



MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD / PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD CONTRA ACTO PARTICULAR

De una lectura de la disposición antes transcrita [artículo 137 de la Ley 1437 del 2011], se tiene que si bien el medio de control de simple nulidad procede por regla general contra actos de contenido abstracto e impersonal, el mismo puede ser presentado contra aquellos de contenido particular y concreto, siempre y cuando se trate de alguna de las excepciones que el legislador determinó en los numerales 1 a 4 de la referida norma. Así las cosas, entiende esta Sección que en el presente caso, si bien la Resolución 2124 del 2020 se considera como un acto administrativo de carácter particular y concreto, en tanto determina la procedencia del derecho a reposición de gastos de campañas electorales respecto del Partido Cambio Radical, también lo es que de la lectura de la demanda no puede predicarse la existencia de un restablecimiento automático a favor del demandante o de un tercero, dado que lo pretendido por el actor es el control abstracto de legalidad de la decisión de la administración en tal sentido. Ello es así, en cuanto con la decisión que se adopte respecto del fondo del asunto, no se observa intereses diferente a la defensa del orden público, así como tampoco se vislumbra una consecuencia directa o indirecta respecto de otras colectividades políticas. Por lo dicho, la Sala entiende que el medio de control de nulidad simple, en el caso concreto, es procedente.

SISTEMAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL - Importancia en el marco del fortalecimiento democrático e institucional / FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL - Coparticipación entre lo público y lo privado / FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL - Reposición de gastos por votos válidamente obtenidos

Desde el punto de vista constitucional, toda regulación de las funciones y del procedimiento electoral – lo que incluye aquellas cuestiones relacionadas con el financiamiento de las actividades proselitistas - procura alcanzar, como fin último, la igualdad de oportunidades de los competidores en una contienda determinada, lo que se traduce en un principio-derecho fundamental para la legitimidad en la consecución y el ejercicio del poder político. (...). [E]s claro que tanto el Constituyente como el legislador han hecho especial énfasis en este asunto, estableciendo un marco normativo que busca regular la forma en que las organizaciones políticas financian su actividad. (...). Constitucionalmente, el Estado tiene la obligación de concurrir en la financiación de los partidos y movimientos políticos, así como de los grupos significativos de ciudadanos, tanto en (i) su funcionamiento como (ii) en las campañas que estos llevan a cabo. Es importante resaltar que la disposición normativa del artículo 109 Superior, hace mención al verbo “concurrirá”, lo que permite concluir que el modelo adoptado en Colombia responde a una coparticipación entre lo público y lo privado. (...). En punto de la financiación de las campañas electorales, resalta la Sala que el mecanismo consagrado por el legislador a nivel constitucional y legal, se corresponde con el denominado como de reposición de gastos por votos válidamente obtenido. De esta manera, se tiene entonces que por regla general, la entrega de recursos se realiza de manera posterior al desarrollo del certamen electoral -esto, sin perder de vista la posibilidad de solicitar anticipos, conforme lo dispone la literalidad del artículo 26 de la Ley 1475 del 2011-. (...). Es necesario precisar que para el reconocimiento de este derecho, además de atender los parámetros normativos antes señalados [artículo 21 de la Ley 1475 de 2011], se requiere de la presentación de los correspondientes informes por los responsables de la administración de los recursos utilizados. (...). [D]e forma posterior se determinó que dichos reportes deberán ser entregados a la autoridad electoral en





un plazo de dos meses siguientes a la fecha en que se lleva a cabo la correspondiente elección.

LEY ESTATUTARIA – Concepto, trámite y asuntos que regula / LEY ESTATUTARIA – Reserva reforzada en punto de las funciones electorales incluida la financiación de las campañas electorales / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

De una revisión del texto constitucional, es posible derivar la existencia de diferentes tipologías de leyes, dentro de las cuales se resalta lo referido a las denominadas como estatutarias. (...). [L]as leyes estatutarias son disposiciones que gozan de una especial jerarquía dentro del sistema normativo colombiano, ello en atención a que buscan salvaguardar la relevancia y entidad de los temas que se regulan a través de aquellas. (...). Respecto de su trámite, adicional a las exigencias propias de una ley ordinaria, se exige respecto de aquellas [leyes estatutarias] el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) haber sido aprobadas por mayoría absoluta; (ii) que el *iter* legislativo se cumpla en una sola legislatura; y (iii) el control automático y previo a la sanción presidencial de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. (...). En términos concretos, las leyes estatutarias se enfocan en desarrollar y complementar derechos fundamentales - administración de justicia, estados de excepción, régimen de partidos políticos, mecanismos de participación ciudadana, entre otros aspectos-, siendo criterio generalizado en la jurisprudencia, que a través de las mismas no se requiere de agotar de forma exhaustiva la regulación de estos. (...). Es por ello que, se ha aceptado que la forma de interpretar los asuntos que deben ser dispuestos por este mecanismo legislativo, debe ser restrictivo, a efectos de garantizar que la regla general del procedimiento de adopción de normas se respete. Sin embargo, dicha forma hermenéutica encuentra una excepción en la competencia del Congreso de la República para regular lo que se ha denominado como funciones electorales, dentro de las que se encuentra lo correspondiente a la financiación de campañas electorales. (...). De lo dicho, se puede concluir entonces: (i) La legislación de nivel estatutario, responde a una necesidad de garantizar un mayor desarrollo de los fines del Estado, del principio democrático y de los derechos fundamentales que se complementan y desarrollan a través de ella, lo que se alcanza con la determinación de un procedimiento reforzado y un análisis previo de su constitucionalidad. (ii) Si bien se ha aceptado que no todos los aspectos relacionados con las materias que se encuentran reservadas al trámite de ley estatutaria deben ser desarrollados a través de él, porque ello vaciaría la competencia ordinaria del legislador, lo cierto es que en asuntos electorales existe una reserva reforzada amplia, pues conforme al criterio de la Corte Constitucional y de esta Corporación, en punto de las funciones electorales -lo que incluye la financiación estatal del funcionamiento y las campañas adelantadas por los partidos políticos-, se requiere una regulación exhaustiva por este medio. (iii) Esto último sin desconocer que, aspectos meramente instrumentales y operacionales que tengan relación con la función electoral, sí pueden ser objeto del trámite legislativo ordinario.

FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL – La prescripción extintiva del derecho a la reposición de gastos de campaña requiere de ley estatutaria que así lo determine / OMISIÓN LEGISLATIVA

En síntesis, con su demanda, el accionante pretende la nulidad del acto administrativo acusado, al considerar que respecto de la obligación en cabeza del Consejo Nacional Electoral -que para el caso concreto, se deriva de la reposición de gastos de campaña del Partido Cambio Radical-, acaeció el fenómeno jurídico





de la prescripción, la cual contabilizó en tres (3) años de conformidad con las normas civiles vigentes. Por su parte, tanto la entidad demandada como la referida colectividad política, afirmaron que dicha forma de extinción de las obligaciones no puede aplicarse respecto de los derechos de financiación derivados de la Constitución, en tanto se requiere de ley estatutaria que así lo determine, señalando que frente a ello se presenta una omisión legislativa. Para esta Sala de Sección, (...), se concluye que respecto de la posibilidad de aplicar la prescripción extintiva del derecho a la reposición de gastos de campañas, en cabeza del Consejo Nacional Electoral y a favor de las organizaciones con o sin personería jurídica, se requiere de ley estatutaria que así lo determine y por lo tanto, al evidenciarse que la legislación de dicha jerarquía que actualmente regula las funciones electorales relacionadas con la financiación estatal de la actividad proselitista no consagran este aspecto sobre este punto, no es posible derivar actuación irregular alguna de la autoridad en el *sub judice*. (...). La función electoral de financiación de campañas electorales, es un asunto especialísimo, que (...), tiene efecto amplio en la forma en que se regula la entrada de dineros a las contiendas democráticas y la garantía de igualdad en las mismas respecto de las organizaciones que participan en aquellas. Así las cosas, es un aspecto específico y concreto del régimen de partidos y movimientos políticos, en relación con su funcionamiento y la forma en que estos llevan a cabo su vital función en la democracia. (...). Es por este aspecto que es posible concluir que imponer una sanción extintiva del derecho a reposición de gastos frente a los partidos que no acuden en tiempo a reclamar el mismo frente a la organización electoral, es un asunto que dista de ser considerado meramente operativo, accesorio o instrumental, pues claramente, ello tiene un efecto directo respecto de la exigibilidad de un derecho constitucionalmente reconocido a las organizaciones políticas. En este punto, la Sala resalta que bajo esta figura, se buscaría la limitación en el reconocimiento de esta garantía de orden constitucional, cuyo desarrollo, (...), corresponde por disposición constituyente al legislador por la vía de las normas de nivel estatutario. Así las cosas, no se estaría en el marco de los asuntos electorales que pueden ser abordados a través de leyes ordinarias, que como fue señalado, corresponden a aquellos que si bien tienen relación con estos, son meramente instrumentales. En el caso de la prescripción extintiva del derecho a la reposición de gastos por votos válidamente depositados, se estaría en el campo del núcleo esencial del mismo, al regular la forma en que ya no sería exigible ante la organización electoral por el paso del tiempo sin el actuar de la colectividad política. Así las cosas, por tratarse de un aspecto que haría parte esencial de la forma en que el Estado determina la regulación del acceso de las colectividades políticas a los dineros públicos destinados a las actividades proselitistas, se requiere entonces que sea el legislador, por medio del trámite estatutario, el que determine la aplicabilidad de dicha forma de extinción de las obligaciones, tanto desde el punto de vista sustancial como adjetivo. (...). Ahora bien, entendiendo que desde el punto de vista constitucional, estos asuntos de la vida y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, por vía constitucional, ha sido reservada a la expedición de normas con la referida jerarquía, no puede concluirse entonces que estas situaciones específicas, relacionadas con el nacimiento, exigibilidad y fenecimiento del derecho a la reposición de gastos de campaña, puedan ser regulados por leyes ordinarias o con la aplicación de las mismas, dado que precisamente se busca que en un cuerpo normativo específico y previo a un trámite legislativo calificado, se determinen de forma clara y expresa las reglas de las cuales serán destinatarios los actores políticos en su búsqueda de acceder a los recursos que el Estado destina para el desarrollo de la actividad política. (...). Para esta Sección, la predeterminación de la referida forma de extinción de un derecho [prescripción extintiva de las obligaciones] no implica que se pueda obviar el *iter* legislativo



especial determinado por el texto superior para regular de forma detallada la función electoral. En su momento, la referida institución jurídica fue establecida desde la codificación civil y comercial para las relaciones que surjan en el tráfico de bienes y contratos que se presenta entre particulares, aspecto que si bien es importante en el marco de las sociedades actuales, desde el punto de vista constitucional, el mismo no es equiparable frente a la necesidad de determinar de forma clara y concreta la forma en que se desarrolla la democracia partidista. Así las cosas, concluye la Sala que en la actualidad, respecto de la posibilidad de aplicar la prescripción como una forma de extinción de las obligaciones derivadas de la reposición de los gastos de campaña, se presenta una suerte de omisión legislativa, toda vez que a nivel estatutario -Ley 130 de 1994 y Ley 1475 del 2011-, no se consagra de forma expresa que se pueda aplicar dicha sanción a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que desconozcan el procedimientos o los tiempos que se han determinado para estos efectos. Por esta razón, las razones de ilegalidad predicadas en la demanda de la referencia, no tienen vocación de prosperidad. Así mismo, si bien es cierto que el artículo 25 de la Ley 1475 del 2011 determina que los informes de ingresos y gastos para efectos de la reposición de estos últimos deben ser presentados dentro de los dos meses siguientes a la fecha de celebración de la correspondiente elección, de la lectura de esta disposición se entiende que esta determina la forma de nacimiento del derecho y los requisitos a cumplir para el efecto, más no es posible derivar que se haya fijado como consecuencia de incumplir dicho plazo la prescripción de la obligación en cabeza del CNE y a favor de las colectividades políticas. A su vez, el artículo 17 de la Ley 130 de 1994, determina que la reposición de gastos debe efectuarse dentro del mismo término antes señalado, sin que de ella se pueda derivar la consecuencia jurídica antes señalada y que sustenta la pretensión anulatoria, siendo que incluso en el apartado subsiguiente, se radica la posibilidad de solicitar el reconocimiento de intereses si la autoridad electoral desatiende lo anterior. Es de resaltar que en el marco de la Ley 1475 del 2011, se consagra en cabeza del Consejo Nacional Electoral la posibilidad de imponer sanción a los directivos de las colectividades de los cuales se verifique el incumplimiento de “los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.” (numeral 1º, artículo 10), lo que a juicio de esta Sección se aplicaría respecto de aquellos en los que se verifique dichas condiciones al no cumplir los términos y requerimientos que se efectúen en el trámite para el reconocimiento de los derechos de financiación.

NOTA DE RELATORÍA: La presente providencia cuenta con aclaración de voto presentada por la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. De la importancia en el marco del fortalecimiento democrático e institucional de la financiación estatal a las organizaciones políticas, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 15 de abril del 2021, radicación 11001-03-28-000-2019-00026-00 (Acumulado), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En cuanto a que la expedición de normas relacionadas con el financiamiento permiten la concreción del principio democrático y de uno de los aspectos sustanciales de esta forma de gobierno -desde su punto de vista procedimental, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-443 del 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sobre las leyes estatutarias y que éstas constituyen un medio idóneo para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-748 del 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En cuanto a los elementos basilares que justifican la necesidad de las leyes





estatutarias, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra reiterada en sentencias C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-902 de 2011 Jorge Iván Palacio Palacio. Con respecto al trámite de las leyes estatutarias, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de enero del 2019, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 11001-03-28-000-2018-00063-00. Del procedimiento legislativo especial inherente a las leyes estatutarias establecido por el constituyente, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-162 del 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En cuanto a los temas y materias objeto de las leyes estatutarias y que mediante ellas no se requiere de agotar de forma exhaustiva la regulación de estos, ver: Corte Constitucional, sentencia C-013 de 1993. Con respecto a la inexecutable del artículo 18 de la Ley 84 de 1993, que abordaba temas de financiación de campañas electorales, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; criterio reiterado en la sentencia C-523 del 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En cuanto a las leyes estatutarias para los asuntos electorales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de enero del 2019, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2018-00063-00. Sobre la determinación de los aspectos propios de la financiación estatal de campañas y de los partidos políticos y que ello es objeto de reserva de ley estatutaria, consultar: Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 109 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 243 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 NUMERAL 1 A 4 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 16 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 17 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 20 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 21 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 25 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 26 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 17

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 2124 DE 2020 (24 de junio) CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE (No anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00070-00

Actor: AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - CNE

Referencia: SIMPLE NULIDAD - Financiación de campañas electorales: importancia y finalidad en el fortalecimiento de la democracia constitucional





colombiana. Función electoral como asunto sometido a reserva reforzada de ley estatutaria. Reiteración de jurisprudencia

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA – NIEGA PRETENSIONES

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia en el marco del proceso de simple nulidad de la referencia, en el cual se solicitó la anulación de la Resolución No. 2124 del 24 de junio del 2020, “*Por medio de la cual se reconoce al PARTIDO CAMBIO RADICAL el derecho a la reposición de gastos de la campaña electoral adelantada por la lista única inscrita al Senado de la República, Circunscripción Nacional Ordinaria, en el desarrollo de las elecciones al Congreso de la República realizadas el 09 de marzo, para el período 2014-2018, como complemento a la Resolución No. 3559 del 20 de noviembre del 2014*”.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda¹

1. El señor Amado Gutiérrez Velásquez, obrando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de simple nulidad, presentó el 28 de agosto del 2020 demanda en la que elevó la siguiente pretensión:

“Que es nula la resolución 2124 del 24 de junio del 2020 del Consejo Nacional Electoral, que resolvió ‘...Reconocer al PARTIDO CAMBIO RADICAL, el derecho a recibir el pago por reposición de gastos por valor de DOSCIENTOS ONCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS (\$211.597.198.00) M/L de la campaña electoral adelantada por la lista única inscrita al SENADO DE LA REPÚBLICA, para las elecciones realizadas el 09 de marzo del 2014...’ descontando de ese valor el 1% por concepto de auditoría externa, previo desembolso”.

1.1.1. Hechos

2. El 9 de marzo de 2014 se llevó a cabo el certamen electoral para la conformación del Senado de la República, período 2014 – 2018. Indicó que el 17 de julio de 2014 el Consejo Nacional Electoral profirió la Resolución No. 3006 y el E- 26 de la misma fecha, mediante los cuales declaró la elección de los integrantes de dicha corporación electos.

3. Sostuvo que las organizaciones políticas participantes de la contienda tenían plazo para presentar los informes de ingresos y gastos hasta el 9 de mayo de 2014. Adujo que el Consejo Nacional Electoral contaba hasta el 17 de agosto de la misma anualidad para realizar el reembolso de conformidad con el artículo 17² de la Ley 130 de 1994.

4. Narró que mediante la Resolución No. 003559 del 20 de noviembre de 2014, el ente electoral le reconoció al Partido Cambio Radical, por el anterior concepto la suma de \$4.290.782.660.00. Agregó que con la Resolución No. 001597 de 9 de

¹ Visible en el registro 3, del Sistema SAMAI. Expediente Digita No. 1.

² ARTÍCULO 17. LÍNEAS ESPECIALES DE CRÉDITO. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

PARÁGRAFO. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección. En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.





agosto de 2016, le fueron reconocidos a las misma colectividad \$250.837.176.00 adicionales, en lo que corresponde a 16 candidatos, sin profundizar en nada más sobre este monto y la razón de ello.

5. Consideró que el 17 de julio de 2017 se extinguió para el Consejo Nacional Electoral la obligación de financiar los gastos de la actividad proselitista que adelantó el Partido Cambio Radical para la mencionada contienda, **teniendo en cuenta que los créditos se extinguen a los 3 años de conformidad con el Código Civil.**

6. Reseñó que el 20 de junio de 2019, el referido partido político informó al CNE que levantó la declaratoria de renuencia de presentación de informe de ingresos y gastos a ocho candidatos al Senado de la República, para el período 2014 – 2018. Añadió que el mismo día se reportó que otros ocho aspirantes a la misma corporación pública realizaron correcciones con fundamento en las observaciones que hizo la auditoría del partido.

7. En consecuencia, dicha dependencia interna de la organización política presentó alcance del reporte de ingresos y gastos, señalando que 16 candidatos dieron cumplimiento a lo observado en cuanto a nombramiento de gerente, apertura de cuenta y manejo de los recursos en la cuenta única bancaria.

8. Prosiguió manifestando que el 10 de marzo de 2020, el Fondo Nacional de Financiación Política expidió la tercera certificación de ingresos y gastos de la campaña electoral para Senado de la República y dio cuenta del levantamiento de 16 declaratorias de renuencia de candidatos respecto de la presentación y/o corrección del informe de expensas.

9. Finalizó señalando que el 24 de junio de 2020, a través del acto administrativo aquí demandado, el Consejo Nacional Electoral resolvió pagar al Partido Cambio Radical la suma de \$ 211.597.198.00 por concepto de reembolso de gastos de la campaña electoral de Senado de la República, período 2014 – 2018, decisión de la cual se apartó el Magistrado Felipe Gutiérrez Sierra.

1.1.2. Normas desconocidas y concepto de violación

10. Señaló que con la Resolución 2124 de 24 de junio de 2020 del Consejo Nacional Electoral, se desconoció el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política, así como los artículos 20, 1527, 1625, 2512, 2513 modificado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002 y el 2529, modificado por el artículo 4 de la Ley 791 de 2002, todos ellos del Código Civil, **toda vez que a su juicio, respecto de la obligación de financiación de las campañas políticas que recae sobre la entidad aquí demandada, ocurrió el fenómeno de la prescripción extintiva, tal y como se expone a continuación:**

11. En primer lugar, con fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política y apartes de la sentencia C- 586 de 2016, indicó que frente al Consejo Nacional Electoral, como sujeto de derechos, es predicable un tratamiento igualitario en la aplicación de la normativa vigente.

12. Concluyó que los modos de extinción de las obligaciones son aplicables a las entidades de derecho público. Sustentó lo anterior en el contenido de los artículos



20³, 1527⁴, 1625⁵ del Código Civil. Así mismo, aseguró que los artículos 2512⁶ y 2513⁷ *eiusdem* extienden sus efectos a todas las personas de derecho público, siendo que sobre el particular ya se han pronunciado el Consejo de Estado⁸ y la Corte Constitucional⁹. En particular, de la argumentación de la Corte Constitucional, sostuvo que puede extraerse lo siguiente: “*la prescripción extintiva de las obligaciones es una herramienta para la protección del patrimonio público, que permite incluso al juez de lo contencioso administrativo reconocerla de oficio*”.

13. A su vez, aseveró que en caso de duda de lo anterior, el artículo 2517¹⁰ de la codificación civil plantea como supuesto, que la prescripción extintiva aplica tanto a favor como en contra de los organismos estatales, sin excepción alguna.

14. Prosiguió señalando que el CNE es titular de derechos y obligaciones patrimoniales, de conformidad con el artículo 265 Superior, el cual dispone que goza de autonomía presupuestal y administrativa. Asimismo, de acuerdo con el artículo 666¹¹ del Código Civil, que define los derechos personales o de crédito, la entidad pública puede exigir de parte de terceros, el cumplimiento de una obligación y viceversa. Manifestó que en el contexto de las relaciones jurídicas del CNE, de acuerdo con el artículo 1494¹² *ibídem*, se tiene que el reconocimiento de recursos económicos surge porque la ley ordena que se entregue una suma de dinero a quien tiene derecho al reembolso de gastos de campaña o a la financiación respecto del funcionamiento del partido o movimiento político.

³ ARTICULO 20. <APLICABILIDAD DE LA LEY EN MATERIA DE BIENES>. Los bienes situados en los territorios, y aquéllos que se encuentren en los Estados, en cuya propiedad tenga interés o derecho la Nación, están sujetos a las disposiciones de este Código, aun cuando sus dueños sean extranjeros y residan fuera de Colombia.

Esta disposición se entenderá sin perjuicio de las estipulaciones contenidas en los contratos celebrados válidamente en país extraño.

Pero los efectos de dichos contratos, para cumplirse en algún territorio, o en los casos que afecten a los derechos e intereses de la Nación, se arreglarán a este código y demás leyes civiles de la unión.

⁴ ARTICULO 1527. <DEFINICION DE OBLIGACIONES CIVILES Y NATURALES>. Las obligaciones son civiles o meramente naturales.

Civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento.

Naturales las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas.

Tales son:

/.../

2a.) Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción.

⁵ ARTICULO 1625. <MODOS DE EXTINCION>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1o.) Por la solución o pago efectivo.

/.../

10.) Por la prescripción.

De la transacción y la prescripción se tratará al fin de este libro; de la condición resolutoria se ha tratado en el título De las obligaciones condicionales.

⁶ ARTICULO 2512. <DEFINICION DE PRESCRIPCION>. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

⁷ ARTICULO 2513. <NECESIDAD DE ALEGAR LA PRESCRIPCION>. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.

<Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-15) CE-SUJ2-005-16 M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C- 091 de 2018.

¹⁰ ARTICULO 2517. <EXTENSION DE LAS REGLAS SOBRE PRESCRIPCION>. Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente en favor y en contra de la nación, del territorio, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

¹¹ ARTICULO 666. <DERECHOS PERSONALES O CREDITOS>. Derechos personales o créditos son los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas que, por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas; como el que tiene el prestamista contra su deudor por el dinero prestado, o el hijo contra el padre por alimentos. De estos derechos nacen las acciones personales.

¹² ARTICULO 1494. <FUENTE DE LAS OBLIGACIONES>. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.





15. Sostuvo que de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política se establecen dos obligaciones dinerarias del CNE en favor de las organizaciones políticas: la financiación política y la financiación electoral. La primera tiene relación con los dineros a entregar por la entidad pública a las agrupaciones políticas para su funcionamiento y desarrollo de sus lineamientos políticos; la segunda tiene que ver con los recursos que se aportan en pro de las campañas electorales; lo cual se encuentra desarrollado en el artículo 17¹³ de la Ley 1475 de 2011.

16. Indicó que la Ley 130 de 1994 reconoció la obligación respecto del pago de los recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas a cargo del Consejo Nacional Electoral, por ser el administrador del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. Bajo esta consideración, la entidad tiene la condición de deudor con relación al pago de los recursos de los que son acreedoras las organizaciones políticas.

17. Señaló que el artículo 21¹⁴ de la Ley 1475 de 2011 dispone como derecho de las organizaciones políticas el reembolso de los dineros que éstas utilizaron en las campañas electorales a título de gasto. De acuerdo con lo anterior, según su dicho, la administración solo estaría obligada a cubrir lo gastado, independiente de que por el valor de cada voto le dé una suma mayor. Los gastos de campaña, refirió, son para cubrir los rubros de publicidad, transporte, papelería, alquiler de locaciones y salarios, que se pagan con los dineros recaudados, según el artículo 20¹⁵ *ibídem*.

¹³ ARTÍCULO 17. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

PARÁGRAFO. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se realiza la jornada electoral para corporaciones públicas de 2014, el quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el dos (2%) por ciento o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.

¹⁴ ARTÍCULO 21. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

PARÁGRAFO. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

¹⁵ ARTÍCULO 20. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.



18. Dijo que para establecer si una organización política tiene derecho a la financiación de su campaña electoral o si la administración está obligada a realizar el reembolso, se tiene que conocer si en el certamen electoral el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos superó el umbral, cuál votación obtuvo y cuáles fueron los gastos en los que incurrió. Para lo anterior, se deben presentar los informes de gastos dentro de los dos meses siguientes a la elección, de lo contrario no surge la obligación, así se presente el informe con posterioridad.

19. Consideró que asumir que la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos puede dar lugar a la causación de la obligación implica desconocer la Constitución y la ley, que de manera explícita señala la oportunidad en la que aquel debe ser dado a conocer a la organización electoral. Luego, si el informe no se aporta en oportunidad no se configura la obligación dineraria del CNE en favor de las organizaciones políticas, por concepto de financiación de campañas electorales.

20. Continuó describiendo lo que denominó “*el proceso administrativo de reconocimiento de los recursos por concepto de financiación de campañas*”. Indicó que el informe de gastos de campaña presentado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de votación es una de las condiciones a cumplir para dar lugar al pago así como contar con el acta de declaratoria de elección para establecer si la votación de la organización política fue suficiente para ser beneficiario. Con la anterior información el CNE está obligado a dar trámite al proceso de cumplimiento de la prestación de origen constitucional de financiamiento de candidaturas a cargos de elección popular. Preciso que como no hay norma especial que regule el proceso de financiación de campañas, le es aplicable el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

21. Adujo que la obligación dineraria del CNE se cumple expidiendo el acto administrativo que constituye el título ejecutivo, el cual debe ser expedido cumpliendo el derecho fundamental al debido proceso y en el plazo de un mes de acuerdo con el artículo 17¹⁶ de la Ley 130 de 1994, haciendo una interpretación finalística y armónica de la norma.

22. Manifestó que puede presentarse el supuesto en que el deudor, para este caso el CNE, no se pronuncie dentro de los tres años siguientes, sin que el administrado tampoco exija el cumplimiento de la prestación, por lo tanto, **la obligación se extingue por el solo transcurso del tiempo, castigando al acreedor por no haber ejercido los medios jurídicos para exigir oportunamente el pago.**

23. Finalizó su intervención precisando que la prescripción extintiva de las obligaciones está consagrada en el artículo 2529 del Código Civil, modificado por el artículo 4 de la Ley 791 de 2002 y transcribió apartes de la sentencia C-662 de 2004, para indicar que se puede concluir que la falta de interés del acreedor en

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.

4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

¹⁶ ARTÍCULO 17. LÍNEAS ESPECIALES DE CRÉDITO. /.../

PARÁGRAFO. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección.

En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.





exigir el pago de la obligación se sanciona con la prescripción extintiva, lo cual a su juicio, ocurrió en este caso, dado que el Partido Cambio Radical no solicitó en término el reconocimiento de los pagos pendientes por sus candidatos al Senado de la República para el período 2014-2018.

1.2. Actuaciones Procesales

1.2.1. Admisión

24. Con providencia del 17 de septiembre del 2020¹⁷, el despacho conductor del proceso dispuso admitir la demanda de la referencia, ordenando la notificación personal del Presidente del Consejo Nacional Electoral, del representante legal del Partido Cambio Radical, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Ministerio Público, así como la publicación del aviso a la comunidad en general.

1.2.2. Contestaciones

1.2.2.1. De la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁸

25. Actuando a través de la apoderada judicial constituida para el efecto, la mencionada entidad señaló que desde el punto de vista constitucional y legal carece de competencia para el reconocimiento de la reposición de los gastos de financiación a las campañas de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que, conforme a la ley, tengan derecho a ello. Por lo tanto, “[a] no ser competencia de la RNEC, no puede hacerse pronunciamiento sustancial respecto de las pretensiones de la demanda impetrada y por ende solicito respetuosamente se decrete la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad a los múltiples precedentes del Honorable Consejo de Estado”.

26. Precisó que respecto del trámite que se ocasionó con la expedición de la Resolución 2124 del 2020 aquí cuestionada, la actuación de la entidad por ella representada se limitó a disponer del pago de la suma previamente reconocida sin haber intervenido en la determinación de la misma por parte del Consejo Nacional Electoral, entidad que constitucional y legalmente, tiene la facultad para ello.

1.2.2.2. Del Consejo Nacional Electoral¹⁹

27. Tras efectuar un recuento de las normas que regulan el reconocimiento de los derechos de financiación de las colectividades políticas en el país, el apoderado de la entidad demandada señaló un argumento de defensa denominado **“ausencia de competencia regulatoria por parte del Consejo Nacional Electoral para determinar efectos y alcances de la prescripción extintiva sobre el derecho a la reposición de gastos de campaña”** (Negrilla propia del texto original).

28. Para el efecto, precisó que si bien es cierto el CNE tiene la competencia de la regulación, inspección y vigilancia de la actividad electoral, así como la facultad de expedir las medidas necesarias para el cumplimiento de dichas funciones (art. 11 Decreto Ley 2241 de 1986²⁰), esto último se limita a decisiones meramente

¹⁷ Actuación No. 5. Sistema SAMAI.

¹⁸ Actuación No. 13. Sistema SAMAI.

¹⁹ Actuación No. 16. Sistema SAMAI.

²⁰ ARTÍCULO 11. El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de estas y de los Decretos que las reglamenten.



operativas que conlleven a que se ejerzan competencias sobre asuntos que están reservados a la ley.

29. Para el desarrollo de dicho argumento, trajo a colación el contenido de la sentencia C-1081 del 2005²¹, así como la providencia del 30 de octubre del 2014 de la Sección Quinta de esta Corporación²², de donde se puede concluir que, en el desarrollo de esa facultad asignada por el Código Electoral no puede abordar aspectos subordinados a la decisión del legislativo.

30. Tras ello, manifestó que *“sin mayores disquisiciones se tiene que la naturaleza jurídica de las normas sobre prescripción contenidas en el Código Civil corresponde por excelencia a la gobernada por la ley ordinaria y las **disposiciones de naturaleza electoral son de carácter estatutario**, de aquellas que trata el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política”* (Énfasis de la Sala)

31. Bajo estas consideraciones, señaló que el Consejo Nacional Electoral carece de competencia para determinar la prescripción extintiva del derecho de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos a la reposición de los gastos por las campañas electorales que estos adelanten. Al respecto, expresó que si bien es cierto el artículo 25 de la Ley 1475 del 2011 establece los plazos para la presentación de los informes de ingresos y gastos por parte de las referidas colectividades, **también lo es que la misma normativa no dispuso una consecuencia jurídica al configurarse la desatención de lo allí dispuesto.**

32. Expuso que por el contrario, el incumplimiento de la referida preceptiva de nivel estatutario, *“lo que genera es el no reconocimiento de gastos de campaña hasta tanto se acate el cumplimiento, así como de aquellos requerimientos de subsanación sobre los informes de campaña. Así mismo, dicho incumplimiento constituye una falta establecida en el numeral 1º del artículo 10 de la Ley 1475 del 2011 y puede llevar a la imposición de sanciones administrativas establecidas en el artículo 12 del mismo cuerpo normativo; pero en modo alguno el legislador estatutario le estableció a dicha norma efectos prescriptivos, por lo tanto, no puede ser de recibo y riñe con la lógica jurídica que si (sic) lo pueda hacer el Consejo Nacional Electoral vía acto administrativo”*.

33. Con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-515 del 2004²³, refirió que la reglamentación detallada de las normas sobre financiación estatal de las campañas electorales, en razón a la importancia que sobre ellas recae respecto de la actividad democráticas, están sujetas a reserva de ley estatutaria, para resaltar que *“no es dable a esta Corporación aplicar las normas civiles de la prescripción, aún en el caso de que previamente se expediera una reglamentación o un planteamiento doctrinario, que conllevara a extinguir, por el lapso del tiempo, el derecho a obtener el reconocimiento y la consecuente reposición de los gastos de campaña; pues tal prerrogativa está inicialmente fijada por la constitución de manera permanente y posteriormente afianzada mediante Ley estatutaria, de lo cual, se insiste, emana, se concede y garantiza, como resultado del contenido detallado de una función electoral preestablecida que surge a la vida jurídica como consecuencia de haber participado en un proceso electoral; de manera que planteamientos como los expuestos en el libelo de la demanda, conllevarían a un exceso de la potestad, aun reglamentaria, que le asiste a esta corporación”*.

34. Así las cosas señaló que no era dable al Consejo Nacional Electoral aplicar la prescripción extintiva regulada en la legislación ordinaria civil, en tanto considera (i) dicho aspecto debe estar plenamente regulado por el legislador, en una norma

²¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. No precisó el radicado del expediente en que se adoptó esta determinación

²³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.





de nivel estatutario; (ii) la normativa electoral vigente no consagra dicho efecto prescriptivo y (iii) en caso de que se decidiera en tal sentido, se hubiere requerido una reglamentación clara y expresa por parte de la autoridad de inspección y vigilancia, excediéndose de esta manera la competencia residual que le ha sido asignada, la cual se limita a temas técnicos y operativos.

35. Finalmente, refirió entonces que el acto acusado “se expidió atendiendo las normas en que debían (sic) fundarse, con competencia, de forma adecuada, con motivación sustentada en las normas constitucionales y legales, en estricto apego de las mismas y sin desviación de las atribuciones propias de la autoridad administrativa electoral que represento. Luego entonces, por basarse la demanda de nulidad en un solo cargo, (prescripción extintiva del derecho de reposición de gastos de campañas electorales) y por estar desvirtuado conforme se indicó anteriormente, es perentorio que sean negadas las pretensiones de la demanda, por cuanto las mismas no tienen vocación alguna de prosperidad.”

1.2.2.3. Partido Cambio Radical²⁴

36. Por intermedio de apoderado judicial, la colectividad política se opuso a las pretensiones de la demanda, presentando los siguientes argumentos:

37. En primer lugar, refirió que de conformidad con el contenido del artículo 1º del Código Civil, dicho cuerpo normativo se aplica a los derechos y obligaciones entre particulares, mientras que por el contrario, el reconocimiento de los gastos mediante el sistema de reposición por votos como mecanismo de financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos tiene categoría de regulación estatutaria.

38. Dicho lo anterior, citó el contenido de los artículos 109 constitucional; 13 y 49 de la Ley 130 de 1994; 21, 22 y 25 de la Ley 1475 del 2011, para referir, sin mayor desarrollo conceptual o argumentativo, que existe una conexidad entre el derecho de participación en contiendas electorales con la garantía de financiación estatal a favor de los partidos y movimientos políticos.

1.2.3. Trámite de instancia

39. De conformidad con la constancia secretarial correspondiente²⁵, a partir del 14 de enero del 2021 se corrió traslado de las excepciones propuestas en los escritos antes reseñados.

40. Con escrito del 9 de febrero del 2021²⁶, se presentó solicitud de coadyuvancia de la parte demandante, por parte del señor Juan Pablo Lozada Gutiérrez manifestando que conoce el texto de la demanda y que lo encuentra procedente por las razones allí especificadas.

41. Con auto del 12 de abril del 2021²⁷ el despacho conductor decidió:

- (i) Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al evidenciar que su intervención en la formación del acto cuestionado es meramente formal, toda vez que en dicho órgano no reposa la facultad para determinar si procede o no el reconocimiento del pago de la reposición de gastos de

²⁴ Actuación 18. Sistema SAMI.

²⁵ Actuación No. 20. Sistema SAMAI.

²⁶ Actuación No. 22. Sistema SAMAI.

²⁷ Actuación No. 23. Sistema SAMAI.





campana. Así las cosas, se dispuso su desvinculación del proceso de la referencia.

- (ii) En virtud del artículo 182A de la Ley 1437 del 2011, adicionado por la Ley 2080 del 2021, se encontraron acreditados los presupuestos para dictar sentencia anticipada, especialmente, (i) que no se había dado inicio a la audiencia inicial y que (ii) no se requería el decreto de pruebas ya que se tendrían como medios de convicción las documentales allegadas por las partes.
- (iii) Se dispuso término de diez (10) días hábiles para que las partes alegaran de conclusión por escrito; así como a la señora Agente del Ministerio Público para que, si así lo consideraba, rindiera su concepto sobre el asunto.

1.2.4. Alegatos de conclusión

1.2.4.1. Del coadyuvante de la parte demandante

42. Tras reiterar los argumentos presentados en el escrito inicial de la parte que coadyuva, indicó que incurre en un yerro el Consejo Nacional Electoral en su defensa al señalar que no le son aplicables las normas del Código Civil, cuando lo cierto es que muchos aspectos del derecho electoral -como la misma capacidad jurídica de dicha entidad, así como, por ejemplo, lo referido al parentesco y la personalidad- se rigen por la mencionada normatividad.

43. Indicó que la Corte Constitucional ha precisado que las leyes estatutarias se expiden para desarrollar los textos que consagran, reconocen y garantizan derechos fundamentales, más ello no se realiza de forma exhaustiva o casuística. Por ello, señaló que no resulta necesario diferir la prescripción de las obligaciones dinerarias en cabeza del CNE al legislador estatutario, pues basta con que la norma vigente -art. 25 de la Ley 1475 del 2011– determine los presupuestos para el reconocimiento de los gastos de las campañas por el sistema de reposición de votos, entre ellos, el presentar de forma oportuna los informes.

44. Así las cosas, reiteró que los modos de extinción de las obligaciones, tanto de personas naturales como jurídicas, incluidas en estas últimas el Consejo Nacional Electoral, no requiere de regulación por vía de ley estatutaria, presentando como ejemplo, que la prescripción de los salarios y las pensiones se rigen por la ley ordinaria contenida en el Código Civil.

45. De otra parte, indicó que la prescripción extintiva, como modo de fenecer una obligación en dinero incluso para aquellas en cabeza del CNE fue establecida en forma previa a la Constitución de 1991, razón por la cual, no resulta exigible que respecto de aquella se tramite su regulación bajo el trámite legislativo especial de las normas estatutarias.

46. Las demás partes no presentaron escrito en esta etapa.

1.7. Concepto de la Agente del Ministerio Público²⁸

47. En su intervención, la Vista Fiscal, previo a presentar un marco conceptual en relación con el derecho a la financiación estatal vía reposición por número de votos, así como de la naturaleza de la prescripción extintiva, consideró que no es

²⁸ Actuación 33. Sistema SAMAI. El concepto fue presentado por la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, considerando que mediante resolución suscrita por la Procuradora General de la Nación, la Procuradora Séptima Delegada fue relevada del conocimiento del presente asunto.



posible prohijar la tesis sostenida por el demandante y por lo tanto solicitó que la pretensión anulatoria fuera negada.

48. Entendió que, en el marco de la libertad de configuración que sobre este aspecto recae en cabeza del legislador, se concluye que al no encontrarse dicha consecuencia respecto del derecho de las colectividades a reclamar la reposición de gastos, **se tiene que el mismo es imprescriptible**. Así mismo, precisó que si bien es cierto, de la prescripción es posible predicar atributos propios de la necesidad de seguridad jurídica de las relaciones entre los asociados y de defensa de los bienes y recursos públicos, lo cierto es que la misma sólo es aplicable en aquellos eventos en que el legislador así lo ha determinado de forma expresa.

49. Por ello, indicó, que de la revisión del marco normativo de la financiación estatal de las campañas políticas, no se prevé de forma expresa que el derecho a la reposición se pierda por el paso del tiempo, siendo que en la Ley 1475 del 2011 solo fueron establecidas sanciones administrativas respecto del incumplimiento en la oportunidad de la presentación de los informes de ingresos y gastos que deben aportar las colectividades políticas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

50. Esta Sala es competente para conocer y fallar el asunto de la referencia en única instancia, de conformidad con lo contenido en el artículo 149 numeral 1º de la Ley 1437 del 2011²⁹ y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, toda vez que se demanda la nulidad simple de un acto de contenido electoral expedido por el Consejo Nacional Electoral.

2.2. Cuestión previa: procedencia del medio de control de nulidad simple en el caso concreto.

51. En punto de la posibilidad de presentar demanda de nulidad simple en contra de actos como el aquí acusado, la Sala precisa lo siguiente:

52. El artículo 137 de la Ley 1437 del 2011, determina:

ARTÍCULO 137. NULIDAD. *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*

²⁹ Art. 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. (...) 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. (Se precisa que el fundamento legal que se presenta corresponde a la versión original de la Ley 1437 del 2011, toda vez que la modificación efectuada por la Ley 2080 del 2021, entra en vigencia al año siguiente de la publicación en el gaceta oficial de esta última norma, según las voces del artículo 86 de la misma.)



3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

53. De una lectura de la disposición antes transcrita, se tiene que si bien el medio de control de simple nulidad procede por regla general contra actos de contenido abstracto e impersonal, el mismo puede ser presentado contra aquellos de contenido particular y concreto, siempre y cuando se trate de alguna de las excepciones que el legislador determinó en los numerales 1 a 4 de la referida norma.

54. Así las cosas, entiende esta Sección que en el presente caso, si bien la Resolución 2124 del 2020 se considera como un acto administrativo de carácter particular y concreto, en tanto determina la procedencia del derecho a reposición de gastos de campañas electorales respecto del Partido Cambio Radical, también lo es que de a lectura de la demanda no puede predicarse la existencia de un restablecimiento automático a favor del demandante o de un tercero, dado que lo pretendido por el actor es el control abstracto de legalidad de la decisión de la administración en tal sentido.

55. Ello es así, en cuanto con la decisión que se adopte respecto del fondo del asunto, no se observa intereses diferente a la defensa del orden público, así como tampoco se vislumbra una consecuencia directa o indirecta respecto de otras colectividades políticas.

56. Por lo dicho, la Sala entiende que el medio de control de nulidad simple, en el caso concreto, es procedente.

2.3. Problema jurídico

57. De conformidad con los planteamientos de la demanda, así como las razones de defensa expuestos por la parte demandada y demás vinculados a la presente actuación, corresponde a esta Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- (i) En primer lugar, se deberá determinar si, considerando que la regulación de la financiación estatal de las campañas electorales ha sido un asunto reservado al legislador a través de la expedición de leyes estatutarias, la prescripción extintiva de dichas obligaciones debe a su vez estar debidamente consagrada en una disposición normativa de dicha entidad.
- (ii) De responderse en forma negativa al evento anterior, ¿prescribió en el presente caso la obligación en cabeza del Consejo Nacional Electoral y a favor del Partido Cambio Radical, en cuanto al reconocimiento de la reposición de los gastos de campaña en que este último incurrió en la contienda al Senado de la República para el período constitucional 2014-2018?

58. Para efectos metodológicos, la exposición para resolver los problemas jurídicos antes descritos, (i) iniciará con una exposición en relación con los mecanismos de financiación de la actividad proselitista de las organizaciones políticas en Colombia y su importancia en el marco del fortalecimiento de la democracia, para con posterioridad (ii) referir al alcance de la reserva de ley



estatutaria en materia de derechos políticos. Precisado lo anterior, se aterrizará el resultado de dicho análisis al (iii) caso concreto.

2.3. La financiación estatal a las organizaciones políticas: importancia en el marco del fortalecimiento democrático e institucional³⁰. Mecanismo de financiación de las campañas electorales.

59. Elemento de potísima importancia para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia resulta ser la regulación sobre el financiamiento de las campañas electorales que se desarrollan por los partidos o movimientos políticos para el acceso a distintos cargos de elección popular.

60. Desde el punto de vista constitucional, toda regulación de las funciones y del procedimiento electoral – lo que incluye aquellas cuestiones relacionadas con el financiamiento de las actividades proselitistas - procura alcanzar, como fin último, la igualdad de oportunidades de los competidores en una contienda determinada, lo que se traduce en un principio-derecho fundamental para la legitimidad en la consecución y el ejercicio del poder político³¹.

61. Sin pretender efectuar una disertación extensa sobre el asunto, dado que escapa del objeto del debate en el *sub lite*, es importante señalar que Sánchez Muñoz³² precisa que la igualdad de oportunidades tiene dos campos específicos de acción en materia electoral, los cuales se concretan en i) la **libertad de acceso a la competición electoral**, como una expresión del pluralismo político y de la posibilidad real y efectiva de la presentación de candidaturas; y ii) el **principio de igualdad de oportunidades en sentido estricto**, el cual pretende el establecimiento de regulaciones dirigidas a los sujetos, en donde puede observarse una dimensión negativa -consistente en la limitación de los recursos que pueden usarse por los candidatos, por ejemplo, en la restricción de ingresos y gastos de sus campañas; así como una dimensión positiva, en la que se evidencia la entrega de recursos a los aspirantes, siempre bajo criterios de distribución equitativa.

62. El referenciado autor, en cuanto hace a la financiación de campañas electorales y la forma en que la misma es regulada, indica que se busca en una primera instancia limitar la posición de dominio fáctico respecto de aquellos con mayores recursos, pero a la vez un mayor equilibrio en la visualización de las opciones políticas en contienda. El concepto de visibilidad en este ámbito, resulta relevante, en tanto el mismo se refiere *“al conjunto de medios a través de los cuales los competidores electorales pueden hacer llegar sus mensajes al electorado, mensajes que pueden ser de todo tipo: programas electorales, información, imágenes, símbolos o cualquier otro contenido comunicativo capaz de intervenir, en mayor o menor grado, en la formación de la decisión electoral”*³³.

63. Desde la entrada en vigencia del texto constitucional de 1991, la jurisprudencia del órgano judicial encargado de su guarda ha resaltado la importancia de la claridad de este marco normativo. En providencia C-089 de 1994³⁴ se estableció que *“[l]a razón de ser de la ayuda financiera - que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política -, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir*

³⁰ Sobre este particular, se sugiere consultar lo dispuesto por esta Sala de Sección en el fallo del 15 de abril del 2021, radicación 11001-03-28-000-2019-00026-00 (Acumulado), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra

³¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar. “La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2007. Pág. 23.

³² Ídem. Página 67.

³³ Ídem. Página 70.

³⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.





respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general”.

64. Posteriormente, se indicó por la misma corporación judicial, que la expedición de normas sobre este punto en particular, permite la concreción del principio democrático y de uno de los aspectos sustanciales de esta forma de gobierno - desde su punto de vista procedimental-³⁵, siendo que se ha reconocido que este aspecto hace parte de la espina dorsal respecto del régimen del funcionamiento los partidos y movimientos políticos, así como de los mecanismos a través de los cuales se garantizan los derechos constitucionalmente garantizados en cabeza de estos³⁶.

65. Por lo dicho, es claro que tanto el Constituyente como el legislador han hecho especial énfasis en este asunto, estableciendo un marco normativo que busca regular la forma en que las organizaciones políticas financian su actividad. De una revisión de las normas de orden constitucional y legal que sobre el particular se han expedido, es posible concluir, a grandes rasgos, lo siguiente:

- (i) El artículo 109 del Texto Superior, determina que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica (inciso 1º), así como de las campañas que se adelanten por estos, así como por los movimientos significativos de ciudadanos, delegándose en la ley, el porcentaje de votación necesario para estos efectos (incisos 2º y 3º).
- (ii) Dispone el mismo canon normativo, que el legislador podrá limitar el monto de los gastos para la realización de las campañas electorales, así como la máxima cuantía de los aportes privados (inciso 4º).
- (iii) Se estableció la responsabilidad de la rendición de cuentas correspondiente sobre el volumen, origen y destino de los ingresos de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos (inciso 8º).
- (iv) Se consagró la sanción de pérdida de investidura o del cargo, respecto de aquellos que desconozcan los límites a los gastos de campaña previamente impuestos por la autoridad electoral correspondiente (inciso 7).
- (v) En desarrollo de lo anterior, la Ley Estatutaria 1475 del 2011, en su Título III fijó un amplio catálogo de disposiciones que regulan lo relativo a la financiación de los partidos y de las campañas electorales que estos desarrollan.
 - a) En cuanto hace al funcionamiento permanente de estas organizaciones, los artículos 16 y 17 del referido cuerpo normativo, materializaron la posibilidad de conseguir recursos privados y la importante forma en que el Estado concurre a la misma.
 - b) En igual sentido, los subsiguientes artículos 20 y 21, presentaron las fuentes para la obtención de los dineros con que se adelantan las actividades proselitistas, tanto desde el punto de vista de lo que puede

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-443 del 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



denominarse como recursos propios, como aquellos que se obtienen mediante el sistema de reposición de votos. De igual forma se regularon los aspectos relativos al anticipo (art. 22) y los límites a la entrega de dineros por parte de los particulares (art. 23).

66. De lo transcrito en forma precedente, es posible extraer las siguientes conclusiones importantes:

67. Constitucionalmente, el Estado tiene la obligación de concurrir en la financiación de los partidos y movimientos políticos, así como de los grupos significativos de ciudadanos, tanto en (i) su funcionamiento como (ii) en las campañas que estos llevan a cabo. Es importante resaltar que la disposición normativa del artículo 109 Superior, hace mención al verbo “concurrirá”, lo que permite concluir que el modelo adoptado en Colombia responde a una **coparticipación entre lo público y lo privado**. Así puede verse en la forma en que se reguló a nivel estatutario este punto en la Ley 1475 del 2011, en donde se precisa:

Ley 1475 del 2011	
Financiación del funcionamiento de los partidos políticos	
<p>ARTÍCULO 16. Fuentes de Financiación de los Partidos y Movimientos Políticos. Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.6. Las herencias o legados que reciban, y7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.	<p>ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por



	partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.
Financiación de las campañas electorales	
ARTÍCULO 20. fuentes de financiación. Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales: 1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. 2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. 3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. 4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. 5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento. 6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.	ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación: En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación. En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección. La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos. Parágrafo. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

68. En punto de la financiación de la campañas electorales, resalta la Sala que el mecanismo consagrado por el legislador a nivel constitucional y legal, se corresponde con el denominado como de reposición de gastos por votos válidamente obtenido. De esta manera, se tiene entonces que por **regla general**, la entrega de recursos se realiza de manera **posterior** al desarrollo del certamen electoral -esto, sin perder de vista la posibilidad de solicitar anticipos, conforme lo dispone la literalidad del artículo 26 de la Ley 1475 del 2011-. A su vez, la procedencia de esta reposición, está sometida a una serie de condicionamientos que se deriva del propio texto del referido artículo 21, a saber:

- (i) En forma previa, el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia para **determinar el valor voto válidamente** depositado que será aplicado para la contienda democrática que corresponda.
- (ii) **El surgimiento del derecho respecto del partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, está sometido a contabilizar a su favor, un determinado porcentaje de votos apoyando las candidaturas por ellos propuestas.** Al respecto, se establece un elemento diferenciador en la norma, que responde al cargo de elección popular al cual se aspira: en el caso de corporación pública,





se requiere haber obtenido el 50% o más del umbral determinado para la misma. En el caso de cargos uninominales, es necesario el 4% o más de los votos válidamente depositados en dicha elección.

- (iii) El concepto que se reconoce, corresponde a los **gastos** en que se incurre para el desarrollo de la campaña que corresponda.

69. Es necesario precisar que para el reconocimiento de este derecho, además de atender los parámetros normativos antes señalados, se requiere de la presentación de los correspondientes informes por los responsables de la administración de los recursos utilizados. Así se deriva en forma expresa del artículo 25 de la mencionada ley, el cual dispone que “[e]l Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, **el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados**”. (Énfasis de la Sala); en donde de forma posterior se determinó que dichos reportes deberán ser entregados a la autoridad electoral en un plazo de dos meses siguientes a la fecha en que se lleva a cabo la correspondiente elección.

70. De lo dicho hasta el momento se tiene que:

- (i) La financiación de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, entre otros aspectos, de las campañas que estos adelantan, constituye un elemento medular del sistema democrático y político en Colombia, pues a través de esto, se procura la reducción de la influencia de grupos de interés con recursos y con posibilidad de influenciar en la formación de la voluntad electoral, así como el cierre de la brecha que se puede presentar entre distintas opciones políticas, garantizando con ello de forma material el principio de organización establecido en el Preámbulo del Texto Fundamental y un debido ejercicio de los derechos políticos consagrados en este.
- (ii) El legislador estatutario determinó como mecanismos para la entrega de los recursos estatales para las campañas políticas, el sistema de reposición de gastos por votos válidamente depositados, consagrando que ello estará condicionado a la (i) obtención de un porcentaje de apoyos que dependerá del tipo de aspiración que corresponda y (ii) a la presentación de los informes y reportes de ingresos y gastos, cuya responsabilidad se radica en la colectividad.

71. Establecido lo anterior, se procederá a discernir si todo lo relacionado con este aspecto, debe ser objeto de ley estatutaria o si por el contrario, como afirma la parte actora en el presente proceso, es posible dar aplicación a las leyes ordinarias -de tipo civil y comercial- que consagran, entre otros, la prescripción extintiva de las obligaciones.

2.4. De la regulación estatutaria de los derechos políticos: la función electoral como asunto sometido a reserva reforzada de Ley Estatutaria. Reiteración de jurisprudencia.

72. De una revisión del texto constitucional, es posible derivar la existencia de diferentes tipologías de leyes, dentro de las cuales se resalta lo referido a las denominadas como estatutarias. El artículo 152 Superior dispone, en relación con lo que resulta relevante a efectos de resolver el sub iudice, lo siguiente:



ARTICULO 152. *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

*c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y **funciones electorales**; (Énfasis de la Sala)*

73. Frente al concepto, trámite y alcance de estas normas, se puede señalar:

74. En primer lugar, las leyes estatutarias son disposiciones que gozan de una especial jerarquía dentro del sistema normativo colombiano, ello en atención a que buscan salvaguardar la relevancia y entidad de los temas que se regulan a través de aquellas. La Corte Constitucional ha precisado que los asuntos que están sometidos a la reserva de este tipo de legislación revisten una importancia cardinal en el sistema constitucional, especialmente respecto de lo consagrado en los artículos 1 y 2 de la Carta, constituyéndose aquellas en un medio idóneo “*para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo*”³⁷.

75. La jurisprudencia ha señalado la existencia de tres elementos basilares que justifican la necesidad de este tipo de legislación, a saber:

*“(i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere **superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica** para su aplicación; (ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar **mayor consenso ideológico con la intervención de minorías**, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, (iii) es necesario que los temas claves para la democracia **tengan mayor debate y consciencia de su aprobación**, por lo que deben corresponder a una mayor participación política*”³⁸ (Énfasis de la Sala)

76. Respecto de su trámite, adicional a las exigencias propias de una ley ordinaria, se exige respecto de aquellas el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) haber sido aprobadas por mayoría absoluta; (ii) que el *iter* legislativo se cumpla en una sola legislatura; y (iii) el control automático y previo a la sanción presidencial de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Al respecto, esta Sección ha precisado:

*“Como se evidencia, son contados los asuntos que califican para ser regulados mediante la mentada ley estatutaria, por lo que se presenta una restricción de **materia**, en tanto para el constituyente se vierten en ella contenidos dorsales y transversales de sumo interés e incidencia para todo el conglomerado, por lo que conforme al artículo inmediatamente siguiente y para diferenciarla de cualquiera otra clase de ley, tiene su propia dinámica, al requerirse un **quórum específico** para su aprobación, modificación o derogación, a razón de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; un **tiempo determinado para su proferimiento y perfeccionamiento** atinente a que debe quedar materializada dentro de una sola legislatura y un **trámite armónico con otra autoridad** como es que dentro de ese mismo término, el proyecto de ley debe ser revisado previamente en su exequibilidad por la Corte Constitucional, con lo cual se denota que se trata de una de las mayores interacciones competenciales entre las ramas del poder público a fin de dar génesis a la ley estatutaria.”*³⁹ (Énfasis de la Sala)

77. Sobre este procedimiento se ha indicado:

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-748 del 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁸ [NOTA AL PIE EN EL ORIGINAL. Sentencia C-756 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra reiterada en sentencias C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-902 de 2011 Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-425 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo]. Reiteradas en C-007 de 18 de enero de 2017. Referencia: Expediente D-11519. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011. Demandante: Manuel Santiago Urueta Ayola. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de enero del 2019. Radicación 11001032800020180006300. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





“En razón de la importancia de esas materias y de las implicaciones que su desarrollo tiene en el plexo normativo, el constituyente estableció el procedimiento legislativo especial inherente a las leyes estatutarias. A través de él se busca que la regulación de esos temas sea fruto de un amplio debate democrático en el que se garantice y fomente la participación de todos los grupos asentados en las Cámaras Legislativas. En el mismo sentido, a través de ese procedimiento cualificado se promueve la vigencia de textos normativos cuya compatibilidad con la Carta Política se halle garantizada con mucha más fuerza que la presunción de constitucionalidad que ampara a todas las leyes y de allí por qué tales textos se sometan al control previo del Tribunal Constitucional. Finalmente, las mayorías calificadas exigidas para la promulgación de la norma permiten también que ésta tenga vocación de permanencia y generen seguridad pues esas mismas mayorías se exigen también para su modificación o derogatoria.”⁴⁰

78. En términos concretos, las leyes estatutarias se enfocan en desarrollar y complementar derechos fundamentales -administración de justicia, estados de excepción, régimen de partidos políticos, mecanismos de participación ciudadana, entre otros aspectos-, siendo criterio generalizado en la jurisprudencia, que a través de las mismas no se requiere de agotar de forma exhaustiva la regulación de estos. Dicha posición ha sido expuesta desde los primeros pronunciamientos de constitucionalidad, en donde se ha indicado:

“... las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias.

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.”⁴¹

79. Es por ello que, se ha aceptado que la forma de interpretar los asuntos que deben ser dispuestos por este mecanismo legislativo, debe ser restrictivo, a efectos de garantizar que la regla general del procedimiento de adopción de normas se respete. **Sin embargo, dicha forma hermenéutica encuentra una excepción en la competencia del Congreso de la República para regular lo que se ha denominado como funciones electorales, dentro de las que se encuentra lo correspondiente a la financiación de campañas electorales.**

80. Al respecto, diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional han referido a la necesidad de regular en forma exhaustiva dicho aspecto a través de leyes estatutarias, y no solamente sus aspectos mínimos o esenciales. Desde la

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-162 del 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁴¹ Sentencia C-013 de 1993





sentencia C-145 de 1994⁴² se ha señalando lo anterior, consideraciones que se citan in extenso, dada su relevancia respecto de los problemas jurídicos que se abordan en el *sub judice*:

“...que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (CP art 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección (CP art 142 literal a).

Es obvio que estas funciones electorales tienen lazos muy estrechos con los mecanismos y derechos de participación, así como con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, materias todas ellas que son también objeto de reserva de ley estatutaria por la Constitución. Pero lo que es importante señalar es que el contenido de las funciones electorales no se disuelve en las temáticas anteriormente señaladas sino que tiene una sustancia propia. Una cosa son entonces los derechos de participación, otra los mecanismos e instituciones de participación, y otra diversa aun cuando muy relacionada con las anteriores, las funciones electorales.

(...)

Esta diferenciación es importante. En anteriores decisiones relativas al alcance de las leyes estatutarias, sobre todo en materia de derechos, esta Corporación había establecido que debía efectuarse una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución. (...)

*Pero, como se ha mostrado anteriormente, **las funciones electorales desbordan el marco del ejercicio de los derechos de participación.** Esto significa que si bien en materia de derechos fundamentales se impone una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria -por cuanto una interpretación diversa vaciaría de contenido la actividad del legislador ordinario-, en materia electoral la situación es diversa. **En este caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones:***

De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

*De otro lado, porque -como se ha señalado anteriormente en esta sentencia- **una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c,** ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación.*

*En tercer término, **porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.***

*Finalmente, pero no por ello menos importante, **porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido***

⁴² M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia se declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 84 de 1993, que abordaba temas de financiación de campañas electorales. Este criterio fue reiterado en la sentencia C-523 del 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático. Es sabido que la democracia, como procedimiento formal para la adopción de decisiones, se fundamenta en el predominio del principio de mayoría en el juego político. Esto significa que por regla general las decisiones colectivas son adoptadas por las mayorías. **Sin embargo, lo cierto es que el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático basado en la alternancia de mayorías, requiere el reconocimiento por los actores sociales y políticos de reglas básicas previas, encaminadas no sólo a garantizar la igualdad y universalidad del sufragio sino también a proteger los derechos de las minorías en la dinámica democrática.** En efecto, la democracia no es el gobierno exclusivo de las mayorías ni un mecanismo para que éstas atropellen a las minorías; por eso sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario.

(...)

Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. **Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas.** Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.” (Énfasis de la Sala)

81. Con posterioridad, la misma Corporación judicial complementó la tesis antes señalada, precisando que “todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran **absolutamente accesorios e instrumentales**. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas” (Énfasis de la Sala)

82. Este criterio también ha sido adoptado por esta Sección, al haberse indicado que:

“Al respecto debe tenerse en cuenta que debido a la materia, en tratándose de lo electoral, la Corte Constitucional –no el Constituyente pues como se vio en los aspectos históricos que antes se mencionaron, las explicaciones de los Constituyentes eran generales y transversales a todos los temas susceptibles de ser reguladas en la Ley Estatutaria- implementó la llamada figura de alcance **reserva reforzada amplia**, que no es nada diferente a que el legislador estatutario, **además de los lineamientos básicos funcionales, debe desarrollar esos contenidos**



electorales de manera minuciosa y detallada⁴³ como lo explica esa Alta corporación en la sentencia C-145 de 23 de marzo de 1994⁴⁴, que en su texto indica:

(...)

Por lo que la interpretación restrictiva que debe hacerse al estar frente al juzgamiento de si los ejes temáticos requieren o no ley estatutaria, se incrementa para los asuntos electorales mas no en parámetros absolutos, como se lee al final de la transcripción, en el entendimiento de que el contenido detallado que se exige para la estatutaria electoral no tiene en su propósito impedir la regulación mediante ley ordinaria.⁴⁵

83. De lo dicho, se puede concluir entonces:

- (i) La legislación de nivel estatutario, responde a una necesidad de garantizar un mayor desarrollo de los fines del Estado, del principio democrático y de los derechos fundamentales que se complementan y desarrollan a través de ella, lo que se alcanza con la determinación de un procedimiento reforzado y un análisis previo de su constitucionalidad.
- (ii) Si bien se ha aceptado que no todos los aspectos relacionados con las materias que se encuentran reservadas al trámite de ley estatutaria deben ser desarrollados a través de él, porque ello vaciaría la competencia ordinaria del legislador, lo cierto es que en asuntos electorales existe una **reserva reforzada amplia**, pues conforme al criterio de la Corte Constitucional y de esta Corporación, en punto de las **funciones electorales** -lo que incluye la financiación estatal del funcionamiento y las campañas adelantadas por los partidos políticos-, se requiere una regulación exhaustiva por este medio.
- (iii) Esto último sin desconocer que, aspectos meramente instrumentales y operacionales que tengan relación con la función electoral, sí pueden ser objeto del trámite legislativo ordinario.

2.5. Caso concreto

84. En síntesis, con su demanda, el accionante pretende la nulidad del acto administrativo acusado, al considerar que respecto de la obligación en cabeza del Consejo Nacional Electoral -que para el caso concreto, se deriva de la reposición de gastos de campaña del Partido Cambio Radical-, acaeció el fenómeno jurídico de la prescripción, la cual contabilizó en tres (3) años de conformidad con las normas civiles vigentes. Por su parte, tanto la entidad demandada como la referida colectividad política, afirmaron que dicha forma de extinción de las obligaciones no puede aplicarse respecto de los derechos de financiación derivados de la Constitución, en tanto se requiere de ley estatutaria que así lo determine, señalando que frente a ello se presenta una omisión legislativa.

85. Para esta Sala de Sección, bajo el marco conceptual descrito en los numerales precedentes, se concluye que respecto de la posibilidad de aplicar la prescripción extintiva del derecho a la reposición de gastos de campañas, en cabeza del Consejo Nacional Electoral y a favor de las organizaciones con o sin personería

⁴³ C-818 de 2011.

⁴⁴ Actores: Jaime Orlando Santofimio y otros. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de enero del 2019. Radicación 11001032800020180006300. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





jurídica, **se requiere de ley estatutaria que así lo determine** y por lo tanto, al evidenciarse que la legislación de dicha jerarquía que actualmente regula las funciones electorales relacionadas con la financiación estatal de la actividad proselitista no consagran este aspecto sobre este punto, no es posible derivar actuación irregular alguna de la autoridad en el *sub judice*.

86. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

87. La función electoral de financiación de campañas electorales, **es un asunto especialísimo**, que como se explicó en precedencia, tiene efecto amplio en la forma en que se regula la entrada de dineros a las contiendas democráticas y la garantía de igualdad en las mismas respecto de las organizaciones que participan en aquellas. Así las cosas, es un aspecto específico y concreto del régimen de partidos y movimientos políticos, en relación con su funcionamiento y la forma en que estos llevan a cabo su vital función en la democracia -vista desde el punto procedimental y como elemento sustancial de la organización de nuestra sociedad-.

88. Es por este aspecto que es posible concluir que imponer una sanción extintiva del derecho a reposición de gastos frente a los partidos que no acuden en tiempo a reclamar el mismo frente a la organización electoral, es un asunto que dista de ser considerado meramente operativo, accesorio o instrumental, pues claramente, **ello tiene un efecto directo respecto de la exigibilidad de un derecho constitucionalmente reconocido a las organizaciones políticas**. En este punto, la Sala resalta que bajo esta figura, **se buscaría la limitación en el reconocimiento de esta garantía de orden constitucional**, cuyo desarrollo, como pasa a explicarse más adelante, corresponde por disposición constituyente al legislador por la vía de las normas de nivel estatutario. Así las cosas, no se estaría en el marco de los asuntos electorales que pueden ser abordados a través de leyes ordinarias, que como fue señalado, corresponden a aquellos que si bien tienen relación con estos, son meramente instrumentales. En el caso de la prescripción extintiva del derecho a la reposición de gastos por votos válidamente depositados, **se estaría en el campo del núcleo esencial del mismo, al regular la forma en que ya no sería exigible ante la organización electoral por el paso del tiempo sin el actuar de la colectividad política**.

89. Así las cosas, por tratarse de un aspecto que haría parte esencial de la forma en que el Estado determina la regulación del acceso de las colectividades políticas a los dineros públicos destinados a las actividades proselitistas, se requiere entonces que sea el legislador, por medio del trámite estatutario, el que determine la aplicabilidad de dicha forma de extinción de las obligaciones, tanto desde el punto de vista sustancial como adjetivo.

90. Es importante referir que la jurisdicción constitucional, se ha reconocido de forma pacífica que la determinación de los aspectos propios de la financiación estatal de campañas y de los partidos políticos, es un asunto que se ha diferido a la legislación estatutaria. Desde 1994, dicho criterio ha sido señalado en sentencias de constitucionalidad -con efectos *erga omnes* y de *cosa juzgada constitucional*, en los términos del artículo 243 Superior-, indicando:

“De un lado, considera la Corte que se trata de un elemento central esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria.

De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la





financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política. Así lo entendió inequívocamente el legislador al ocuparse de manera integral de esta temática en la Ley Estatutaria Número 11/92 Cámara, 348/93 Senado, cuyo artículo 13, luego de reiterar el deber constitucional que en ese sentido tiene el Estado, señala las cifras o montos de reposición de los gastos de campaña para los distintos cargos de elección popular, al igual que la forma de distribución de los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento político, de acuerdo a sus estatutos, como también la entidad encargada de hacer el reajuste anual de tales valores, de conformidad con el aumento del índice de precios al consumidor (artículos 13, 39 y 40 *ibidem*).

En esas condiciones, **mal podría el legislador ocuparse de regular la misma materia mediante ley ordinaria, como lo hizo en el presente asunto, pues ello equivaldría a desnaturalizar la esencia misma de los contenidos normativos que por decisión del constituyente, en razón a su trascendencia, ameritan de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la formación de la voluntad legislativa, lo que lleva a esta Corporación a estimar que el precepto acusado efectivamente viola el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política. Así habrá de declararse.**⁴⁶ (Énfasis de la Sala)

91. En este punto, resulta importante entonces responder a los argumentos señalados por la parte demandante en su intervención. Alegó en sus intervenciones, que no se exige la regulación exhaustiva de un asunto sometido a ley estatutaria, por lo que se debe entender que la normatividad actual resulta suficiente para entender la aplicación de la prescripción extintiva de las obligaciones. Para la Sala, se busca con ello señalar que es posible la aplicación de leyes ordinarias -civiles y comerciales- dado que no se requiere de la forma extinción de la obligación de reposición de gastos sea fijada por el legislador por el trámite estatutario.

92. Frente a este aspecto, se reconoce que si bien es cierto la jurisprudencia constitucional ha determinado que el desarrollo por esta vía no implica abordar de forma exhaustiva el asunto que se legisla, dicho criterio se ha utilizado frente a temas derivados del ejercicio de derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, siendo que como se precisó en el marco conceptual expuesto en los numerales precedentes, respecto de la función electoral se requiere de una determinación más exhaustiva de sus elementos por parte del Congreso de la República, acudiendo a esta tipología de normas.

93. Ahora bien, entendiendo que desde el punto de vista constitucional, estos asuntos de la vida y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, por vía constitucional, ha sido reservada a la expedición de normas con la referida jerarquía, no puede concluirse entonces que estas situaciones específicas, relacionadas con el nacimiento, exigibilidad y fenecimiento del derecho a la reposición de gastos de campaña, puedan ser regulados por leyes ordinarias o con la aplicación de las mismas, dado que precisamente se busca que en un cuerpo normativo específico y previo a un trámite legislativo calificado, se determinen de forma clara y expresa las reglas de las cuales serán destinatarios los actores políticos en su búsqueda de acceder a los recursos que el Estado destina para el desarrollo de la actividad política.

94. De otra parte, el actor señala que como quiera que la prescripción extintiva de las obligaciones responde a una figura determinada en forma previa al texto

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



constitucional vigente, no requiere del trámite ley estatutaria. Para esta Sección, la predeterminación de la referida forma de extinción de un derecho no implica que se pueda obviar el *iter* legislativo especial determinado por el texto superior para regular de forma detallada la función electoral. En su momento, la referida institución jurídica fue establecida desde la codificación civil y comercial para las relaciones que surjan en el tráfico de bienes y contratos que se presenta entre particulares, aspecto que si bien es importante en el marco de las sociedades actuales, desde el punto de vista constitucional, el mismo no es equiparable frente a la necesidad de determinar de forma clara y concreta la forma en que se desarrolla la democracia partidista.

95. Así las cosas, concluye la Sala que en la actualidad, respecto de la posibilidad de aplicar la prescripción como una forma de extinción de las obligaciones derivadas de la reposición de los gastos de campaña, se presenta una suerte de omisión legislativa, toda vez que a nivel estatutario -Ley 130 de 1994 y Ley 1475 del 2011-, no se consagra de forma expresa que se pueda aplicar dicha sanción a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que desconozcan el procedimientos o los tiempos que se han determinado para estos efectos. Por esta razón, las razones de ilegalidad predicadas en la demanda de la referencia, no tienen vocación de prosperidad.

96. Así mismo, si bien es cierto que el artículo 25 de la Ley 1475 del 2011 determina que los informes de ingresos y gastos para efectos de la reposición de estos últimos deben ser presentados dentro de los dos meses siguientes a la fecha de celebración de la correspondiente elección, de la lectura de esta disposición se entiende que esta determina la forma de nacimiento del derecho y los requisitos a cumplir para el efecto, más no es posible derivar que se haya fijado como consecuencia de incumplir dicho plazo la prescripción de la obligación en cabeza del CNE y a favor de las colectividades políticas. A su vez, el artículo 17 de la Ley 130 de 1994, determina que la reposición de gastos debe efectuarse dentro del mismo término antes señalado, sin que de ella se pueda derivar la consecuencia jurídica antes señalada y que sustenta la pretensión anulatoria, siendo que incluso en el apartado subsiguiente, se radica la posibilidad de solicitar el reconocimiento de intereses si la autoridad electoral desatiende lo anterior.

97. Es de resaltar que en el marco de la Ley 1475 del 2011, se consagra en cabeza del Consejo Nacional Electoral la posibilidad de imponer sanción a los directivos de las colectividades de los cuales se verifique el incumplimiento de *“los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.”* (numeral 1º, artículo 10), lo que a juicio de esta Sección se aplicaría respecto de aquellos en los que se verifique dichas condiciones al no cumplir los términos y requerimientos que se efectúen en el trámite para el reconocimiento de los derechos de financiación.

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

III. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de nulidad elevadas en contra de la Resolución No. 2124 del 24 de junio del 2020 *“Por medio de la cual se reconoce al PARTIDO CAMBIO RADICAL el derecho a la reposición de gastos de la campaña electoral adelantada por la lista única inscrita al Senado de la República, Circunscripción Nacional Ordinaria, en el desarrollo de las elecciones al Congreso de la República realizadas el 09 de marzo, para el período 2014-2018, como complemento a la*





Resolución No. 3559 del 20 de noviembre del 2014”, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales, que en contra de la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada
Aclara el voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

NULIDAD ELECTORAL – Indebida escogencia del medio de control por tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto

[Se considera] que la negativa de las súplicas del medio de control impetrado debió sustentarse más en el examen preliminar de la procedibilidad de la acción utilizada por el accionante que en argumentaciones que cuestionaran el fondo del debate. En otros términos, la no prosperidad de la demanda de nulidad debió responder a razonamientos de tipo adjetivo y no a consideraciones sustantivas, comoquiera que en el asunto de marras no se cumplían con los requisitos indispensables para ello, producto de la indebida escogencia del medio de control con el que se buscó fiscalizar el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral. (...). [E]n el marco de los procesos contenciosos–administrativos, la expedición de una determinación definitiva pende de la adecuada elección del mecanismo judicial a través del cual el demandante canaliza sus pretensiones; como sustrato *sine qua non* para la resolución sustantiva de los litigios y controversias que se someten al conocimiento de los operadores judiciales que integran esta jurisdicción. Pues bien, (...) en el evento desatado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en esta oportunidad, el medio de control de nulidad –estatuido en el artículo 137 del C.P.A.C.A.– no era el apto para fustigar la legalidad de la resolución demandada, habida cuenta de que se trataba de un acto administrativo de carácter particular y concreto sobre el que resultaba imposible aplicar la teoría de fines y móviles, hoy positivizada en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 137 *ejusdem*. (...). [T]eniendo en cuenta la naturaleza del acto administrativo escrutado –con el que se reconocía el derecho de Cambio Radical a la restitución de los gastos de su campaña al Senado de la





República–, la Sala debió advertir que como consecuencia de su carácter particular su juridicidad tan solo podía ser excepcionalmente examinada a través de la acción de nulidad, siempre y cuando se configuraran los supuestos que habilitaban su procedencia. (...). En el caso del que conoció la Sala ninguna de las situaciones descritas se materializaba, pues: (i) la hipotética nulidad del acto supondría la devolución de los dineros que previamente había empleado la organización política para el desarrollo de su campaña; (ii) no se trataba de la recuperación de bienes de uso público –como parques, playas etc.– ; (iii) no se avizoraba una afectación grave al orden económico, social o político con la expedición del acto demandado, que implicara una amenaza a la existencia del propio Estado; (iv) no existía norma que habilitara la posibilidad de perseguir la anulación de estos actos administrativos –el que reconoce el derecho de restitución de gastos a los partidos políticos– a través de la acción de nulidad simple. En ese orden, y sin poder recurrir a la acción de simple nulidad, el medio de control adecuado era el de la nulidad y el restablecimiento del derecho; situación que debía llevar a la Sala a desestimar las pretensiones de la demanda por la indebida escogencia de la acción.

NOTA DE RELATORÍA: Respecto de la indebida escogencia de las acciones, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto de 5 de abril de 2013, M.P. Danilo Rojas Betancourt, radicación 50001-23-31-000-2011-00578-01. De los actos administrativos de carácter particular, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería. Respecto de los actos administrativos generales, en los que la indeterminación de sus destinatarios se muestra como la marca indeleble de su existencia, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 27 de agosto de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-25-000-2019-00519-00.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00070-00

Actor: AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - CNE

Referencia: SIMPLE NULIDAD - Indebida escogencia de la acción

SENTENCIA – ACLARACIÓN DE VOTO

Con el debido respeto, manifiesto las razones por las cuales aclaro mi voto respecto del fallo de 10 de junio de 2021, por medio del cual la Sección Quinta del





Consejo de Estado negó la demanda de nulidad –artículo 137 de la Ley 1437 de 2011– propuesta contra la Resolución N°. 2124 de 2020, con la que el Consejo Nacional Electoral reconoció al partido político Cambio Radical el derecho a la reposición de gastos de la campaña electoral que precedió la elección de los miembros del Senado de la República para el periodo constitucional 2018-2022.

En concepto de la mayoría de los integrantes de la Sala de Decisión de la que hago parte, la pretendida prescripción de la obligación dineraria en favor de la agrupación política Cambio Radical no podía sustentarse en los parámetros normativos contenidos en el Código Civil⁴⁷ –como lo alegó el demandante durante el trámite del medio de control–, teniendo en cuenta que la financiación pública de las campañas era un asunto que disponía de reserva legal estatutaria y, por consiguiente, excluido de cualquier tipo de regulación ordinaria.

En ese orden, la Sección destacó que el análisis de la normatividad en materia de financiación pública de los certámenes electorales impedía advertir la existencia de una prescripción extintiva del derecho de reposición de gastos por el “simple” paso del tiempo, como ocurría en los dominios civil y/o comercial, en los que el trasegar temporal “apagaba” la posibilidad de exigir el cumplimiento de las prestaciones debidas.

Así las cosas, y aunque resalto la corrección de las premisas defendidas en la providencia que da origen a este voto aclaratorio –que lleva a diferenciar los ámbitos estatutarios y ordinarios en lo que concierne a la función electoral⁴⁸– considero que la negativa de las súplicas del medio de control impetrado debió sustentarse más en el examen preliminar de la procedibilidad de la acción utilizada por el accionante que en argumentaciones que cuestionaran el fondo del debate.

En otros términos, la no prosperidad de la demanda de nulidad debió responder a razonamientos de tipo **adjetivo** y no a consideraciones **sustantivas**, comoquiera que en el asunto de marras no se cumplían con los requisitos indispensables para ello, producto de la indebida escogencia del medio de control con el que se buscó fiscalizar el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral.

Respecto de la indebida escogencia de las acciones, esta Corporación ha indicado:

“En lo que tiene que ver con la indebida escogencia de la acción, se recuerda que para acceder al trámite de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es menester que el demandante escoja la vía procesal adecuada para buscar que prosperen sus pretensiones, escogencia que depende de la causa generadora o fuente del daño cuyo restablecimiento se pretende. **Ello implica que las solicitudes del demandante pueden resolverse de fondo sólo si se accedió a la jurisdicción mediante la acción pertinente**, pues, de acuerdo con reiterado criterio de esta Sala, el adecuado ejercicio de las vías procesales para demandar es un requisito sustancial indispensable para que se pueda analizar de fondo un determinado caso.”⁴⁹ (Negrilla fuera de texto)

⁴⁷ Art. 2529: “El tiempo necesario a la prescripción ordinaria es de tres (3) años para los muebles y de cinco (5) años para bienes raíces.”

⁴⁸ Art. 152 C.P. “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales...”.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Rad. 50001-23-31-000-2011-00578-01. M.P. Danilo Rojas Betancourt. Auto de 5 de abril de 2013.



Es decir que, en el marco de los procesos contenciosos–administrativos, la expedición de una determinación definitiva pende de la adecuada elección del mecanismo judicial a través del cual el demandante canaliza sus pretensiones; como sustrato *sine qua non* para la resolución sustantiva de los litigios y controversias que se someten al conocimiento de los operadores judiciales que integran esta jurisdicción.

Pues bien, como pude anticiparlo, en el evento desatado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en esta oportunidad, el medio de control de nulidad –estatuído en el artículo 137⁵⁰ del C.P.A.C.A.– no era el apto para fustigar la legalidad de la resolución demandada, habida cuenta de que se trataba de un acto administrativo de carácter particular y concreto sobre el que resultaba imposible aplicar la teoría de fines y móviles, hoy positivizada en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 137 *ejusdem*.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los actos administrativos particulares son aquellos “...que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados”⁵¹; en contraposición a la abstracción característica de sus homólogos generales, en los que la indeterminación de sus destinatarios se muestra como la marca indeleble de su existencia⁵².

En ese orden, se tiene que la decisión administrativa que reconocía al partido Cambio Radical el derecho a la reposición de gastos de la campaña electoral que precedió la elección de los senadores para el periodo 2018-2022 correspondía a un acto administrativo de connotaciones particulares, que originaba para esta colectividad política la restitución de los dineros invertidos en su campaña, mediante la devolución estatal de los valores empleados.

Y es que en su deseo de fomentar el desarrollo igualitario de los procesos electorales –artículo 265⁵³ de la Carta Política–, el Constituyente de 1991 impuso a la institucionalidad colombiana la obligación de contribuir a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, consagrando correlativamente en el inciso 2º del artículo 109 *ibidem* el derecho de estas organizaciones a percibir recursos públicos para la subvención de sus campañas electorales, como una manera de cerrar las “brechas económicas” que pudieran influir en la conformación del poder⁵⁴. Al respecto, la norma en cita pregoná:

⁵⁰ “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-25-000-2019-00519-00. M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 27 de agosto de 2020.

⁵³ “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales: (...) 6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.”

⁵⁴ De conformidad con el artículo 40 constitucional y 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la conformación del poder se constituye en uno de los derechos políticos fundamentales en todos los Estados democráticos.



“Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.”

La reglamentación de este mandato constitucional motivó al Legislador de 2011 a erigir dos tipos de sistemas de financiamiento estatal. Por un lado, el proveniente de la reposición de los votos obtenidos por cada agrupación proselitista, sujetándose al cumplimiento de ciertos factores cuantitativos⁵⁵. Por otro, la edificación de un sistema de devolución de gastos de campaña de los dineros invertidos por los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo con los montos utilizados, como “préstamo” previo de estas colectividades.

Así, el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011 prevé:

“Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.
(Negrilla y subrayas fuera de texto)

A la luz de estas glosas, y teniendo en cuenta la naturaleza del acto administrativo escrutado –con el que se reconocía el derecho de Cambio Radical a la restitución de los gastos de su campaña al Senado de la República–, la Sala debió advertir que como consecuencia de su carácter particular su juridicidad tan solo podía ser excepcionalmente examinada a través de la acción de nulidad, siempre y cuando se configuraran los supuestos que habilitaban su procedencia.

Al respecto, el mencionado artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prescribe:

“Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.”

⁵⁵ Alcanzar o sobrepasar el 50 % del umbral definido en el marco de las elecciones para corporaciones públicas. Alcanzar o sobrepasar el 4% de los votos válidos en el contexto de los certámenes electorales para la designación de gobernadores y alcaldes.



En el caso del que conoció la Sala ninguna de las situaciones descritas se materializaba, pues: **(i)** la hipotética nulidad del acto supondría la devolución de los dineros que previamente había empleado la organización política para el desarrollo de su campaña; **(ii)** no se trataba de la recuperación de bienes de uso público –como parques, playas etc.– ; **(iii)** no se avizoraba una afectación grave al orden económico, social o político con la expedición del acto demandado, que implicara una amenaza a la existencia del propio Estado; **(iv)** no existía norma que habilitara la posibilidad de perseguir la anulación de estos actos administrativos – el que reconoce el derecho de restitución de gastos a los partidos políticos– a través de la acción de nulidad simple.

En ese orden, y sin poder recurrir a la acción de simple nulidad, el medio de control adecuado era el de la nulidad y el restablecimiento del derecho; situación que debía llevar a la Sala a desestimar las pretensiones de la demanda por la indebida escogencia de la acción.

En los anteriores términos dejo expuestas las razones que me llevaron a aclarar mi voto respecto del fallo de 10 de junio de 2021.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

"Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>".