, lo que lo hacía responsable en virtud de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011.

En cuanto a lo anterior, se tiene que si bien en la demanda se pretende endilgar la responsabilidad por el incumplimiento en los candidatos, lo cierto es que al tratarse de una obligación relacionada con la financiación de las campañas, por mandato de lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011, es el partido quien debe responder por su incumplimiento.

Adicionalmente, se observa que algunas de las referidas actuaciones se surtieron después de fenecido el plazo estipulado por la ley para presentar el informe respectivo, por lo tanto, las mismas no pueden ser tomadas en cuenta como eximente de la responsabilidad del partido.

En cuanto a la motivación vertida en los actos administrativos demandados, se tiene que en la Resolución 3350 del 21 de octubre de 2014, por la cual se resolvió el recurso de reposición, el Consejo Nacional Electoral sobre la presunta ausencia de valoración probatoria expuso que pese a que se presentaron una serie de pruebas y argumentos relacionados con las actuaciones desplegadas por el PDA, la infracción normativa se verificó, luego, no era procedente revocar la decisión sancionatoria (fls. 75 a 116 del cuaderno principal).

En virtud de lo anterior, se tiene que en efecto, y contrario a lo manifestado por la parte demandante, la entidad sí valoró las pruebas que daban cuenta de los supuestos

eximentes de responsabilidad del partido, luego, no existió la carencia referida por la parte activa.

En conclusión, la solución del problema jurídico propuesto por el Despacho en la fijación del litigio es negativa, debido a que no se aplicó una responsabilidad objetiva en este caso pues en la motivación de los actos que se demandan se valoraron las pruebas que daban cuenta de las actuaciones de la entidad demandada para cumplir con la obligación normativa. No obstante, esto no fue suficiente para desvirtuar la responsabilidad del PDA, el cual por mandato del artículo 8 de la Ley 1475 de 2011 debía responder por el incumplimiento de la obligación del debate.

Por lo expuesto, el cargo no prospera.

4.4. "Adoptó, ese Consejo, en un caso similar, una tesis contraria a la adoptada en la actuación administrativa centro del debate"

Visto el expediente se tiene que a folios 151 a 189 del cuaderno principal obra la Resolución 3640 del 2014, por medio de la cual se dio por terminada una investigación administrativa abierta en contra del Partido Conservador Colombiano por la presunta vulneración de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 10 de la Ley 1457 de 2011 y el artículo 23 de la misma ley.

Adujo la parte demandante que en este acto administrativo se modificó la posición de la entidad demanda respecto a la culpabilidad en materia sancionatoria.

En primer lugar, se observa que los supuestos fácticos y jurídicos de los actos que se comparan son distintos, en atención a que la conducta investigada en la Resolución 3640 de 2014 consistió en la transgresión de los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales, la cual, a juicio de la entidad, constituye una infracción endilgable tanto al partido como al candidato, lo que no implica que comprobada la responsabilidad de uno automáticamente se deba responsabilizar al otro, es por ello que es necesario analizar la conducta desde el punto de vista de la responsabilidad subjetiva.

Ahora, en los actos administrativos que se demandan la sanción se erigió en la falta de presentación de los informes de ingresos y gastos, cuestión que por virtud de lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 le corresponde a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

En segunda medida, tal como se resolvió con anterioridad la entidad no aplicó el régimen de responsabilidad objetiva al caso objeto de análisis, pues valoró las pruebas con las que se pretendió demostrar la ausencia de responsabilidad del PDA, infracción por la que debía responde el partido de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1475 de 2011.

En tal virtud, no existió una variación de la posición asumida en un caso u otro, pues los supuestos que gobiernan las actuaciones son distintas y en todo caso en la actuación

que se revisa fueron valoradas las pruebas y hechos que se adujeron como eximentes por parte del PDA.

Por lo anterior, la respuesta al problema jurídico planteado es negativa y el cargo no prospera.

En vista de la no prosperidad de los cargos de violación esbozados por la parte demandante, se negaran las pretensiones de la demanda.

5.- CONDENA EN COSTAS

En atención a lo señalado por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas será el objetivo y como quiera que la sentencia es desfavorable a las pretensiones se condenará en costas a la parte demandante.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará por dicho concepto dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes al tiempo de la demanda, teniendo en cuenta lo normado para la materia en los artículos 1, 2, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- Deniéganse las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda.

SEGUNDO.- Condénase en costas a la parte vencida, las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

TERCERO.- Fíjanse dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes al tiempo de la presentación de la demanda, por concepto de agencias en derecho a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo establecido los artículos 1, 2, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO.- Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


SONIA MILENA VARGAS GAMBOA
Juez

AMGO