

**ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Regulación / CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Financiación preponderantemente estatal / FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Reglas / FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Regulación especial por la Ley 996 de 2005 / FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Aplicación preferente de la Ley 996 de 2005**

[L]a Sala encuentra que, si bien el propósito del artículo 109 de la Constitución Política es el de regular la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas en general, la realidad es que el artículo 152 superior, cuyo literal f) y parágrafo fueron adicionados por el Acto Legislativo 02 de 2004, se dirige específicamente a regular todo lo concerniente a las campañas presidenciales. La Sala destaca que el referido literal f) establece, claramente, que la ley estatutaria es el escenario en el cual debía regularse “la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”, norma esta de carácter especial cuya aplicación debe armonizarse con la regla general contenida en el artículo 109 antes transcrito, conforme a la cual, las campañas, en general, “serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados”. Como complemento de lo anterior, debe resaltarse que la Corte Constitucional a su vez consideró que existen dos reglas constitucionales aplicables a la financiación de las campañas presidenciales, una relacionada con la exigencia de financiación en términos de igualdad (artículo 152) y, la otra, asociada a la determinación de que tal financiación debe realizarse a través del sistema de reposición de votos (artículo 109), esto es, en proporción directa al número de votos obtenidos, “con lo cual unos partidos obtendrían más financiación que otros; por lo cual a la hora de regular el asunto, el legislador estatutario está en el deber de lograr la proyección armónica de ambas disposiciones superiores en las normas legales”. Así las cosas, el parágrafo transitorio del artículo 152 ordenó de manera específica que se presentara una la ley estatutaria que regulara la “financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales”. El anterior mandato fue entendido por la Corte Constitucional como la materialización de una regulación de carácter especial para las campañas presidenciales, que “debe presidir la regulación legal del asunto del monto de la financiación pública de las campañas presidenciales, desplazando en este tema las normas generales sobre financiación de otras campañas, contenidas en el artículo 109 superior, en su nueva redacción tras la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003”. Nótese, entonces, que la ley 996 se constituye no solo en la disposición especial que regula la financiación pública de las campañas presidenciales, sino que, por contera, se aplica de manera preferente sobre el resto de normas generales de financiación de otras campañas, como es el caso de la regulación contenida en la Ley 130 de 1994. En este contexto, para la Sala no le asiste razón al a quo cuando aplicó las disposiciones de la Ley 130 de 1994, en el entendido que tales normas eran aquellas que regían la actuación administrativa analizada en el sub lite.

**MANEJO DE LOS RECURSOS DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo / GERENTE DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Funciones / GERENTE DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Es el representante oficial / RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS – Gerente de campaña / GERENTE DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Es el responsable de la administración de los recursos / FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Regulación especial e integral por la Ley 996 de 2005 / FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – No se**

**aplica la Ley 130 de 1994 / CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Financiación preponderantemente estatal / GASTOS CAMPAÑA ELECTORAL A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA PRIMERA VUELTA – Reposición / PAGO DE LA REPOSICIÓN DE GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Debe hacerse conforme lo determine el gerente de la campaña / ACTO QUE ORDENA EL PAGO DE REPOSICIÓN DE GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL AL PARTIDO – Ilegalidad**

[R]esulta evidente que el gerente de la campaña es el responsable frente a los temas de administración de los recursos de las campañas, trámites de reposición y rendición de cuentas. En este contexto, y tal como anteriormente se precisó, la Sala estima que la decisión del Tribunal de instancia debe ser revocada, en tanto que, contrario a lo expuesto en la sentencia recurrida, la Ley 996 de 2005 reglamenta la elección del Presidente de la República y, de manera especial y preferente, los capítulos III y IV regulan lo atinente a la financiación de las campañas presidenciales, lo que constituye el régimen especial aplicable a las mismas, una de cuyas características está asociada a que el gerente de la misma es el encargado de la administración de los recursos. Nótese que la administración y disposición de los recursos de la campaña, incluido el manejo de la financiación estatal (anticipos y reposición), así como la presentación de las cuentas, se regulan por las disposiciones allí contenidas y no por el articulado de la Ley 130 de 1994. En conclusión, las disposiciones contenidas en este último texto legal, resultan incompatibles con el manejo de las campañas presidenciales y de allí que sean inaplicables a tales procesos electorarios, tal y como la Corte Constitucional lo señaló en la citada providencia. [...] Como se observa, en las campañas presidenciales los recursos de reposición de gastos se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva creada por el gerente de campaña, mientras que la regulación general, de manera disímil, dispone que tal manejo debe hacerse exclusivamente a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas. Asimismo, mientras el artículo 16 de la Ley 996 de 2005 establece que “el gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma”, el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 dispone que “los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en los estatutos”. Es por lo anterior que la Sala estima que la entidad demandada, con ocasión de la expedición de los actos acusados, desconoció la especial preponderancia del régimen contenido en la ley 996, así como el procedimiento establecido para el manejo de los recursos de reposición de gastos, en tanto que la Gerente de la campaña era la responsable de tales aspectos. En efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil no debió atender las instrucciones impartidas por el Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano, toda vez que, de una parte, dicho abogado no era el representante legal de la colectividad y, por otra, su manifestación carecía de fundamento legal. Al respecto, la Sala recuerda que el doctor [...], Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano, mediante comunicación de fecha 18 de mayo de 2010, le solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que los recursos de reposición debían ser consignados en el Fondo Nacional Económico de dicha colectividad, petición con base en la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió a efectuar la consignación respectiva. Valga anotar que el a quo consideró que la instrucción del referido asesor jurídico se encontraba acorde con las normas que regulan la destinación de los dineros de la reposición de votos consagradas en la Ley 130 de 1994 y que, en ese sentido, la distribución que hizo la entidad demandada no podía considerarse como ilegal. La Sala reitera que tal actuación efectivamente desconoció lo previsto en el artículo 16 antes citado, dado que la única persona

autorizada para administrar y comprometer los recursos de la campaña electoral era la Gerente de campaña designada por la candidata presidencial, esto es, la doctora [...], quien, según la prueba que obra en el expediente, nunca tramitó ante la organización electoral la pignoración de recursos de reposición de gastos a favor del Partido Conservador Colombiano o del Fondo Nacional Económico de la citada colectividad, pues esa gestión se adelantó, exclusivamente, en relación con los Bancos de Colombia y de Bogotá.

**GERENTE DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Es el responsable de la administración de los recursos / GASTOS CAMPAÑA ELECTORAL A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA PRIMERA VUELTA – Reposición / PAGO DE LA REPOSICIÓN DE GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL – Debe hacerse conforme lo determine el gerente de la campaña / ACTO QUE ORDENA EL PAGO DE REPOSICIÓN DE GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL AL PARTIDO – Falsa motivación / PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO – Pago de suma no debida**

En los considerados de la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010, se indicó que, en comunicación remitida por la campaña presidencial de Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, se informó que la citada candidata pignoró los recursos correspondientes a la reposición de gastos, en los cuales se incluyen la suma de \$335.252.706, a favor del Partido Conservador Colombiano. En relación con este aspecto, se encuentra establecido que la Gerente de la campaña solo solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la pignoración de los recursos a los Bancos de Colombia y Bogotá, y que solo envió a la citada entidad el formulario beneficiario cuenta de los dos bancos ya mencionados. En este contexto, le asiste razón al recurrente en torno a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los considerandos de la resolución donde se ordenó el pago por concepto de reposición de gastos de la campaña electoral de la doctora Sanín Posada (folios 24 y 25), indicó erróneamente que esa campaña había pignorado recursos en favor del Partido Conservador Colombiano. En este contexto, para esta Sala los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente tienen vocación de prosperidad y, en consecuencia, dispondrá la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, como consecuencia de lo anterior, declarará la nulidad del artículo 1º de la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010 y del artículo 2º de la Resolución 6669 del 9 de agosto de 2011, expedidos por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto ordenaron el pago de \$335.252.706, por concepto de la reposición de los gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la República - Primera Vuelta, de la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, en favor del Partido Conservador Colombiano.

**FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES – Aplicación errónea de la Ley 130 de 1994 / ACTO QUE ORDENA EL PAGO DE REPOSICIÓN DE GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL AL PARTIDO – Nulidad / RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INDEXACIÓN**

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 109 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 / LEY 996 DE 2005 – ARTÍCULO 1 / LEY 996 DE 2005 – ARTÍCULO 11 / LEY 996 DE 2005 – ARTÍCULO 15 / LEY 996 DE 2005 – ARTÍCULO 16 / LEY 996 DE 2005 – ARTÍCULO 19 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 178

**CONSEJO DE ESTADO**

## **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00574-01**

**Actor: MARTA NOEMÍ DEL ESPÍRITU SANTO SANÍN POSADA, ÁNGELA MONTOYA HOLGUÍN, LUIS ERNESTO MEJÍA CASTRO, MANUEL SANTIAGO MEJÍA CORREA, JUAN EMILIO POSADA ECHEVERRY Y MOISÉS JACOBO BIBLIOWICZ**

**Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – CNE Y FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES**

**Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**Referencia: Nulidad del artículo 1º de la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010 y del artículo 2º de la Resolución 6669 del 9 de agosto de 2011 expedidas por el Director Administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil / Reposición de votos / Campaña presidencial / Ley 996 de 2005.**

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de 7 de noviembre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, negó las pretensiones de la demanda presentada por los ciudadanos Marta Noemí **del Espíritu Santo** Sanín Posada, Ángela Montoya Holguín, Luis Ernesto Mejía Castro, Manuel Santiago Mejía Correa, Juan Emilio Posada Echeverry y Moisés Jacobo Bibliowicz, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **I.1.- La demanda**

Mediante escrito radicado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los ciudadanos Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, Ángela Montoya Holguín, Luis Ernesto Mejía Castro, Manuel Santiago Mejía Correa, Juan Emilio

Posada Echeverry y Moisés Jacobo Bibliowicz<sup>1</sup>, obrando por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

**“PRIMERA:** Que se **DECLARE** la nulidad del artículo 1º de la Resolución No. 12367 del 5 de noviembre de 2010, “Por la cual se ordena el pago por concepto de reposición de gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la República Primera Vuelta de la Doctora NOEMI SANÍN POSADA, inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en las elecciones realizadas el 30 de mayo de 2010”, proferida por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en ejercicio de las atribuciones delegadas al Registrador Nacional, en cuanto a la forma de pago dispuesta mediante dicho acto administrativo.

**SEGUNDA:** Que, asimismo, se **DECLARE** la nulidad del artículo 2º de la Resolución No. 6669 del 9 de agosto de 2011, “Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2976 de 2011, y se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 12367 de 2010”, proferida igualmente por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil;

**TERCERA:** Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENE** a la demandada, a reconocer y pagar a los demandantes, el monto que tuvieron que pagar a BANCOLOMBIA S.A., para cancelar el saldo del crédito otorgado a la candidata y/o a la campaña, saldo que ascendió a la suma de 333.875.566 M/Cte., o el valor que resulte discriminado y probado dentro del proceso.

**CUARTA:** Que, de igual forma, se **CONDENE** a la demandada, a pagar dichas sumas reconocidas a título de restablecimiento del derecho, de forma actualizada y con intereses moratorios calculados sobre las mismas, desde la fecha en que debió pagarse la reposición hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

**QUINTA:** Que, para ejecutar lo anterior, se le **ORDENE** a la demandada la expedición de un acto administrativo que dé cumplimiento a dicho pago, en los términos solicitados”.

## **I.2.- Hechos de la demanda**

El apoderado judicial de la parte actora manifestó que la doctora Marta Noemí **del Espíritu Santo** Sanín Posada fue inscrita como candidata para la presidencia de

---

<sup>1</sup> Folios 7 a 21

la República de Colombia por el Partido Conservador Colombiano para el periodo 2010 – 2014.

Señaló que, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 996 de 2005, la mencionada candidata y su fórmula vicepresidencial, designaron y registraron a la doctora Angela Montoya Holguín como Gerente de la campaña, ante el Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Políticas.

Puso de presente que el 5 de mayo de 2010, la doctora Angela Montoya Holguín abrió la cuenta única de la campaña presidencial en el **Banco de Bogotá** y que, posteriormente, el citado Banco y la campaña celebraron un contrato de apertura de crédito y pignoración de la reposición estatal de los gastos por valor de mil millones de pesos (**\$1.000.000.000**).

Igualmente, indicó que el 13 de mayo de 2010 la campaña presidencial y el **Banco de Colombia** celebraron un contrato de crédito y pignoración de la reposición estatal de los gastos de campaña por valor de ochocientos millones de pesos (**\$800.000.000**).

Adujo que el 21 de mayo de 2010, el Asesor responsable de la Dirección del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral certificó, tanto al Banco Bogotá como al Banco de Colombia, la pignoración de los recursos de reposición efectuada por la Gerente de la campaña presidencial de la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada.

Asimismo, informó que, mediante oficio CNE-FC-OO594 de la misma fecha, dirigido a la doctora Angela Montoya Holguín, Gerente de la campaña, el funcionario del Consejo Nacional Electoral le remitió la certificación en comento.

Manifestó que el 25 de mayo de 2010, la Gerente de la campaña le comunicó al Gerente Administrativo del Partido Conservador Colombiano que se **constituían dos garantías** a favor del Fondo Nacional Económico del Partido, esto es, **sobre el remanente** de la reposición estatal de gastos de la campaña presidencial, una hasta por la suma de **\$650.000.000** y, la otra, por la suma de **\$700.000.000**, **ambas después de descontados los créditos adquiridos con terceros (Bancos de Bogotá y de Colombia)**.

Puso de presente que la campaña nunca *“tramitó ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, ni ante el Consejo Nacional Electoral, ni ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pignoración de recursos provenientes de la reposición de gastos de campaña a favor del Partido Conservador Colombiano ni del Fondo Nacional Económico del Partido. Trámite que únicamente lo adelantó a favor del Banco de Bogotá y del Banco de Colombia”*.

En efecto, expresó que el 30 de mayo de 2010, la campaña presentó el informe de ingresos y gastos ante el Consejo Nacional Electoral y que, en el Formulario Anexo 6.6 *“RELACIÓN DE RECURSOS DE LA ORGANIZACIÓN QUE INSCRIBE LA LISTA”*, no registró pignoración alguna a favor del Partido Conservador Colombiano y, en cambio, en el Formulario 6.3 *“RELACIÓN DE CRÉDITOS DEL SECTOR FINANCIERO”*, se registraron dos pignoraciones a favor de los Bancos de Bogotá y de Colombia.

Indicó que el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 2602 del 14 de septiembre de 2010, reconoció a la doctora Marta Noemí **del Espíritu Santo** Sanín Posada, en su condición de candidata en la primera vuelta para la elección presidencial, la suma de **\$1.848.140.808**, a título de reposición de gastos, sin que se estableciera la obligación de pagarle suma alguna al Partido Conservador Colombiano.

Manifestó que, mediante la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010, el Director Administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil ordenó el pago de la suma reconocida por el Consejo Nacional Electoral, **pero introdujo una distribución y una forma de pago de dicha suma no contemplada en el acto administrativo expedido por el citado Consejo** y que tampoco fue autorizada por la Gerente de la campaña, en tanto le asignó al Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano la suma de \$335.252.706 de pesos.

Expresó que, en la Resolución 12367 antes citada, la entidad demandada argumentó que la campaña había pignorado recursos de reposición de gastos a favor del Partido Conservador Colombiano, afirmación que no era cierta, pues no se suscribió contrato alguno en este sentido.

Recalcó que la Campaña nunca solicitó ante el Consejo Nacional Electoral ni ante el Fondo Nacional de Financiación de Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral, la pignoración de recursos de gastos de campaña a favor del Partido Conservador Colombiano.

Indicó que la Gerente de la campaña interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 12367, el cual fue resuelto mediante la Resolución 6669 del 9 de agosto de 2011, en la que se decidió confirmar en todas sus partes el acto recurrido.

Finalmente, puso de presente que, con la decisión de no pagar la totalidad de los recursos pignorados a favor del Banco de Colombia, condujo a que los ahora demandantes tuvieran que cancelar dicha obligación.

### **I.3. Normas violadas y concepto de la violación**

El apoderado judicial de la parte actora consideró que los actos acusados contrarían abiertamente los artículos 109, el literal f) y el párrafo del artículo 152 de la Constitución Política; así como los artículos 15, 16 y 19 de la Ley 996 de 2005; 2497 del Código Civil; 1207 y 1211 del Código de Comercio, y los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual formuló los tres cargos de violación que a continuación se exponen.

#### **I.3.1. “La Resolución 12367 de 2010 viola manifiestamente la Ley 996 de 2005”**

Como sustento del cargo de violación, el apoderado de la parte actora señaló que los actos administrativos aplican disposiciones de la Ley 130 de 1994 que regulan la financiación de campañas electorales en general, desconociendo que la Ley 996 de 2005 contiene reglas especiales en esta materia, aplicables a las campañas presidenciales.

En tal sentido precisó que la Ley 996 de 2005 reglamenta la elección del Presidente de la República y que los capítulos III y IV regulan, de manera concreta, la financiación de las campañas presidenciales, lo que constituye el régimen especial aplicable a las mismas.

Sostuvo que la administración y disposición de los recursos de la campaña, incluido el manejo de la financiación estatal (anticipos y reposición), así como la presentación de las cuentas, se regulan por las disposiciones especiales de la Ley 996 de 2005 y no por las de la Ley 130 de 1994, contrario a lo señalado en los actos acusados.

En este sentido, argumentó que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos de sus representados al desconocer la pignoración que había realizado la Gerente de la campaña de los recursos de reposición de votos ante los Bancos de Bogotá y de Colombia, en tanto ordenó la cancelación parcial de los mismos al Partido Conservador Colombiano.

### **1.3.2. “Infracción de las normas en que el acto debía fundarse”**

#### **(i) “Ilegalidad de las instrucciones impartidas por el asesor jurídico del partido conservador colombiano sobre la destinación de los recursos de reposición”**

Aseveró que, en la Resolución 12367 de 2010, la entidad demandada señaló que *“mediante comunicación del 18 de mayo de 2010 el señor ANDRÉS MAURICIO PRIETO CALÁMBAS, Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano informó que los recursos de la reposición debían ser consignados al Fondo Nacional Económico, cuenta de ahorros No. 205-557596-29 de BANCOLOMBIA S.A. y que de manera sorprendente la Registraduría Nacional del Estado Civil atendió esa instrucción y comprometió los recursos de la Campaña, sin tener en cuenta que dicho funcionario del Partido carecía de competencia para ese efecto, en tanto que de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 996 de 2005, el único autorizado para administrar y comprometer los recursos de la campaña electoral es el Gerente designado por el respectivo candidato presidencial”*.

Por lo anterior, consideró que los actos acusados desconocieron las normas en que debían fundarse, en tanto dispusieron de los recursos de financiación estatal para fines no dispuestos por el Gerente de la campaña.

**(ii) “Indebida aplicación de los artículos 2497 del Código Civil, 1207 y 1211 del Código de Comercio sobre prelación de créditos”**

El citado apoderado judicial adujo que la legislación electoral colombiana no regula la prelación o el orden de pago de las obligaciones contraídas por una campaña presidencial en primero o segunda vuelta y, por lo tanto, por analogía se debe aplicar la normatividad que sobre dicha institución consagran los Códigos Civil y de Comercio.

En ese sentido, indicó que la entidad demandada *“de manera caprichosa y arbitraria, sin fundamento jurídico alguno, ordenó pagar al BANCO DE COLOMBIA la suma de \$512.887.902, muy inferior a la que se había comprometido a pagarle mediante el tantas veces mencionado contrato de pignoración de tales recursos, y al FONDO NACIONAL ECONÓMICO DEL PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO la suma de \$335.252.706, suma que la campaña nunca autorizó”*.

Advirtió que, si la entidad demandada hubiera observado las disposiciones sobre prelación de créditos, después de estudiar y analizar todas y cada una de las obligaciones contraídas por la campaña presidencial, forzosamente habría concluido que no podía consignarle suma alguna al Partido Conservador Colombiano.

Puso de presente que los Bancos de Bogotá y de Colombia, en su condición de acreedores de la campaña presidencial, eran titulares de créditos de la segunda clase, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 3º del artículo 2497 del Código Civil.

En suma, señaló que los actos acusados debieron ordenar el pago total de los créditos adquiridos con las citadas entidades financieras y el saldo debió ser entregado a la cuenta única de la campaña, por cuanto, de conformidad con la Ley 996 de 2005, es a través de esta última que se deben administrar todos los recursos para su financiación.

**1.3.3. “Falsa motivación”**

Aseveró que la señora Ángela Montoya Holguín, Gerente de campaña de la candidata a la Presidencia de la República, doctora Marta Noemí del Espíritu

Santo Sanín Posada y, como tal, representante oficial de la misma para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña, con la presentación de informes y de cuentas, así como con la reposición de los gastos de la misma, *“nunca tramitó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral ni el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, pignoración alguna de recursos de reposición de gastos a favor del Partido Conservador Colombiano, ni suscribió contrato alguno en ese sentido”*.

Por lo anterior, expuso que la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil *“edificó su decisión sobre una premisa falsa que debe ser revisada para restablecer los derechos de la Campaña y permitirle cumplir los compromisos crediticios que adquirió con base en los contratos de pignoración que efectivamente suscribió”*.

Igualmente, anotó que, en la citada Resolución 12367 de 2010, erróneamente se argumentó que la Gerente de la campaña envió formularios con los beneficiarios de cuenta en los que supuestamente indicaba la forma de girar los recursos provenientes de la reposición de gastos de la campaña para cubrir las cuantías adeudadas a las entidades bancarias indicadas, entre las cuales se incluye al Partido Conservador Colombiano -Fondo Nacional Económico-, cuenta de ahorros No. 205-557596-29 de BANCOLOMBIA S.A., premisa que no corresponde a la realidad.

En suma, advirtió que la campaña nunca autorizó ni tramitó ante las autoridades la pignoración de recursos a favor del Partido Conservador Colombiano, y tampoco presentó formularios dirigidos a que dicha colectividad fuera beneficiaria de dineros de la reposición de gastos.

#### **I.4.- La contestación de la demanda por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

La apoderada judicial de la citada entidad presentó escrito de contestación de la demanda<sup>2</sup> en el que se refirió, de manera unificada, a los cargos de violación formulados por la parte actora, realizando las siguientes precisiones:

---

<sup>2</sup> Folios 155 a 173

Señaló que el pago de la reposición de los gastos de campaña se efectuó con plena observancia de las normas aplicables, especialmente en acatamiento de lo previsto en los numerales 4º y 5º del artículo 13 de la Ley 130 de 1994, cuyos mandatos no fueron modificados ni derogados por la Ley 996 de 2005.

Advirtió que las Leyes 130 de 1994 y 996 de 2005 deben ser interpretadas armónicamente, al ser complementarias, en tanto que la última disposición tiene como objeto ofrecer garantías en el debate electoral.

Adujo que el pago de la reposición correspondió a los valores que la campaña pignoró a favor de las entidades bancarias y hasta donde los recursos lo permitieron, pues previamente fue hecho el descuento estatutario a nombre del partido, lo que fue avalado por la doctora Sanín Posada.

Indicó que la candidata presidencial, al ser avalada por el Partido Conservador Colombiano, se encontraba obligada a acatar el reglamento interno de esa organización política, para lo que solo le correspondía el 85% de la reposición de los votos reconocida por el Estado.

Sostuvo que no era cierto que la campaña nunca tramitó la pignoración de los recursos de la reposición de votos, por cuanto la Gerente de la misma había constituido garantía a favor de la agrupación política y diligenció el formulario para que fuera beneficiario de la cuenta.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

*- Falta de legitimación en la causa por activa:*

Señaló que los ciudadanos Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, Ángela Montoya Holguín, Luis Ernesto Mejía Castro, Manuel Santiago Mejía Correa, Juan Emilio Posada Echeverry y Moisés Jacobo Bibliowicz, carecen de legitimación para presentar la acción de nulidad y restablecimiento, en tanto no agotaron la vía gubernativa debido a que omitieron la interposición de los recursos de ley frente a la decisión contenida en los actos acusados.

*- Indebida formulación de las pretensiones:*

Consideró que en la pretensión tercera de la demanda, se solicita, a título de restablecimiento del derecho, que se condene a la parte accionada a reconocer y pagar a los demandantes el monto que tuvieron que pagar al Banco de Colombia para cancelar el saldo del crédito otorgado a la candidata y/o campaña, cantidad que ascendió a la suma de \$335.252.706; y en la cuarta pretensión se solicita que se condene a pagar dichas sumas de forma actualizada y con intereses moratorios calculados sobre las mismas, esto es, sin determinar y tampoco discriminar, en forma independiente, la condena que se pretende respecto de cada uno de los demandantes.

- *Indebida formulación del restablecimiento del derecho pretendido:*

Aseveró que existió una indebida formulación del restablecimiento pretendido con la demanda, en tanto que el valor correspondiente a la reposición de gastos fue pagado a la campaña, lo que evidencia la imposibilidad de reconocer dos veces el mismo concepto.

#### **I.5.- La contestación de la demanda por parte del Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales**

El apoderado del Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales<sup>3</sup>, solicitó negar las pretensiones de la demanda, pues aquella corporación expidió la Resolución 2062 de 2010, mediante la cual reconoció la reposición de gastos a la campaña de la señora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Recordó que la orden de pago fue expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Política y la ley, y teniendo en cuenta que el Consejo Nacional Electoral, mediante el acto administrativo en comento, reconoció a la doctora Sanín Posada la reposición de los gastos de campaña a la Presidencia de la Republica, razón por la cual indicó que las pretensiones incoadas no están llamadas a prosperar.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

---

<sup>3</sup> Folios 273 a 291

- *Ineficacia de la demanda por no señalar las causales de nulidad:*

Señaló que *“estudiado el contenido de la demanda se observa la omisión en la formulación de las causales de nulidad”*, de conformidad con las prescripciones señaladas en el artículo 84 del CCA.

- *Falta del requisito de procedibilidad previsto en el Decreto 1716 de 2009:*

Argumentó que *“la solicitud de conciliación elevada por la doctora Noemí Sanín Posada, ante la Procuraduría General de la Nación, es una verdadera demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en consecuencia, el requisito de procedibilidad que es obligatorio de acuerdo con el Decreto 1716 de 2009, no se cumplió, por ende, la demanda debe ser rechazada”*.

- *Inexistencia que afecte la validez de la resolución acusada:*

Manifestó que *“no se observa que exista alguna de las causales descritas por el legislador para que prospere la nulidad solicitada, razón suficiente para que se abstenga de acceder a las pretensiones del actor”*.

- *Culpa exclusiva de la víctima:*

Puso de presente que la parte actora incurrió en culpa exclusiva de la víctima, figura consagrada en el artículo 70 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en la medida que no interpuso los recursos de ley en contra del acto acusado.

## **I.6.- La contestación de la demanda por parte del Partido Conservador Colombiano**

La apoderada judicial del Partido Conservador Colombiano, tercero con interés en las resultas del proceso, estando dentro de la oportunidad procesal correspondiente, manifestó que la colectividad, en uso de la prerrogativa que le otorga la autonomía privada, se dio su propio reglamento el cual se encuentra consignado en los estatutos del partido, resaltando que el artículo 97 de los mismos, dispone que *“recibida la reposición de gastos electorales ordenada por la ley, el Fondo Nacional Económico repondrá a los candidatos el 85% de los gastos*

*de sus campañas, siempre y cuando los haya acreditado debidamente, de acuerdo con la ley”.*

Señaló que, por ende, a la doctora Sanín Posada le correspondía el 85 % de la reposición de votos reconocida por el Estado, después de descontar los gastos administrativos y de auditoría, los que para la época de los hechos representaban aproximadamente un 5%.

Recalcó que la colectividad tenía un derecho precedente y adquirido, correspondiente al 15% de la reposición de votos de todos sus candidatos, por lo que la campaña no podía disponer de la totalidad de los recursos de reposición.

Por lo anterior, adujo que la parte actora incurre en error al afirmar que la campaña podía utilizar los recursos en comento, más aún si se tiene en cuenta que la citada accionante fue candidata presidencial gracias al aval otorgado por el Partido Conservador Colombiano.

#### **I.7.- La sentencia de primera instancia**

La Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 7 de noviembre de 2013<sup>4</sup>, declaró como no probadas las excepciones propuestas y negó las pretensiones de la demanda. Para efectos del análisis de lo decidido en primera instancia, por razones metodológicas, se reseñarán, en primer término, los argumentos tenidos en cuenta para resolver las excepciones formuladas y, posteriormente, se indicará la forma en que fueron resueltos los distintos cargos de la demanda.

*- Falta de legitimación en la causa por activa:*

En lo atinente a la excepción relacionada con el hecho consistente en que los ciudadanos Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, Ángela Montoya Holguín, Luis Ernesto Mejía Castro, Manuel Santiago Mejía Correa, Juan Emilio Posada Echeverry y Moisés Jacobo Bibliowicz, carecen de legitimación para presentar la acción de nulidad y restablecimiento, en tanto no agotaron la vía gubernativa al omitir la interposición de los recursos de ley frente a la decisión contenida en los actos acusados, el Tribunal de instancia consideró que tal

---

<sup>4</sup> Folios 458 a 476

excepción no estaba llamada a prosperar, dado que la Resolución 12367 de 2010 no señaló los recursos que procedía en contra de la misma, por lo que no era susceptible de ser impugnada en sede administrativa.

Advirtió que, aunque el organismo tramitó y resolvió la reposición presentada por el Gerente de la campaña, debe tenerse en cuenta que dicho recurso no era obligatorio, según lo dispuesto en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, por lo que no era indispensable que cada uno de los actores interpusiera este medio de impugnación.

*- Indebida formulación de las pretensiones:*

Frente a la excepción de indebida formulación de las pretensiones relacionada con el hecho consistente en que no se determinó ni tampoco se discriminó, en forma independiente, la condena patrimonial en favor de cada uno de los demandantes, el *a quo* consideró que los actores acudieron a la jurisdicción en calidad de integrantes del cuerpo directivo de la campaña presidencial y su pretensión de restablecimiento está claramente orientada y determinada al reconocimiento del valor total que tuvieron que pagar al Banco de Colombia por el saldo de crédito otorgado por dicha institución financiera para la financiación de su actividad política en el año 2010; razón por la que el Tribunal consideró que dicha excepción no está llamada a prosperar.

*- Indebida formulación del restablecimiento del derecho pretendido:*

En cuanto a la excepción de indebida formulación del restablecimiento del derecho, el *a quo* señaló que se trataba de un tema que debía ser decidido cuando se abordara el análisis de fondo del proceso de la referencia.

*- Ineficacia de la demanda por no señalar las causales de nulidad:*

Sobre la excepción de ineficacia de la demanda por no haber señalado las causales de nulidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el Tribunal de instancia consideró que la misma no prosperaba, porque la anulación deprecada por los actores está basada en la posible violación de varias normas constitucionales y legales y, además, resaltó que se señaló con precisión el concepto de violación.

- *Falta del requisito de procedibilidad previsto en el Decreto 1716 de 2009:*

Frente a la excepción relacionada con la falta de agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1716 de 2009, el Tribunal consideró que “*esta excepción carece de incidencia*”, pues la audiencia de conciliación sí se realizó y la misma fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio.

- *Inexistencia que afecte la validez de la resolución acusada:*

Respecto de la excepción fundamentada en que “*no se observa que exista alguna de las causales descritas por el legislador para que prospere la nulidad solicitada, razón suficiente para que se abstenga de acceder a las pretensiones del actor*”, el *a quo* señaló que se trata de un aspecto que no puede resolverse como excepción al hacer parte del estudio que se llevará a cabo para resolver de fondo la controversia.

- *Culpa exclusiva de la víctima:*

Finalmente, y en lo relacionado con la excepción denominada culpa exclusiva de la víctima, el Tribunal aseveró que la misma no podía ser analizada, toda vez que la parte que la propuso se limitó a transcribir criterios jurisprudenciales sobre dicha figura y no aportó elementos de los cuales se pueda desprender un estudio de fondo respecto de la misma.

**Primer cargo: “La Resolución 12367 de 2010 viola manifiestamente la Ley 996 de 2005”**

En relación con el primer cargo de violación, el *a quo* consideró que no existe duda en torno a que la Ley 996 de 2005 es la norma especial que regula la materia, puesto que el artículo 1º de la misma, dispone que su objeto es definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República.

En desarrollo de lo anterior, señaló que la norma reguló los diferentes aspectos relacionados con la campaña presidencial, incluyendo los referentes a la

financiación estatal y al derecho a la reposición por votos válidos, según las disposiciones de los capítulos tercero y cuarto.

Sin embargo, a partir de las manifestaciones generales hechas por el grupo actor sobre el carácter especial de dicha norma, el *a quo* no encontró que sus previsiones en materia de financiación y reposición de votos hayan sido violadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Expresó que, en el expediente, no obra prueba que acredite que el citado organismo haya exigido un manejo de los recursos diferentes al previsto en el artículo 15 de la referida disposición, ni tampoco está demostrado que se haya pedido a la administración que los recursos fueran consignados por fuera del margen de la cuenta única para la recepción de aportes, donaciones y dineros provenientes de la reposición de gastos.

Argumentó que tampoco está demostrado que la entidad demandada hubiera puesto obstáculos a la designación de la Gerente de la campaña, ni que haya tenido incidencia en la función que le correspondía a la doctora Montoya Holguín como responsable de las actividades propias de la financiación de la campaña.

En relación con la aplicación de la Ley 130 de 1994, el Tribunal de instancia consideró que su aplicación no desconoció los alcances de la norma especial que regula la elección presidencial, esto es, la Ley 996 de 2005, ni el derecho que tenía la campaña a la reposición de gastos.

Sustentó lo anterior, argumentando que la aplicación supletoria de la Ley 130 en comento es procedente, ya que la Ley 996 de 2005, en sus capítulos tercero y cuarto, no reguló el aspecto relacionado con la pignoración de los recursos de reposición.

Adujo que, ante la ausencia de norma especial relacionada con la garantía de pignoración, resultaba viable que la entidad demandada acudiera a las disposiciones generales que rigen la financiación de campañas de los partidos y movimientos políticos.

Concluyó que la aplicación de dicha norma general fue realizada en concordancia con las disposiciones especiales de la Ley 966 de 2005, razón por la cual el cargo no estaba llamado a prosperar.

**Segundo cargo: “Infracción de las normas en que el acto debía fundarse”**

En cuanto al segundo cargo de nulidad, el *a quo* argumentó que las actuaciones cumplidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a instancias de la petición hecha por el asesor jurídico del Partido Conservador Colombiano, no contradicen las previsiones establecidas en el artículo 16 de la Ley 996 de 2005, pues en el marco de la financiación de las campañas se reconoció el derecho que le corresponde a las agrupaciones políticas a obtener un porcentaje de la reposición de gastos por el hecho de avalar y respaldar la aspiración del candidato al cargo de elección.

Añadió que las campañas que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales y determinó que *“un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente”*.

En lo concerniente a la prelación de créditos, indicó que en el expediente no obra prueba que acredite que la Gerente de la campaña haya autorizado dicha gestión bancaria a nombre de la organización política, ni el pago del valor correspondiente asignado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en la primera de las resoluciones acusadas.

Para el *a quo* tales circunstancias tampoco desconocieron la prelación de créditos cuya aplicación invoca la parte actora, pues estaba claro el derecho que tenía el citado partido sobre un porcentaje del valor reconocido como reposición de gastos por el Consejo Nacional Electoral.

El Tribunal concluyó que el pago ordenado no requería la autorización de la Gerente de campaña, ya que el derecho que tenía la colectividad estaba respaldado por las garantías que la misma representante legal de la campaña había constituido a su favor.

Aunado a lo anterior, indicó que en los estatutos del Partido Conservador Colombiano se dispuso que dicha colectividad repondría a los candidatos el 85% de los gastos de campaña, lo cual implicaba que a tal agrupación le correspondía el 15% del valor reconocido por dicho concepto.

Adujo que el cumplimiento de esta obligación era indiscutible, al punto que la campaña radicó ante las autoridades dos garantías a nombre del Partido Conservador Colombiano, precisamente para respaldar el remanente que le correspondía por concepto de financiación estatal.

Consideró que estando reconocido el derecho desde el punto de vista legal y estatutario, la solicitud del asesor jurídico del referido partido se encontraba acorde con las normas que regulan la destinación de los dineros de la reposición, en cuanto a su porcentaje, por lo que la misma no puede ser considerada ilegal.

### **Tercer cargo: “Falsa motivación”**

Finalmente, y en cuanto a la falsa motivación de los actos acusados, en los cuales se plasmó la pignoración de recursos a nombre del Partido Conservador Colombiano lo cual, en el entender de la parte actora, nunca se presentó, el *a quo* consideró que la garantía constituida por la Gerente de la campaña habilitaba al partido para gestionar la aprobación del crédito bancario y el posterior trámite de cobro ante la autoridad electoral, dado que tenía el derecho al porcentaje de la reposición asignada a la candidata que avaló políticamente.

Adicionalmente, consideró que, al expedir las certificaciones requeridas para el trámite de la pignoración de los recursos ante los dos mencionados bancos, el Asesor del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales precisó que la solicitud de campaña contemplaba el descuento estatutario correspondiente al partido.

Respecto del formulario de beneficiarios, el Tribunal de instancia señaló que es cierto que la entidad demandada, en el primer acto administrativo demandado, sostuvo que la campaña presentó el formato en el cual aparecía el Partido Conservador Colombiano como destinatario de una parte de los recursos; no obstante ello, precisó que no encontró demostrado que la campaña haya radicado el citado documento. Afirmó que, en todo caso, este es un aspecto que no tiene la

entidad de afectar la legalidad de las resoluciones demandadas, debido a que el derecho al porcentaje de la reposición no dependía de la presentación del formato, razón por la cual el cargo tampoco estaba llamado a prosperar.

### **I.8.- El recurso de apelación presentado por el demandante**

Inconforme con la sentencia de primera instancia, y estando dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte actora presentó recurso de apelación<sup>5</sup> con el fin de que se revoque la sentencia de primera instancia. Para el efecto, el apoderado judicial de los demandantes presentó los siguientes argumentos de inconformidad:

Manifestó que resulta evidente que en el presente caso la Registraduría Nacional del Estado Civil dispuso de los recursos de reposición de gastos a que tenía derecho la campaña presidencial de la candidata Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, siguiendo las instrucciones de un tercero distinto a la Gerente de dicha campaña, y ordenó girarlos parcialmente a una cuenta distinta a la de la campaña presidencial, todo lo cual es violatorio de los artículos 15, 16 y 19 de la Ley 996 de 2005.

Advirtió que el Tribunal de instancia desconoció la prevalencia de las normas especiales sobre las generales pues, resalta, el asunto debe estudiarse exclusivamente al amparo de la Ley 996 de 2005 que reglamenta de manera expresa la financiación de las campañas presidenciales.

Puso de presente que, de conformidad con la Ley 996 de 2005, la única persona autorizada para disponer de los recursos de las campañas, incluidos los provenientes de los anticipos y de la reposición estatal de gastos, es el respectivo Gerente de campaña; así mismo, todos los recursos, incluidos los anticipos y los correspondientes a la mencionada reposición, deben ser administrados exclusivamente en la cuenta única a la que se refiere el artículo 15, excepto los que hubieren sido pignorados para garantizar créditos bancarios, los que por obvias razones, deben ser girados al titular de la pignoración.

Manifestó que se desconoció la distribución de recursos autorizada por la Gerente de la campaña, e indicó que el escrito dirigido por la misma gerente al Partido

---

<sup>5</sup> Folios 479 a 489

Conservador Colombiano, mediante el cual se comprometió a pagarle algunas sumas con cargo a los remanentes de los recursos que obtuviera por concepto de reposición de gastos, señalaba expresamente que dicho pago se haría después de haberse descontado de estos valores los créditos que, con anterioridad, hubiera adquirido la campaña respecto de terceros.

Comentó que el contenido de tal escrito no incluía ni implicaba algún tipo de autorización a la entidad demandada, ni tampoco constituía pignoración de recurso alguno a favor del Partido Conservador Colombiano.

Aunado a lo anterior, señaló que si la entidad demandada hubiera observado las disposiciones sobre prelación de créditos, después de estudiar y analizar todas y cada una de las obligaciones contraídas por la campaña presidencial - primera vuelta-, relacionadas en el informe de Ingresos y Gastos y en sus formularios anexos, forzosamente habría advertido que la campaña sólo realizó dos pignoraciones de recursos de reposición con las entidades financieras.

Encontró que la providencia recurrida aceptaba la falsedad asociada a que *“la pignoración de recursos por parte del Partido Conservador fue hecha directamente por la colectividad, sin que haya sido probada la intervención de la gerente de la campaña en este trámite crediticio”*.

Refirió que, erróneamente, el *a quo* *“justificó en un supuesto derecho de las agrupaciones políticas a un porcentaje de la reposición de gastos de las campañas por el hecho de avalar y respaldar al candidato, regla contenida en el inciso quinto del Artículo 13 de la Ley 130 de 1994”*, resaltando que dicha norma *“resulta incompatible con las reglas que regulan las campañas presidenciales”*.

Finalmente, afirmó que las anteriores razones resultaban suficientes para que se revocara la decisión impugnada.

### **I.9.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público**

Mediante auto del 18 de noviembre de 2014<sup>6</sup>, el magistrado sustanciador del proceso ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos, y

---

<sup>6</sup> Folio 10 cuaderno 2

al agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera el respectivo concepto.

Los apoderados de las partes demandante y demandada presentaron sus alegatos de conclusión, reiterando la posición expuesta a lo largo del proceso judicial.

El Consejo Nacional Electoral y el Partido Conservador Colombiano no efectuaron pronunciamiento en esta etapa procesal.

El agente del Ministerio Público que interviene ante esta Sección tampoco intervino.

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **II.1.- Los actos administrativos enjuiciados**

Se demanda el **artículo primero** de la **Resolución No 12367 del 5 de noviembre de 2010** “*Por la cual se ordena el pago por concepto de la reposición de gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la Republica Primera Vuelta, de la Doctora **MARTA NOEMI SANÍN POSADA**, inscrita por el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, en las elecciones realizadas el 30 de mayo de 2010*”, expedida por el Director Administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, disposición cuyo contenido es el siguiente:

*“ARTICULO PRIMERO.- Ordenar el pago de **UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS (\$1.848.140.608,00) M/L** a la Doctora **MARTA NOEMI SANÍN POSADA**, por concepto de la reposición de gastos de la campaña adelantada por la lista inscrita por el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, en las elecciones de la Presidencia de la República, Primera Vuelta, realizadas el 30 de mayo de 2010, periodo constitucional 2010 -2014, de conformidad con el derecho de reposición de gastos de campaña, reconocido mediante Resolución No 2062 del **14 de septiembre de 2010**, del Consejo Nacional Electoral, tal y como se relaciona a continuación:*

**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**

**NIT: 860.040.485.1**

CEDULA	NOMBRE CANDIDATO	VOTACIÓN	NETO A PAGAR
41.446.916	MARTA NOEMI SANÍN POSADA	893.819	\$1.848.140.608.00

FORMA DE PAGO			
ENTIDAD	NIT/CC	No CUENTA	VALOR
MARTA NOEMI SANÍN POSADA CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2010	41.446.916	BANCO DE BOGOTÁ CUENTA CORRIENTE No 449-01777-1	\$ 0
BANCO DE BOGOTÁ	860.002.964-4	BANCO DE LA REPUBLICA CUENTA SEBRA No. 62010111 PORTAFOLIO 2 (DOS)	\$ 1.000.000.000
BANCOLOMBIA	890.903.938-8	BANCO DE LA REPUBLICA CUENTA SEBRA No 62010707 PORTAFOLIO 7 (SIETE)	\$ 512.887.902
FONDO NACIONAL ECONÓMICO (PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO)	860.040.485 -1	BANCOLOMBIA SUCURSAL LA SOLEDAD Cuenta de ahorros 205-557596-29	\$ 335.252.706

También se demanda el **artículo segundo** de la **Resolución No 6669 del 9 de agosto de 2011** “Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2976 de 2011 y se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No 12367 de 2010”, suscrita por la Directora Administrativa (E) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, disposición del siguiente tenor:

**“ARTICULO SEGUNDO:** Confirmar en todas sus partes la Resolución No 12367 del 5 de noviembre de 2010, por la cual se ordenó el pago por concepto de la reposición de los gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la República Primera Vuelta, de la Doctora MARTA NOEMI SANÍN POSADA, inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en las elecciones realizadas el 30 de mayo de 2010”.

## II.2.- El problema jurídico

La Sala debe determinar, en el presente caso, si el artículo primero de la Resolución número 12367 de 2010 y el artículo segundo de la Resolución número

6669 de 2011, ambas expedidas por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a través de las cuales se dispuso la distribución y pago de la reposición de la campaña presidencial de la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, resultan contrarias a los artículos 15, 16 y 19 de la Ley 996 de 2005; 2497 del Código Civil y 1207 y 1211 del Código de Comercio, en tanto ordenaron la consignación de la suma de \$335.252.706, en favor del Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano, por concepto de reposición de votos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral, sin tener en cuenta los compromisos adquiridos por la citada campaña, y haciendo caso omiso al hecho consistente en que la Gerente de campaña era la única autorizada para disponer de los mismos.

### **II.3.- Lo probado en el proceso**

De la revisión del plenario, la Sala encuentra demostrado los siguientes hechos:

El Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución No. 2062 del 14 de septiembre de 2010, reconoció a la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada la reposición de gastos de la campaña en las elecciones de la Presidencia de la República, primera vuelta, realizadas el 30 de mayo de 2010.

De conformidad con la certificación expedida por el contador asignado para la revisión del informe, los valores reportados como gastos por cada candidato no superaban la cuantía prevista por la Resolución No. 0020 del 14 de enero de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral, como suma máxima a invertir en las campañas; e, igualmente, y según la certificación expedida por el Registrador Delegado en lo Electoral, la referida candidata obtuvo el porcentaje mínimo exigido por el ordenamiento jurídico para tener derecho a la reposición de gastos de campaña.

De acuerdo con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal "CDP" No. 1.067, expedido por la Jefe de Presupuesto (E) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se dejó constancia que existía una apropiación presupuestal disponible y libre de afectación en el rubro Tipo de Gasto A - Asignación Interna 0006 Cta. Financiación de Partidos y Campañas Electorales por \$1.848.140.608.

La Gerente de la campaña a la Presidencia de la República de la doctora Sanín Posada, doctora Angela Montoya Holguín, presentó el informe de Ingresos y Gastos de Campaña Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 996 de 2005, en la Resolución número 3476 de 2005 y en la Resolución número 0330 de 2007.

Mediante comunicación remitida por la campaña a la Registraduría Nacional del Estado Civil se informó que la candidata pignoró los recursos correspondientes a la reposición de gastos de campaña en favor de las entidades financieras Banco de Bogotá y Banco de Colombia,

Según la minuta del contrato de pignoración de fecha 5 de mayo de 2010, suscrito entre la Gerente de la campaña y el Representante Legal del Banco de Bogotá, la deuda contraída ascendía a la suma de \$1.000.000.000.

Y, de acuerdo con la minuta del contrato de pignoración de fecha 13 de mayo de la misma anualidad, suscrito entre la Gerente de la campaña y el Representante Legal del Banco de Colombia, la deuda contraída con dicha entidad bancaria ascendía a la suma de \$ 800.000.000.

Se tiene que el 25 de mayo de 2010, la Gerente de la campaña le comunicó al Gerente Administrativo del Partido Conservador Colombiano que se constituían dos garantías a favor del Fondo Nacional Económico del Partido, esto es, sobre el remanente de la reposición estatal de gastos de la campaña presidencial, hasta por la suma de \$650.000.000 y, la otra, por la suma de \$700.000.000, ambas después de descontados los créditos adquiridos con terceros (Bancos de Bogotá y de Colombia), tal y como se observa a continuación:

*“Lo previsto en este documento obliga a la campaña presidencial 2010 de la doctora Noemí Sanín Posada a pagar exclusivamente con los recursos que el Estado le entregue a título de reposición de votos de la elección presidencial en primera vuelta del año 2010, después de haberse descontado de éstos los créditos que con anterioridad a ésta prenda que se hubieren constituido con terceros”.*

A través de comunicación de fecha 13 de septiembre de 2010, suscrita por el Gerente Sucursal Ecopetrol BANCOLOMBIA S.A; y en comunicación de fecha 18 de mayo de 2010, remitida por el Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano, los recursos de la reposición deberían ser consignados a la cuenta

de Ahorros No. 205-557596\*29 de BANCOLOMBIA S.A. y al Fondo Nacional Económico de la colectividad.

En este mismo sentido, en atención a los formularios de beneficiario de cuenta enviados por la Gerente de la campaña a la Registraduría Nacional del Estado Civil, los recursos correspondientes para cubrir la cuantía adeudada a las entidades bancarias se girarán, respectivamente, así: “*al BANCO DE BOGOTÁ, Cuenta Sebra No. 62010111 Portafolio 2 (Dos) del Banco de la República, a BANCOLOMBIA, Cuenta Sebra No. 62010707 Portafolio 7 (Siete) del Banco de la República, al PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO - FONDO NACIONAL ECONÓMICO Cuenta de Ahorros No. 205-557596-29 de BANCOLOMBIA S.A., y el saldo de la reposición se girará a la cuenta de MARTA NOEMI SANÍN POSADA - CAMPAÑA PRESIDENCIAL, Cuenta Corriente No 449.01777-1 del BANCO DE BOGOTÁ*”.

Realizada la primera vuelta de la elección presidencial el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 2602 del 14 de septiembre de 2010, reconoció a la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, en su condición de candidata, la suma de **\$1.848.140.808**, a título de reposición de gastos.

Mediante la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010, el Director Administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil ordenó el pago de la suma reconocida por el Consejo Nacional Electoral, de la siguiente forma:

<i>FORMA DE PAGO</i>			
<i>ENTIDAD</i>	<i>NIT/CC</i>	<i>No CUENTA</i>	<i>VALOR</i>
<i>MARTA NOEMI SANÍN POSADA CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2010</i>	<i>41.446.916</i>	<i>BANCO DE BOGOTÁ CUENTA CORRIENTE No 449-01777-1</i>	<i>\$ 0</i>
<i>BANCO DE BOGOTÁ</i>	<i>860.002.964-4</i>	<i>BANCO DE LA REPUBLICA CUENTA SEBRA No. 62010111 PORTAFOLIO 2 (DOS)</i>	<i>\$ 1.000.000.000</i>
<i>BANCOLOMBIA</i>	<i>890.903.938-8</i>	<i>BANCO DE LA REPUBLICA CUENTA SEBRA No 62010707 PORTAFOLIO 7</i>	<i>\$ 512.887.902</i>

		(SIETE)	
FONDO NACIONAL ECONÓMICO (PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO)	860.040.485 -1	BANCOLOMBIA SUCURSAL LA SOLEDAD Cuenta de ahorros 205-557596-29	\$ 335.252.706

#### II.4.- El caso concreto

La parte actora discute la legalidad parcial del artículo primero de la Resolución número 12367 de 5 de noviembre de 2010 y del artículo segundo de la Resolución número 6669 de 9 de agosto de 2011, actos administrativos expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Mediante el primer acto administrativo, la entidad ordenó el pago por concepto de reposición de gastos de la campaña a la Presidencia de la República de la doctora Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, en primera vuelta – elecciones celebradas en mayo de 2010, mientras que, a través del segundo, resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando la decisión inicial.

Los cargos de nulidad se circunscribieron al hecho consistente en que la entidad demandada, Registraduría Nacional del Estado Civil, ordenó la consignación de la suma de \$335.252.706 en la cuenta del Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano, por concepto de reposición de votos -suma reconocida por el Consejo Nacional Electoral-, sin tener en cuenta la pignoración de dichos recursos en favor de entidades financieras, y haciendo caso omiso en torno a que la Gerente de la campaña era la única autorizada para disponer de los mismos.

La Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 7 de noviembre de 2013, declaró como no probadas las excepciones propuestas y negó las pretensiones de la demanda.

Inconforme con la decisión de instancia, la parte actora presentó recurso de apelación, escrito en el cual sustentó los argumentos de disenso, cuyo análisis y resolución, por razones metodológicas, se dividirá de la siguiente manera:

**(i) *Violación manifiesta de la Ley 996 de 2005:***

El recurrente señaló que la Registraduría Nacional del Estado Civil, al disponer de recursos a que tenía derecho la campaña de la candidata Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, siguiendo instrucciones de un tercero distinto a la gerente de esta, y luego girarlos a una cuenta diferente a la de la campaña presidencial, desconoció lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 19 de la Ley 996 de 2005.

Adujo que, de conformidad con los artículos 11 y 15 de la Ley 996 de 2005, los recursos asociados a la financiación estatal y correspondientes a anticipos y reposición de gastos, serán recibidos por los candidatos presidenciales, a través de la cuenta única y exclusiva de la respectiva campaña, los cuales, se resalta, serán administrados por el gerente de la campaña, en los términos del artículo 16 de la misma disposición.

Para la parte recurrente de la decisión, resulta inaplicable la regla contenida en la Ley 130 de 1994, conforme a la cual *“los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos”*, no solo porque dicha regla corresponde a los casos en que la reposición es recibida directamente por los partidos o movimientos políticos, sino también porque, en tratándose de campañas presidenciales, los partidos y movimientos políticos no tienen el papel de intermediación que dicha norma atribuye.

Finalmente, resaltó que se desconoció la distribución de recursos autorizada por la Gerente de la campaña, puesto que, mediante escrito dirigido al Partido Conservador Colombiano, la doctora Montoya Holguín constituyó una garantía comprometiéndose a pagarle a dicha agrupación algunas sumas con cargo a los remanentes de los recursos que obtuviera por reposición de gastos, esto es, después de haberse descontado de estos los créditos que con anterioridad hubiera adquirido la campaña frente a terceros.

Al respecto, y para efectos de resolver la controversia, la Sala pone de relieve que la Ley 996 de 2005, reglamentó la elección del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 literal f) de la Constitución Política, y acorde con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004.

Ahora bien, el artículo 1º de la mencionada ley 996, al regular el objeto de tal normatividad, indicó que la misma tiene como propósito *“definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial”*.

Es en ese sentido que la norma aborda aspectos relacionados con la reglamentación especial de la campaña presidencial, la selección de candidatos, la inscripción de candidaturas, la financiación, el acceso a los medios de comunicación social, el derecho de réplica y la participación en política de los servidores públicos.

Teniendo en cuenta que esta es una ley de carácter estatutario, su control previo de constitucionalidad se efectuó por parte de la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-1153 de 2005<sup>7</sup>, en la cual se plasmaron las siguientes consideraciones:

***“3.2. Ley de garantías en el marco de procesos de reelección presidencial. Importancia***

***Tal como se precisó, el proyecto de ley estatutaria objeto de estudio desarrolla, entre otros, el tema relativo a la reelección presidencial en los aspectos señalados por el Acto Legislativo 02 de 2004. No se referirá la Corte en este aspecto a la posibilidad de reelección presidencial de quien en oportunidad pasada ha sido Presidente de la República y aspira a una nueva elección en su condición exclusiva de ciudadano, sino al caso en el que el presidente en ejercicio aspira a ocupar por un segundo periodo consecutivo.***

***Hecha esta precisión, la premisa general que sustenta la regulación estatutaria es que la introducción de la figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia.***

*Este cambio en el esquema de elección presidencial no es un asunto aislado, atinente exclusivamente a la posibilidad de prolongar el periodo del Jefe del Ejecutivo. La modificación del artículo constitucional que prohíbe la reelección no implica simplemente la modificación de las reglas de acceso a un cargo burocrático: constituye un giro de entendimiento en la forma de hacer política en el país, un cambio en la perspectiva de acceso a los canales democráticos y una transformación en la manera de*

---

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente PE-024. Sentencia de 11 de diciembre de 2005. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

*entender la relación tradicional entre los servidores públicos y la cosa política.*

*En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del ejercicio del poder, la reelección implica contradicciones que saltan a la vista. La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común.*

*La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales.*

*Así pues, convenido que la introducción de la reelección involucra un significativo cambio de perspectiva en la concepción del ejercicio del poder público y exige un compromiso novedoso en la conservación del equilibrio democrático, es claro que las consecuencias jurídicas de la figura deben verse reflejadas en otros espectros de la normativa jurídica. **La reforma constitucional impone, de este modo, un ajuste a las instituciones directamente involucradas con ella**" (negritas fuera del texto).*

Como se observa, la importancia normativa de disposición estriba en ser un marco de garantías para los procesos de elección presidencial, ello bajo la premisa general que la regulación estatutaria respondió a la nueva realidad ejercicio del poder y de la democracia por la introducción de la figura de la reelección en el país.

Ahora bien, de manera especial, la Ley 996 de 2005 "Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República", reguló lo relacionado con la financiación de las campañas presidenciales, abordando aspectos atinentes a la financiación preponderantemente estatal de las campañas, en materia de topes, contribuciones y donaciones; manejo de los recursos de las campañas presidenciales; atribuciones y funciones del gerente de la campaña; libros de

contabilidad y soportes; sistemas de auditoria; responsables de la rendición de cuentas, así como la vigilancia y sanciones a las campañas.

En tal sentido, el artículo 11 señala que el Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, tal y como se observa a continuación:

***“Artículo 11. Financiación Preponderantemente Estatal de Las Campañas Presidenciales. El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley:***

*a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a:*

*- Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos (\$4.080.000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos (\$2.800.000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos (\$1.280.000.000) serán para otros gastos de campaña.*

*Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente.*

*- Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$2.450.000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.*

*- Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto (\$1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma*

*equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos (\$852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.*

*Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, serán asegurados mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respaldada por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver;*

*b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas:*

*1. El Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, financiará vía reposición de votos los gastos de campaña, en caso de que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados.*

*2. El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos (\$3.478).*

*3. Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.*

*PARÁGRAFO 1o. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.*

*PARÁGRAFO 2o. El candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de*

*Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito” (negrillas fuera de texto).*

En cuanto a la naturaleza especial y preponderante de la ley 996 respecto de elecciones presidenciales, la Corte Constitucional, en la ya citada sentencia C-1153 de 2005, precisó:

*“Ahora bien, las normas constitucionales que definen concreta y particularmente el marco dentro del cual el legislador estatutario debe regular el asunto de la financiación de las campañas presidenciales son, de manera especial, los artículos 109 superior en la nueva redacción introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, y el parágrafo del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004, que modificó el artículo 152 de la Constitución para agregarle un literal f) y un parágrafo.*

*(...)*

*Del artículo 109 superior en la nueva redacción introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, la Corte destaca que su objeto principal es regular los siguientes asuntos: (i) la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; (ii) las campañas en general que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos y no exclusivamente las campañas presidenciales; al respecto la disposición dispone que dicha financiación se otorgará mediante el sistema de reposición de votos; (iii) la exigencia de un umbral mínimo de votación como requisito para tener derecho a la financiación estatal; (iv) la posibilidad de que el legislador establezca topes de financiación, bien sea generales o para la financiación privada; (v) la existencia de sanciones por la violación de dichos topes; (vi) la regla según la cual la financiación anual de los partidos políticos ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo; (vii) la regla según la cual la financiación de las campañas en general (no específicamente las campañas presidenciales) de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. (viii) la regla según la cual la financiación de las consultan internas de los partidos y movimientos se hará por el sistema de reposición de votos.*

*Como puede apreciarse, aunque algunas de las anteriores reglas contenidas en el **artículo 109 de la Constitución** -en su nueva redacción tras el Acto Legislativo 01 de 2003- resultan aplicables a las campañas presidenciales, **el propósito central de la disposición es regular de manera general la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y las campañas en general, no específicamente las campañas presidenciales, que adelanten dichos partidos o movimientos, o los grupos de ciudadanos que postulen candidatos.***

*(...) existen dos reglas constitucionales que disponen una manera diferente de financiar las campañas presidenciales, una relacionada con la exigencia de financiación en términos de igualdad (artículo 152) y, la otra, la determinación de que su financiación se realiza a través del sistema de reposición de votos (artículo 109), esto es, en proporción directa al número de votos obtenidos, “con lo cual unos partidos obtendrían más financiación que otros; por lo cual a la hora de regular el asunto, el legislador estatutario está en el deber de lograr la proyección armónica de ambas disposiciones superiores en las normas legales.*

*(Ahora), el **parágrafo transitorio del artículo 152 (...) ordenó de manera específica que la ley estatutaria que ahora se examina regulará la “financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales”. Entiende la Corte que esta disposición, por su carácter especial para las campañas presidenciales, es la que debe presidir la regulación legal del asunto del monto de la financiación pública de las campañas presidenciales, desplazando en este tema las normas generales sobre financiación de otras campañas, contenidas en el artículo 109 superior, en su nueva redacción tras la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003.***

*De manera especial la Corte detecta que cuando el nuevo **parágrafo transitorio introducido al artículo 152 de la Carta dispone que la financiación de las campañas presidenciales será preponderantemente estatal, consagra una regla particular que desplaza a lo prescrito en el segundo inciso del parágrafo del artículo 109 superior, conforme al cual “La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003”. Lo anterior, por cuanto esta última disposición regula de manera global la financiación de las campañas en general, adelantadas por todos los partidos y movimientos políticos durante un período trianual, incluyendo las consultas populares de los partidos. **Por tanto, esta norma no se aplica a la campaña presidencial, respecto de la cual se establece en norma posterior, como lo es el Acto Legislativo 02 de 2004, una forma de financiación preponderantemente estatal.*****

*Definido así cuál es el marco constitucional de la financiación de las campañas presidenciales, la Corte pasa al análisis del articulado correspondiente del proyecto de ley” (negrillas y subrayado fuera del texto).*

Como bien lo puso de presente el alto Tribunal, las normas constitucionales que deben ser tenidas en cuenta para la financiación de las campañas son los artículos 109 superior, con la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, y el parágrafo del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004, que modificó el artículo 152 de la Constitución para agregarle un literal f) y un parágrafo.

Estas disposiciones se transcribirán a continuación, resaltando aquellos aspectos relevantes para efectos de la resolución del caso que ahora ocupa la atención de la Sala:

***“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003. Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:***

***“Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.***

*“Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos **serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.***

*“La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.*

*“También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.*

*“Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.*

*“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.*

*“Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.*

***“Parágrafo.*** *La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos puntos siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.*

*“La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres*

veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

*“Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.*

**“Parágrafo transitorio. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciera, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.”**

Por su parte, el artículo 152 superior, cuyo literal f) y parágrafo fueron adicionados por el Acto Legislativo 02 de 2004, disponen lo siguiente:

**“ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004. ARTÍCULO 4o.** Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así:

*Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...)*

**“f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.**

*“PARÁGRAFO transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, **financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales**, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.*

*“El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.*

*“Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia”* (negritas fuera de texto).

De la lectura de las anteriores disposiciones la Sala encuentra que, si bien el propósito del artículo 109 de la Constitución Política es el de regular la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas en general, la realidad es que el artículo 152 superior, cuyo literal f) y párrafo fueron adicionados por el Acto Legislativo 02 de 2004, se dirige específicamente a regular todo lo concerniente a las campañas presidenciales.

La Sala destaca que el referido literal f) establece, claramente, que la ley estatutaria es el escenario en el cual debía regularse *“la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”*, norma esta de carácter especial cuya aplicación debe armonizarse con la regla general contenida en el artículo 109 antes transcrito, conforme a la cual, las campañas, en general, *“serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados”*.

Como complemento de lo anterior, debe resaltarse que la Corte Constitucional a su vez consideró que existen dos reglas constitucionales aplicables a la financiación de las campañas presidenciales, una relacionada con la exigencia de financiación en términos de igualdad (artículo 152) y, la otra, asociada a la determinación de que tal financiación debe realizarse a través del sistema de reposición de votos (artículo 109), esto es, en proporción directa al número de votos obtenidos, *“con lo cual unos partidos obtendrían más financiación que otros; por lo cual a la hora de regular el asunto, el legislador estatutario está en el deber de lograr la proyección armónica de ambas disposiciones superiores en las normas legales”*<sup>8</sup>.

Así las cosas, el párrafo transitorio del artículo 152 ordenó de manera específica que se presentara una la ley estatutaria que regulara la *“financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales”*. El anterior mandato fue entendido por la Corte Constitucional como la materialización de una regulación de carácter especial para las campañas presidenciales, que *“debe presidir la regulación legal del asunto del monto de la financiación pública de las*

---

<sup>8</sup> Ibidem.

*campañas presidenciales, desplazando en este tema las normas generales sobre financiación de otras campañas, contenidas en el artículo 109 superior, en su nueva redacción tras la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003” (negritas fuera del texto).*

Nótese, entonces, que la ley 996 se constituye no solo en la disposición especial que regula la financiación pública de las campañas presidenciales, sino que, por contera, se aplica de manera preferente sobre el resto de normas generales de financiación de otras campañas, como es el caso de la regulación contenida en la Ley 130 de 1994.

En este contexto, para la Sala no le asiste razón al *a quo* cuando aplicó las disposiciones de la Ley 130 de 1994, en el entendido que tales normas eran aquellas que regían la actuación administrativa analizada en el *sub lite*.

Con fundamento en la anterior premisa, la Sala resalta que el artículo 15 de la ley 996, al regular lo atinente a los recursos de las campañas presidenciales, concretamente **señala que los mismos se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo**, tanto para la recepción de los aportes, donaciones y **gastos de reposición del Estado**, como respecto de los gastos de la misma campaña presidencial. Indica la norma:

*“Artículo 15. Manejo de los Recursos de las Campañas Presidenciales. **Los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial.** Esta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.*

*PARÁGRAFO. Las campañas presidenciales podrán acordar con la entidad financiera que seleccionen para abrir la citada cuenta, la apertura de las subcuentas que consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos en las distintas áreas de trabajo en las que esté organizada la campaña presidencial” (negritas fuera de texto).*

La Corte Constitucional, en la sentencia ya citada, indicó que el *“inciso 1º del artículo 15 (...) persigue, como ella misma lo afirma, asegurar la transparencia*

**de la gestión económica de la campaña, y defenderla a ella misma y a la Nación en general, de la posible injerencia de recursos ilícitamente obtenidos que ingresen a sus arcas sin su control, o el de las entidades depositarias o las autoridades de vigilancia de la actividad financiera. Para ello dispone una unidad de caja, de manera que todos los ingresos y egresos de la campaña se manejen a través de una sola cuenta, y bajo normas de vigilancia y control especialmente diseñadas que permitan conocer la proveniencia y destinación de los recursos depositados en ella”** (negrillas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 16 *ibidem* señala que el candidato presidencial deberá designar un **gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña**, siendo el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la aspiración presidencial y de los gastos de la misma.

El mismo artículo establece que el **gerente de la campaña** será el representante oficial de la misma para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña y para la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de gastos de campaña. La disposición en comento es del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 16. GERENTE DE CAMPAÑA. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. **El gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma.** El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.*

***El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña.** El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña” (negrillas fuera de texto).*

La Corte Constitucional, en la misma sentencia C-1153 de 2005, resaltó:

*“La norma estudiada prevé la designación de un gerente de campaña que será el encargado y el responsable de los gastos y la financiación de la misma, además de su representante oficial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos pertinentes y para la presentación de los informes, cuentas y reposición de gastos.*

*Para la Corte, **la necesidad de que la responsabilidad por el manejo de los recursos asignados a las campañas y por el respeto de los topes de financiación recaiga sobre un individuo garantiza la seriedad de las actividades de la campaña, permite identificar el sujeto responsable de suministrar la información pertinente con el fin de adelantar las auditorías y habilita la persecución judicial en caso de incumplimiento de las normas que regulan el proceso de financiamiento.** Es indispensable, entonces, que exista una persona a cargo de estas responsabilidades y resulta necesario que la misma sea un individuo distinto al candidato, pues éste, en virtud de su posición y del compromiso que adquiere con la exposición de los lineamientos de su programa, no parece encontrarse en condiciones de estar al tanto del control de los dineros que ingresan a la campaña”* (resaltado fuera de texto).

Y, finalmente, el artículo 19 *ejusdem* dispuso que el gerente de la campaña es el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participe, y agrega que el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Señala la norma:

*“Artículo 19. Responsables de la Rendición de Cuentas. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral”.*

La Corte Constitucional al analizar la exequibilidad de este artículo, sostuvo:

***“En primer lugar, acorde con su calidad de gerente de la campaña, el artículo 19 asigna al mismo la función de rendición pública de cuentas de las campañas en que participe. Dado que el gerente es el funcionario encargado de gestionar la administración de la campaña, es lógico que se le asigne dicha función. Además, la***

*rendición pública de cuentas es obligación impuesta por el artículo 109 constitucional y desarrollado por la Ley 130 de 1994 (artículos 18 y ss), por lo que debe entenderse que la rendición que tiene lugar con ocasión de las elecciones presidenciales debe hacerse de conformidad con esa regulación, en lo que resulte compatible.*

*Pese a que el gerente de la campaña es el responsable por la rendición de cuentas de la misma, tanto el candidato, el auditor, el tesorero y el gerente mismo son responsables solidariamente por la presentación oportuna de los informes y por las conductas que atenten contra el régimen de financiación y topes de las campañas. La asignación de responsabilidades que por esta norma se instituye persigue el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas del sistema de financiación, en desarrollo de la norma constitucional que prescribe que la ley reglamentará los demás efectos por la violación de los preceptos vinculados con los topes de financiación (art. 109, inciso sexto), por lo que persiguen un fin legítimo a la luz de las normas constitucionales.*

*Finalmente, y con el propósito de evitar el fraude a las disposiciones previas, la norma ha previsto que la remoción de cualquiera de dichos funcionarios debe quedar oportunamente registrada ante la autoridad electoral, lo cual resulta necesario a juicio de la Corte” (negritas fuera del texto).*

Así pues, resulta evidente que el gerente de la campaña es el responsable frente a los temas de administración de los recursos de las campañas, trámites de reposición y rendición de cuentas. En este contexto, y tal como anteriormente se precisó, la Sala estima que la decisión del Tribunal de instancia debe ser revocada, en tanto que, contrario a lo expuesto en la sentencia recurrida, la Ley 996 de 2005 reglamenta la elección del Presidente de la República y, de manera especial y preferente, los capítulos III y IV regulan lo atinente a la financiación de las campañas presidenciales, lo que constituye el régimen especial aplicable a las mismas, una de cuyas características está asociada a que el gerente de la misma es el encargado de la administración de los recursos.

Nótese que la administración y disposición de los recursos de la campaña, incluido el manejo de la financiación estatal (anticipos y reposición), así como la presentación de las cuentas, se regulan por las disposiciones allí contenidas y no por el articulado de la Ley 130 de 1994.

En conclusión, las disposiciones contenidas en este último texto legal, resultan incompatibles con el manejo de las campañas presidenciales y de allí que sean

inaplicables a tales procesos electorarios, tal y como la Corte Constitucional lo señaló en la citada providencia.

En efecto, mientras el artículo 15 de la Ley 996 de 2005 dispone que *“los recursos de las campañas presidenciales **se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo**”,* abierta por el gerente de campaña, *“tanto para recepción de los aportes y donaciones, y **gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial**”,* lo cierto es que el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 señala que *“**la reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldado por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que el designe**”.*

Como se observa, en las campañas presidenciales los recursos de reposición de gastos se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva creada por el gerente de campaña, mientras que la regulación general, de manera disímil, dispone que tal manejo debe hacerse exclusivamente a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas.

Asimismo, mientras el artículo 16 de la Ley 996 de 2005 establece que *“**el gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma**”,* el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 dispone que *“**los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en los estatutos**”.*

Es por lo anterior que la Sala estima que la entidad demandada, con ocasión de la expedición de los actos acusados, desconoció la especial preponderancia del régimen contenido en la ley 996, así como el procedimiento establecido para el manejo de los recursos de reposición de gastos, en tanto que la Gerente de la campaña era la responsable de tales aspectos.

En efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil no debió atender las instrucciones impartidas por el Asesor Jurídico del Partido Conservador

Colombiano, toda vez que, de una parte, dicho abogado no era el representante legal de la colectividad y, por otra, su manifestación carecía de fundamento legal.

Al respecto, la Sala recuerda que el doctor Andrés Mauricio Prieto Calambas, Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano, mediante comunicación de fecha 18 de mayo de 2010, le solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que los recursos de reposición debían ser consignados en el Fondo Nacional Económico de dicha colectividad, petición con base en la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió a efectuar la consignación respectiva.

Valga anotar que el *a quo* consideró que la instrucción del referido asesor jurídico se encontraba acorde con las normas que regulan la destinación de los dineros de la reposición de votos consagradas en la Ley 130 de 1994 y que, en ese sentido, la distribución que hizo la entidad demandada no podía considerarse como ilegal.

La Sala reitera que tal actuación efectivamente desconoció lo previsto en el artículo 16 antes citado, dado que la única persona autorizada para administrar y comprometer los recursos de la campaña electoral era la Gerente de campaña designada por la candidata presidencial, esto es, la doctora Angela Montoya Holguín, quien, según la prueba que obra en el expediente, nunca tramitó ante la organización electoral la pignoración de recursos de reposición de gastos a favor del Partido Conservador Colombiano o del Fondo Nacional Económico de la citada colectividad, pues esa gestión se adelantó, exclusivamente, en relación con los Bancos de Colombia y de Bogotá.

Por otra parte, considera el *a quo* que el artículo 109 de la Constitución Política, en la forma como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, le otorgó derecho a los partidos a un porcentaje de los recursos asignados a los candidatos, frente al cual la Sala considera que se trata de una interpretación equivocada, por cuanto, como antes se advirtió, la financiación de las campañas presidenciales se regula por lo dispuesto por el artículo 152 superior, cuyo literal f) y párrafo, preceptos que fueron adicionados por el Acto Legislativo 02 de 2004, establecen claramente que la ley estatutaria el escenario en el que debe regularse dicha temática.

Nótese, entonces, que la regla sobre anticipos para las campañas presidenciales, contenida en la ley 996, no se fundamentó en el artículo 109 de la Constitución (cuya modificación, valga resaltarlo, es posterior a la citada legislación), sino en el

literal f) del artículo 152 de la Constitución y en el párrafo transitorio de esa norma, preceptos incorporados a la Carta Fundamental, mediante el Acto Legislativo 02 de 2004.

De manera que bien lo señaló el apoderado de la parte actora cuando manifestó que *“la financiación estatal de las campañas presidenciales se rige por el principio de financiación preponderantemente estatal, mientras que el resto de las campañas se aplica el criterio de gastos por votos obtenidos”*.

Por lo anterior, para la Sala no resulta de recibo lo expuesto por el *a quo* en torno a que *“la solicitud hecha ante la Registraduría estaba sustentada en el derecho que tenía el partido al porcentaje de los recursos asignados a la candidata”*; ni aquella según la cual *“la solicitud estaba acorde con las normas que regulan la destinación de los dineros de reposición”*.

Ahora bien, igualmente erró el juez de instancia cuando consideró que las normas de la Ley 130 de 1994 debían aplicarse de manera supletoria, ello por cuanto, como se analizó líneas atrás, la ley 996 contiene una regulación posterior, especial e integral, cuyo contenido resulta incompatible con lo normado en las disposiciones contenidas en la referida Ley 130.

Ahora bien, llama la atención de la Sala el hecho consistente en que se argumente por los demandados que se debían aplicar de preferencia los estatutos del Partido Conservador Colombiano, pues, se reitera que, tal como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad antes citada, la ley 996, por su carácter especial para las campañas presidenciales, es la que contiene la regulación relativa a la financiación pública de las campañas presidenciales, desplazando en este tema las demás disposiciones del ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que los estatutos de los partidos políticos son aprobados por el Consejo Nacional Electoral mediante un acto administrativo, norma de menor rango jerárquico que la Ley 996 de 2005.

En este sentido, aceptar la aplicación preferente de los estatutos de un partido frente a las disposiciones de una ley de carácter estatutario, además de vulnerar la jerarquía normativa establecida en nuestro sistema jurídico, desconocería el

fundamento fáctico y jurídico del Acto Legislativo 02 de 1994, así como la sentencia de constitucionalidad C-1153 de 2005.

Así pues, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al momento de distribuir los recursos de la reposición de gastos de campaña, únicamente debió atender las instrucciones expresas del Gerente de la campaña y no las emanadas del Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano.

En suma, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al disponer de los recursos sin atender las instrucciones del Gerente de la campaña, se apartó del articulado de la Ley 996 de 2005, en especial, de lo regulado en sus artículos 15, 16 y 19, pues desconoció las atribuciones a cargo de la Gerente de la campaña presidencial.

***(ii) Infracción de las normas en que el acto debía fundarse:***

El segundo cargo está relacionado con la infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados, debido a la ilegalidad de las instrucciones del Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano y ante la indebida aplicación de los artículos de los Códigos Civil y de Comercio relacionados con la prelación de créditos.

Frente a las instrucciones del Asesor Jurídico del Partido Conservador Colombiano, el Tribunal de instancia consideró que la manifestación efectuada por el citado abogado no contradice las previsiones del artículo 16 de la Ley 996 de 2005, puesto que los estatutos de dicha colectividad establecieron, en su artículo 97, que el Fondo Nacional Económico del partido político repondría a los candidatos el 85%, y dado que el 15% de tales sumas le corresponde a esa agrupación política.

Al respecto, y para efectos de resolver, la Sala reitera lo expuesto en el numeral anterior, en tanto que los recursos de reposición de gastos de las campañas presidenciales no debieron ser girados directamente al partido político, sino a la cuenta que, para dicho propósito, creó la Gerente de la campaña y cuya administración a ella le corresponde, de conformidad con los artículos 11, 15 y 19 de la Ley 996 de 2005.

Ahora bien, existe una comunicación que dirigió la Gerente de la campaña al Gerente Administrativo del Partido Conservador Colombiano<sup>9</sup> en la que constituía la garantía -no la pignoración- en favor de ese partido político, y donde es absolutamente clara la manifestación en el sentido de pagar exclusivamente con los recursos que el Estado entregue a título de reposición de votos de la elección presidencial en primera vuelta del año 2010, **después de haber descontado de gastos los créditos que con anterioridad a esta prenda se hubieran constituido a favor de terceros.**

Así mismo, se encuentra establecido que las pignoraciones en favor de los Bancos de Bogotá y Colombia estaban constituidas con anterioridad, como así fue informado en su oportunidad a la autoridad electoral, sin que se encuentre razón por la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil haya hecho la distribución de los recursos de la reposición desconociendo lo manifestado por la Gerente de la campaña y apoyándose en la manifestación de un tercero que no contaba con competencia para ello.

En efecto, el 5 de mayo de 2010 la doctora Angela Montoya Holguín abrió la cuenta única de la campaña presidencial en el **Banco de Bogotá** y, posteriormente, el citado Banco y la campaña celebraron un contrato de apertura de crédito y pignoración de la reposición estatal de los gastos por valor de **\$1.000.000.000.**

En igual sentido, el 13 de mayo de 2010, la campaña presidencial y el **Banco de Colombia** celebraron un contrato de crédito y pignoración de la reposición estatal de los gastos de campaña por valor de **\$800.000.000.**

Como quedó demostrado dentro del plenario, el 21 de mayo de 2010, el Asesor responsable de la Dirección del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral **certificó, tanto al Banco Bogotá como al Banco de Colombia, la pignoración de los recursos de reposición efectuada por la Gerente de la campaña presidencial de la doctora Sanín Posada.**

Aunado a ello, se tiene que el 25 de mayo de 2010, la Gerente de la campaña le comunicó al Gerente Administrativo del Partido Conservador que se **constituían**

---

<sup>9</sup> Folios 68 y 69

**dos garantías** a favor del Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano, esto es, **sobre el remanente** de la reposición estatal de gastos de la campaña presidencial, una hasta por la suma de **\$650.000.000** y, la otra, por la suma de **\$700.000.000, ambas después de descontados los créditos adquiridos con terceros (Bancos de Bogotá y de Colombia).**

Como se advierte, una cosa es la pignoración a favor de entidades financieras y otra, muy distinta, es el ofrecimiento de garantía del remanente de los recursos de reposición, en tanto tales figuras se tramitan de manera disímil y producen efectos diferentes.

Ahora bien, respecto a la prelación de créditos, el Tribunal consideró que el partido Conservador Colombiano estaba en igualdad de condiciones con los demás acreedores y que no se requería autorización de la Gerente de la campaña.

Difiere la Sala de la conclusión a la cual llegó el *a quo*, pues la garantía constituida por la Gerente de la campaña -en favor del Partido Conservador Colombiano-, estaba supeditada a la cancelación de los otros créditos, conforme a la manifestación previa que le hizo la misma gerente a dicha colectividad y, como la Sala lo reiterado, la única persona autorizada para adelantar los trámites de reposición de gastos de la campaña era la doctora Montoya Holguín, circunstancia que es corroborada con el formato de beneficiarios presentado ante la propia colectividad y de la cual dan cuenta los actos acusados.

Por lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil únicamente debió atender las solicitudes de pignoración de los recursos de reposición de gastos presentada por la Gerente de la campaña presidencial de la candidata presidencial, doctora Sanín Posada, puesto que, de acuerdo al artículo 16 de la Ley 996 de 2005, aquella era la única persona autorizada para adelantar ese trámite.

**(iii) Falsa motivación:**

Frente al tercer argumento de inconformidad, el cual está relacionado con la falsa motivación de los actos demandados, el Tribunal de instancia indica que, de la lectura de la Resolución No 12367 de 2010, era posible afirmar que la Registraduría Nacional del Estado Civil aludió a la pignoración de recursos, pero

no señaló que haya sido tramitada con la intervención de la Gerente de la campaña sino directamente por el Gerente Administrativo del Partido Conservador Colombiano.

En los considerados de la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010<sup>10</sup>, se indicó que, en comunicación remitida por la **campana presidencial de Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada**, se informó que la citada candidata pignoró los recursos correspondientes a la reposición de gastos, en los cuales se incluyen la suma de \$335.252.706, a favor del Partido Conservador Colombiano.

En relación con este aspecto, se encuentra establecido que la Gerente de la campaña solo solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la pignoración de los recursos a los Bancos de Colombia y Bogotá, y que solo envió a la citada entidad el formulario beneficiario cuenta de los dos bancos ya mencionados.

En este contexto, le asiste razón al recurrente en torno a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los considerandos de la resolución donde se ordenó el pago por concepto de reposición de gastos de la campaña electoral de la doctora Sanín Posada (folios 24 y 25), indicó erróneamente que esa campaña había pignorado recursos en favor del Partido Conservador Colombiano.

En este contexto, para esta Sala los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente tienen vocación de prosperidad y, en consecuencia, dispondrá la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, como consecuencia de lo anterior, declarará la nulidad del artículo 1º de la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010 y del artículo 2º de la Resolución 6669 del 9 de agosto de 2011, expedidos por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto ordenaron el pago de **\$335.252.706**, por concepto de la reposición de los gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la República - Primera Vuelta, de la doctora Marta Noemi del Espíritu Santo Sanín Posada, en favor del Partido Conservador Colombiano.

Ahora bien, a título de restablecimiento del derecho, la parte actora solicita que se condene a la Registraduría Nacional del Estado Civil a reconocer y pagar a los demandantes la suma de **\$333.875.566** (**\$287.112.098 de capital** y **\$46.763.468 de intereses generados hasta el día del pago por cuenta de la omisión de dicha**

---

<sup>10</sup> Folios 24 y 25

*entidad respecto de la transferencia de la suma de capital en comento*), cantidad desembolsada al **Banco de Colombia** para la cancelación del **saldo del crédito** otorgado a la campaña.

Al respecto, la Sala recuerda que, con fecha 13 de mayo de 2010, la citada campaña presidencial y el **Banco de Colombia** celebraron un contrato de crédito y pignoración de la reposición estatal de los gastos de campaña por valor de **\$800.000.000**.

Asimismo, la Sala pone de relieve que el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 2602 del 14 de septiembre de 2010, reconoció a la doctora Sanín Posada, en su condición de candidata en la primera vuelta, la suma de **\$1.848.140.808, a título de reposición de gastos**.

Con fundamento en tal reconocimiento y respecto de la obligación y pignoración de dichos recursos a favor del **Banco de Colombia**, la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la Resolución 12367 del 5 de noviembre de 2010, ordenó el pago de la suma de **\$512.887.902**.

De esta forma, tal y como lo señaló el apoderado de la parte actora, la campaña presidencial quedó adeudando a la mencionada **entidad financiera** la suma de **\$287.112.098** de los **\$800.000.000** objeto de préstamo. No obstante ello, y como quiera que la entidad demandada, con su actuar ilegítimo, se abstuvo de transferir en la oportunidad debida la suma restante de dicha cantidad, la entidad financiera, de conformidad con el contrato de crédito, dispuso el cobro de intereses hasta el día del pago efectivo, los cuales ascendieron a la suma de **\$46.763.468**, rubro que, sumado al capital debido, corresponde al saldo del crédito cancelado por ellos, esto es, la suma de **\$333.875.566**.

En este contexto, la Sala ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que cancele, debidamente indexada, la suma de **\$333.875.566**, dinero que la parte actora tuvo que pagar al Banco de Colombia por concepto del saldo de crédito para la financiación de la campaña presidencial de la doctora Sanín Posada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Ahora bien, la Sala también dispondrá que la referida entidad inicie las actuaciones que estime pertinentes para obtener la devolución, debidamente

indexada, de la suma de **\$287.112.098** ante el Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano, cantidad esta que fue entregada de manera errónea, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Lo anterior encuentra justificación en el entendido que la entidad realizó el pago de una suma no debida al Partido Conservador Colombiano, por lo que la no obtención de tal devolución sería tanto como validar un enriquecimiento sin justa causa.

Debe ponerse de presente que la suma correspondiente al reconocimiento de los intereses, los cuales alcanzaron el monto de **\$46.763.468**, y que deben ser cancelados por la entidad demandada a los accionantes al constituir parte del saldo debido con ocasión del crédito otorgado a la campaña presidencial, no debe ser objeto de devolución por el Partido Conservador Colombiano, toda vez que dicha cantidad se generó, como se precisó líneas atrás, por el desconocimiento, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de lo dispuesto en la Ley 996 de 2005 y por la aplicación errónea de la Ley 130 de 1994.

Finalmente, la Sala pone de presente que la suma total que erróneamente fue consignada ante el Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano ascendió a la cantidad de **\$335.252.706**, rubro al cual se le deben descontar **\$287.112.098** que son objeto de devolución, resultando como diferencia la suma de **\$48.140.608**.

En lo atinente a esta última cifra, la Sala considera que, si bien es cierto que la misma tampoco debió ser girada al Partido Conservador Colombiano en tanto que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 996 de 2005, los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo.

Sin embargo, también es una realidad que tal cantidad no va a ser objeto de orden de devolución, por cuanto una vez descontados y pagados de preferencia los dineros que fueron objeto de pignoración ante las entidades financieras (Bancos de Bogotá y de Colombia), la campaña presidencial constituyó dos garantías a favor de la mencionada colectividad política; sumas que debían ser pagadas con el remanente de los dineros reposición reconocidos después del pago de los

créditos adquiridos con terceros, por lo que dicha suma sí le correspondía al partido político.

Cabe poner de presente que el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo señala que la liquidación de las condenas derivadas de sentencias judiciales, debe efectuarse mediante sumas líquidas de moneda de curso legal y el ajuste de dichas condenas deberá determinarse, tomando como base el Índice de Precios al Consumidor -IPC-. Por ser de relevancia para resolver la *litis*, se transcribe en su literalidad:

*“ARTÍCULO 178. AJUSTE DE VALOR. La liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.”* (negritas fuera del texto).

En este sentido y para los anteriores fines, la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el Partido Conservador Colombiano deben tener en cuenta la siguiente fórmula para efectos de actualizar las sumas objeto de devolución:

$$VP = \frac{Ra (I.F)}{(I.I)}$$

De donde VP es el valor presente o actualizado; Ra es el valor que se actualiza; I.F. es el índice final que equivale al índice de precios al consumidor a la fecha de la sentencia; y I.I. es el índice inicial que corresponde al índice de precios al consumidor a la fecha de la consignación de las referidas sumas objeto de devolución.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 7 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B y, en su lugar, **DECLARAR la nulidad del artículo 1º de la Resolución 12367 del 5 de**

**noviembre de 2010** *“Por la cual se ordena el pago por concepto de la reposición de gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la Republica Primera Vuelta de la Doctora NOEMI SANÍN POSADA, inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en las elecciones realizadas el 30 de mayo de 2010”, y del artículo 2º de la Resolución 6669 del 9 de agosto de 2011 “por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2976 de 2011 y se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 12367 de 2010”, ambas expedidas por la Dirección Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto ordenaron el pago de \$335.252.706 por concepto de la reposición de los gastos de la campaña electoral a la Presidencia de la República Primera Vuelta, de la doctora **Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada**, a favor del Partido Conservador Colombiano; lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de este providencia.*

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, se dispone **CONDENAR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil a pagar a los señores **Marta Noemí del Espíritu Santo Sanín Posada, Ángela Montoya Holguín, Luis Ernesto Mejía Castro, Manuel Santiago Mejía Correa, Juan Emilio Posada Echeverry y Moisés Jacobo Bibliowicz**, la suma de **\$333.875.566.** de pesos, debidamente indexada. La referida entidad, a su vez, deberá iniciar la actuación que estime pertinente en contra del Fondo Nacional Económico del Partido Conservador Colombiano, con la finalidad de obtener la devolución de la suma que asciende a **\$287.112.098**, debidamente indexada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En firme este proveído, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado