

GASTOS ELECTORALES-Plazo de presentación; solo puede ser modificado por el legislador / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Sanción por presentación extemporánea de gastos de campaña electoral: legalidad / CANDIDATO-Sanción por no presentación de informe sobre ingresos y gastos de campaña

En este caso, el debate electoral en cuestión se llevó a cabo el 26 de octubre de 1997, luego, conforme a la norma transcrita (artículo 18 Ley 130 de 1994), el informe sobre ingresos y gastos realizados durante la campaña debió presentarse a más tardar el 26 de noviembre de 1997, si este día era hábil o si no el siguiente día hábil. No obstante la inconsistencia de las explicaciones dadas por la actora quien, como ya se vio, en un principio adujo falsedad en los informes presentados por la representante legal del Movimiento Unión Cristiana el 23 de septiembre de 1998 y posteriormente pretende ampararse en el mismo para eludir la sanción, la Sala advierte que, admitiendo, en gracia de discusión, que deben tenerse en cuenta los informes presentados por el citado movimiento el 23 de septiembre de 1998 a nombre de la actora, tales informes son extemporáneos. En efecto, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, la cual, según se colige de su parte motiva, tuvo como fundamento el hecho de que para poder reponer los gastos electorales deben hacerse apropiaciones presupuestales; que conforme al artículo 30 de la Ley 413 de 1997, las reservas presupuestales del año fiscal de 1997 que no fueran ejecutadas a 31 de diciembre de 1998, debían cancelarse sin excepción, razón por la cual a través de dicha Resolución se dispuso que los candidatos a quienes se les hubiera solicitado aclaraciones a sus informes de ingresos y gastos en las elecciones del 26 de octubre de 1997, tenían un plazo máximo para hacerlo hasta el 30 de diciembre de 1998. A pesar de que el texto de la citada Resolución no es muy claro, del mismo no puede inferirse que se esté ampliando el plazo del mes siguiente al correspondiente debate electoral porque dicha modificación solo puede hacerla el legislador. Además, lo que si resulta claro es que el mencionado plazo iba dirigido a los candidatos a quienes se les hubieran solicitado aclaraciones a los informes de ingresos y gastos presentados, supuesto fáctico este en el que no se encuentra la actora, pues para el 8 de julio de 1998, fecha en que se expidió la Resolución 795, a la actora no se le habían solicitado aclaraciones a sus informes PORQUE NO LOS HABÍA PRESENTADO, pues según se advierte en la demanda y en los documentos que obran en el expediente, ello solo tuvo ocurrencia hasta el 23 de septiembre de 1998. Los anteriores razonamientos conducen a la Sala a concluir que la entidad demandada no vulneró las normas de orden superior a que se refiere la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá D.C., primero (1o.) de noviembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-24-000-1999-00837-01

Actor: BLANCA CECILIA VELOZA DE DIAZ

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Recurso de apelación contra la sentencia de 17 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la apoderada de la actora contra la sentencia de 17 de julio de 2003, proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1-. BLANCA CECILIA VELOZA DE DIAZ, por medio de apoderada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

Es nula la Resolución núm.0118 de 21 de abril de 1999, emanada del Consejo Nacional Electoral, por la cual se sancionó a la actora con multa de \$6'000.000.oo, como consecuencia de la presentación extemporánea por parte del Movimiento Unión Cristiana del informe de ingresos y egresos de la campaña.

Es nula la Resolución 0212 de 30 de junio 1999, emanada del Consejo Nacional Electoral, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0118 de 21 de abril de 1999.

En subsidio, solicita que se declare la nulidad del acto administrativo "complejo", contenido en las Resoluciones 0118 de 21 de abril de 1999 y 0212 de 30 de junio de 1999, "por haber ostensible violación del artículo 47 del Decreto 01 de 1984,

habida cuenta que se informa que contra el Acto Administrativo contenido en la última Resolución no procede ningún recurso legal por vía gubernativa” (folio 3 del cuaderno principal).

Que como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del Derecho se ordene a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – CONSEJO NACIONAL ELECTORAL- eximir a la actora del depósito de la multa referida a favor del Fondo Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales.

I.2. En apoyo de sus pretensiones la actora señala, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- Que se presentó como candidata a las elecciones para la Asamblea Departamental del Caquetá, realizadas el día 26 de octubre de 1997.

2.- Que el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución núm. 795 de 8 de julio de 1998, a través de la cual fijó el plazo máximo para la presentación de los informes e ingresos y gastos de las campañas electorales de los candidatos a corporaciones públicas y cargos de elección popular en las elecciones de octubre 26 de 1997.

3.- Alude a que la citada Resolución 795, en el último inciso de los considerandos dice “Que como consecuencia de lo anterior se requiere establecer un plazo máximo para la presentación y trámite de las cuentas de que trata la presente Resolución”; y en la parte resolutive señala que: “ARTÍCULO PRIMERO – A partir del 30 de diciembre de 1998 se suspende el recibo de los informes de ingresos y gastos de los candidatos a las Alcaldías, Concejos, Gobernaciones y Asambleas Departamentales en las elecciones del 26 de octubre de 1997”.

4.- La actora, por intermedio del representante legal del Movimiento Unión Cristiana, que está facultado por la Ley 130 de 1992, presentó la cuentas o el informe de ingresos y egresos de su campaña a la Asamblea Departamental del Caquetá, oportunamente (30 de diciembre de 1998), esto es, dentro del término señalado por la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, emanada del Consejo Nacional Electoral.

5.- Aduce que no obstante la expedición de la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, que se encontraba vigente, amparada por el principio constitucional de la presunción de legalidad, por cuanto no ha sido anulada a la fecha de expedición de los actos acusados, ni posteriormente, el Consejo Nacional Electoral la sancionó con multa argumentando una presunta presentación extemporánea del informe de ingresos y egresos de su campaña a la Asamblea Departamental del Caquetá.

6.- Indica que la actuación administrativa que culminó con los actos acusados presenta irregularidades formales y sustanciales que la hacen anulable; irregularidades que constituyen abuso de poder y desviación de las atribuciones propias, toda vez que se violó la Resolución 795 de 8 de julio de 1998.

I.3. A juicio de la actora se quebrantó el artículo 60 de la Constitución Política, pues el funcionario que expidió los actos acusados desbordó sus propias facultades, al incurrir en desviación de poder.

2.- Manifiesta que fueron vulnerados los artículos 47 y 20 del Decreto 01 de 1984, porque se sancionó a la actora con pena pecuniaria sin indicarle los recursos que procedían en contra de tan arbitraria decisión; ni las personas ante quienes debían interponerse y los plazos para ello; violando así su derecho de defensa.

Por otra parte, el artículo 2o del mismo Decreto establece la finalidad que debe tener toda actuación de carácter administrativo: la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Que cuando el agente administrativo se sustrae a la obligación impuesta por la norma en comento y profiere un acto sin sujeción a este principio general, lo vicia de ilegalidad.

3.- Estima que se quebrantó el artículo 1o de la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, del Consejo Nacional Electoral, toda vez que la Resolución 0118 de 21 de abril de 1999, que sancionó con pena pecuniaria a la demandante no tuvo en cuenta que aquélla estaba vigente y amparada por el principio de presunción de legalidad.

1.4.- La entidad demandada, dentro del término legal, por medio de apoderado especial, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Que los actos acusados se expidieron dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Política y en la Ley 130 de 1994.

Que en ningún momento el Consejo Nacional Electoral desbordó sus propias facultades y, por el contrario, la Corporación expidió los actos administrativos en estricto apego a la pirámide jurídica Colombiana; se limitó a recordarle a la actora que debía cumplir con unas obligaciones plasmadas en la Ley; y como no lo hizo, se le sancionó.

Manifiesta que la actora desconoce que el numeral 1 del artículo 265 de la Constitución Política le otorga al Consejo Nacional Electoral la competencia de

ejercer la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral, lo cual quiere decir que contra los actos administrativos proferidos por él solo procede el recurso de reposición. Como el Consejo Nacional Electoral no tiene un superior jerárquico dentro de la Organización Electoral, no procede el recurso de apelación, quedando agotada la vía gubernativa cuando se resuelve el recurso de reposición.

Señala que en ningún momento discutió la vigencia de la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, sino que simplemente se sujetó a la normativa presupuestal, específicamente, al tema de vigencias.

II- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las súplicas de la demanda, con base en los razonamientos que pueden resumirse así:

Que la responsabilidad de la presentación de los informes de ingresos y egresos tiene su fundamento constitucional en el artículo 109, que señala la obligación del Estado de contribuir a la financiación del funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos con personería jurídica, extendiendo este beneficio igualmente a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley, la cual puede limitar el monto de los gastos así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales.

Que la Resolución 795 de 8 de julio de 1998 no modifica el plazo previsto en el artículo 18 literal c) de la ley 130 de 1994, pues como muy bien lo precisa en su artículo 2º., el plazo allí concedido sólo se aplica a los candidatos que presentaron

informes de ingresos y gastos dentro del término previsto en la ley 130 de 1994, pero se le solicitaron aclaraciones de los mismos.

Luego, el plazo previsto en la comentada Resolución se encuentra referido exclusivamente para aquellas personas o movimientos que presentaron el informe oportunamente, sobre los cuales el Consejo Nacional Electoral solicitó aclaraciones; y no puede entenderse de otra forma, habida cuenta que las Resoluciones emanadas del Consejo Nacional Electoral no pueden modificar los plazos previstos en la Ley, pues su competencia radica en indicar la forma como deben rendirse los informes; y la reglamentación sobre el término para rendir aclaraciones, de los ya presentados, no puede modificar el término inicial previsto en la Ley para su rendición.

La finalidad de la Resolución 795 de 1998 fue la de tramitar los pagos de reposición de los gastos de campañas electorales de 1997, por lo cual se señaló un plazo no para la presentación de informes, sino para las cuentas que debían presentar los que habían rendido informes y se les hubieran solicitado aclaraciones, para poder dar curso al trámite de pago de la reposición de gastos electorales.

Enfatiza en que de los antecedentes administrativos se evidencia claramente que la señora Blanca Cecilia Veloza de Díaz, en su calidad de candidata por el Movimiento Unión Cristiana, presentó el informe público el 23 de septiembre de 1998, por fuera del término previsto en el artículo 18 literal c) de la Ley 130 de 1994.

Aduce que no existe violación del artículo 47 del Decreto 01 de 1984, habida consideración que en el acto administrativo por medio del cual se sancionó a la demandante con multa de \$6.000.000.00, se indicó el recurso procedente (reposición), el cual debería ser formulado dentro de los cinco días siguientes a su

notificación y en este caso fue resuelto mediante Resolución 0212 de 30 de junio de 1999, en cuyo artículo 3° se precisó que contra la mencionada providencia no procedía recurso alguno, cumpliendo a cabalidad lo preceptuado en la norma citada.

Contra el acto que le impuso la sanción sólo procede el recurso de reposición, pues el Consejo Nacional Electoral, no tiene superior jerárquico; y habiendo sido resuelto mediante la Resolución 212 de 1999, la vía gubernativa quedó debidamente agotada.

Concluye el a quo que los actos demandados no violan los preceptos de orden superior indicados en la demanda.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La actora fincó su inconformidad, en esencia, así:

Manifiesta que el Consejo Nacional Electoral al expedir la Resolución 795 de julio 8 de 1998 fijó plazo máximo hasta el 30 de diciembre de 1998 para rendir informes sobre los gastos e ingresos de los candidatos.

Considera que al ser presentados los informes de la candidata por el Movimiento Unión Cristiana el día 23 de septiembre de 1998, esto es, tres meses antes del plazo máximo fijado, es menester concluir que se le dio cumplimiento a lo ordenado en la Resolución en comento y a la Ley 130 de 1994, artículo 18 literal C.

Alude a que el artículo 59 del Código de Régimen Político y Municipal consagra que todos los plazos de días, meses y años, de que se haga mención, se entiende que terminan a la media noche del último día del plazo; y conforme al artículo 28 del

Código Civil (interpretación de la Ley) las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a estas sus significado legal; que los artículos 118 y 119, entre otros, del C. de P.C., enseñan que los términos y oportunidades señalados para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia son perentorios e improrrogables; y que el cumplimiento de los términos es un derecho constitucional, como lo reconoció la Corte Constitucional en el fallo de 26 de octubre de 1992 y por ello la Carta Fundamental en su artículo 228 consagró que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público, en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Según se lee en la Resolución núm. 0118 de 21 de abril de 1999, acusada, a la actora se le sancionó con multa de \$6'000.000.00 a favor del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral, porque no presentó informe de ingresos y gastos de su campaña (folio 15 del cuaderno principal).

Cabe resaltar que en la parte motiva de esta Resolución se hace hincapié en que la actora al rendir descargos expresó que no presentó cuentas ni libros porque no tenía conocimiento de disposición legal que así lo ordenara; no realizó gastos en los pocos

días que estuvo como candidata; ni ha firmado ni autorizado al movimiento Unión Cristiana para presentar las cuentas falsas que presentó el día 23 de septiembre de 1998.

A folios 40 a 41 del cuaderno de antecedentes obra copia del recurso de reposición interpuesto por la actora contra la Resolución 0118 de 21 de abril de 1999, en cuya sustentación se advierte que el Movimiento Unión Cristiana presentó ante la Registraduría el 23 de septiembre de 1998 los informes de ingresos y egresos realizados por ella en la campaña, razón por la cual no podía ser objeto de sanción.

En la Resolución 0212 de 30 de junio de 1999, que resolvió el recurso de reposición y confirmó la Resolución 0118 de 1999, el Consejo Nacional Electoral llama la atención sobre las contradicciones en las explicaciones dadas por la actora y concluye que el recurso carece de seriedad y pretende confundir a la entidad sobre los verdaderos hechos acontecidos en la investigación adelantada en contra de aquella.

Además, aclara que la Resolución 795 de 1998 no amplió el plazo previsto en la Ley 130 de 1994, artículo 18, literal c).

Sobre el particular, la Sala advierte lo siguiente:

El artículo 18, literal c) de la Ley 130 de 1994, prevé:

“INFORMES PÚBLICOS: Los partidos, movimientos y organizaciones adscritas a los movimientos o grupos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyan deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un mes después del correspondiente debate electoral”.

En este caso, el debate electoral en cuestión se llevó a cabo el 26 de octubre de 1997, luego, conforme a la norma transcrita, el informe sobre ingresos y gastos realizados durante la campaña debió presentarse a más tardar el 26 de noviembre de 1997, si este día era hábil o si no el siguiente día hábil.

No obstante la inconsistencia de las explicaciones dadas por la actora quien, como ya se vio, en un principio adujo falsedad en los informes presentados por la representante legal del Movimiento Unión Cristiana el 23 de septiembre de 1998 y posteriormente pretende ampararse en el mismo para eludir la sanción, la Sala advierte que, admitiendo, en gracia de discusión, que deben tenerse en cuenta los informes presentados por el citado movimiento el 23 de septiembre de 1998 a nombre de la actora, tales informes son extemporáneos.

En efecto, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 795 de 8 de julio de 1998, la cual, según se colige de su parte motiva, tuvo como fundamento el hecho de que para poder reponer los gastos electorales deben hacerse apropiaciones presupuestales; que conforme al artículo 30 de la Ley 413 de 1997, las reservas presupuestales del año fiscal de 1997 que no fueran ejecutadas a 31 de diciembre de 1998, debían cancelarse sin excepción, razón por la cual a través de dicha Resolución se dispuso que los candidatos a quienes se les hubiera solicitado aclaraciones a sus informes de ingresos y gastos en las elecciones del 26 de octubre de 1997, tenían un plazo máximo para hacerlo hasta el 30 de diciembre de 1998 (folios 19 y 20 del cuaderno principal).

A pesar de que el texto de la citada Resolución no es muy claro, del mismo no puede inferirse que se esté ampliando el plazo del mes siguiente al correspondiente debate electoral porque dicha modificación solo puede hacerla el legislador.

Además, lo que si resulta claro es que el mencionado plazo iba dirigido a los candidatos a quienes se les hubieran solicitado aclaraciones a los informes de ingresos y gastos presentados, supuesto fáctico este en el que no se encuentra la actora, pues para el 8 de julio de 1998, fecha en que se expidió la Resolución 795, a la actora no se le habían solicitado aclaraciones a sus informes PORQUE NO LOS HABÍA PRESENTADO, pues según se advierte en la demanda y en los documentos que obran en el expediente, ello solo tuvo ocurrencia hasta el 23 de septiembre de 1998.

Los anteriores razonamientos conducen a la Sala a concluir que la entidad demandada no vulneró las normas de orden superior a que se refiere la demanda.

De otra parte, tampoco resulta cierta la afirmación de la demandante, relativa a que se le violó su derecho de defensa al no habersele indicado qué recursos procedían contra la Resolución 0118 de 21 de abril de 1999, pues en el artículo sexto de esta Resolución claramente se le advierte que contra ella “procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación” (folio 15 del cuaderno principal); y si bien es cierto que no se le mencionó el funcionario ante quien debía interponerse, ello no fue óbice para que aquélla al hacer uso del mismo, oportunamente, lo dirigiera al “Consejo Nacional Electoral”, como se lee a folios 40 a 41 del cuaderno de antecedentes.

Así pues, debe la Sala confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 1o. de noviembre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO