

Imprimir

Gran revuelo ha generado la noticia según la cual existe un pliego de cargos en el Consejo Nacional Electoral-CNE, por la presunta infracción a los topes de la campaña presidencial, no solo contra los directivos de la campaña sino también directamente contra el Presidente de la República.

Dicha posibilidad en razón de un pronunciamiento reciente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, de fecha 06 de agosto de 2024, que señala que el CNE es competente para investigar al Presidente de la República y hasta le puede imponer sanciones administrativas como la multa.

A la Sala de Consulta y Servicio Civil la hemos conocido como un órgano consultivo del gobierno que emite conceptos que no son vinculantes. No obstante, en este caso, actuó en calidad de órgano encargado de dirimir conflictos de competencia en asuntos administrativos (CPACA arts. 39 y 112 numeral 10)[1]. Y aquí comienza a complicarse el tema: el conflicto de competencia presentado fue positivo, es decir, dos autoridades se reclaman la competencia de un asunto, en este caso, la COMISIÓN DE ACUSACIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES y el CNE.

Pues bien, ese no es un conflicto administrativo entre dos autoridades administrativas, por cuanto las investigaciones y juzgamientos a un Presidente de la República tienen naturaleza jurisdiccional; por tal razón, no le correspondía a la Sala de Consulta y Servicio Civil pronunciarse al respecto.

Dicho órgano es competente cuando, por ejemplo, una Corporación Autónoma Regional se disputa con el ANLA o el Ministerio del Medio Ambiente la competencia para imponer una sanción ambiental, o para dirimir el conflicto entre dos superintendencias; además, la norma está contenida dentro del CPACA (Art. 39) en el capítulo del Procedimiento Administrativo General. Por el contrario, el caso del Presidente involucra al Congreso de la República en calidad de juez natural por razón del fuero establecido en la Constitución.

Existe otra norma en virtud de la cual, la H. Corte Constitucional es la competente para

resolver los conflictos entre dos jurisdicciones, la Ordinaria Vs. la Contenciosa Administrativa, por ejemplo. Esta situación tampoco se presenta en este caso, por cuanto el CNE no es un órgano jurisdiccional.

No obstante, la Constitución al consagrar el fuero presidencial, lo que establece es una garantía procesal al más alto nivel con el objeto también de rodear de estabilidad la figura presidencial, para que no pueda ser procesado por cualquiera.

El artículo 175 de la Constitución Política señala que, el Presidente puede ser juzgado por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o indignidad por mala conducta, y señala que el Senado no le podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal o definitiva de los derechos políticos, a menos que la acusación sea por la comisión de delitos, ante lo cual deberá correrse traslado a la Corte Suprema de Justicia.

La decisión de la Sala de Consulta se basa en una interpretación equivocada del artículo 21 de la Ley 906 de 2005, pues concluye que el CNE puede investigar y sancionar al Presidente de la República imponiendo sanciones administrativas como la multa, mientras que la pena de destitución del cargo es imponible solo por el Congreso de la República.

*“En este orden de ideas, la Sala concluye que el fuero del presidente de la República en materia penal y disciplinaria no excluye que este pueda ser investigado por otro órgano, como el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política.*

*Lo anterior, tal como sucede con las investigaciones administrativas que puede adelantar el Consejo Nacional Electoral contra la campaña electoral, incluido el excandidato y actual presidente de la República, por infracción al régimen de financiación de las campañas, conforme lo señalado en el artículo 265 constitucional, desarrollado por la Ley 996 de 2005.*

*En efecto, el artículo 265 establece la facultad del Consejo Nacional Electoral para regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos*

*y candidatos, facultades que implican entonces la de adelantar las investigaciones e imponer la sanciones administrativas que corresponda por la violación al régimen de financiación de las campañas electorales.*

*Finalmente, según lo establece el artículo 21 de la Ley 996 de 2005, las sanciones que puede imponer el Consejo Nacional Electoral por violación al régimen de financiación de las campañas son exclusivamente de carácter pecuniario (multas, congelación de giros y restitución de dineros), mientras que corresponde al Congreso de la República, con aplicación del procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política, imponer la sanción de pérdida del cargo, la cual, conforme lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Política*

*procede por violación del tope máximo de financiación de las campañas electorales.”[2](el resaltado es nuestro)*

Veamos el contenido de la norma y la interpretación que de la misma dio la Corte Constitucional al analizar los alcances del referido artículo.

*“Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas.*

*De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:*

- 1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.*
- 2. Congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña.*
- 3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución*

*parcial o total de los recursos entregados.*

4. *En el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política. Parágrafo. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial”.*

Al analizar la constitucionalidad de esta norma la Corte Constitucional en la sentencia Sentencia C-1153 de 2005, señaló:

*“En segundo lugar, el artículo 21 señala que el Consejo Nacional Electoral impondrá las sanciones consignadas en la norma, de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, “en el siguiente orden”:*

1. *Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.*
2. *Congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña.*
3. *En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.*

*El hecho de que el Legislador haya establecido un orden en la aplicación de las faltas indica que la ley sí señaló una escala de proporcionalidad de la sanción que debe aplicarse acorde con la gravedad de la falta. En este sentido, el Consejo Nacional Electoral no podría alterar el orden del catálogo sancionatorio, sino que debe acogerse al impuesto por el proyecto de ley, lo cual le confiere una escala de aplicación del régimen.*

*En segundo lugar, el hecho de que el numeral 3º del artículo 21 señale una falta específica para una conducta específica, que es la superación de los topes de financiación fijados por el proyecto de ley de la referencia, permite inferir que las faltas de menor entidad deben ser sancionadas de conformidad con los dos primeros numerales del artículo.*

(...)

*El numeral 4º del artículo 21 consagra una causal de indignidad justificativa de la pena de destitución del empleo que el Senado de la República puede aplicar al Presidente de la República en virtud de lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Constitución Política. Aunque en el caso del numeral 4º del proyecto de ley la norma se refiere al candidato electo, y el artículo constitucional hace referencia al Presidente de la República, la Corporación considera válido que también el ganador de las elecciones quede sometido a dicha sanción, pues, en últimas, su victoria lo autoriza para ocupar el cargo y no sería lógico que el Congreso tuviera que esperar a la posesión para iniciar el proceso por indignidad en su contra.*

*A lo anterior, esta Corte debe agregar que lo previsto en el numeral 4º del artículo 21 del proyecto no puede imponerse como consecuencia de cualquier irregularidad que tenga lugar en la financiación de la campaña presidencial, como podría entenderse de una lectura desprevenida de la norma. En efecto, siendo la sanción más severa de cuantas consagra el artículo en mención, es entendible y razonable que el candidato elegido a la presidencia sólo pueda ser objeto de pérdida del cargo por afrenta gravísima contra el régimen de la financiación de las campañas. Aunque, como es lógico, el Congreso determinará la gravedad de la falta, el principio de proporcionalidad impone que la sanción allí prevista no sea aplicada sino por agresiones de magnitud significativa contra el régimen de financiación de campañas.”*

Analizadas las posiciones jurisprudenciales encontramos lo siguiente: mientras la Sala de Consulta considera que el CNE es competente para imponer multas al Presidente y el Congreso a imponer la destitución; la Corte Constitucional considera que la infracción grave de los topes de campaña es causal de indignidad política, la conducta por la cual puede ser investigado y juzgado el Presidente por el Congreso de la República.

Sostiene además el Guardián de la Constitución, que las sanciones a imponer por el CNE a la campaña (no al Presidente) por violación de topes es la del numeral tercero, consistente en “la devolución parcial o total de los recursos entregados.”

Así las cosas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no solo carecía de la competencia para dirimir el presunto conflicto entre la Comisión de Acusaciones y el CNE, sino que le atribuyó a dicho órgano una facultad de sancionar administrativamente al Presidente que rompe el fuero constitucional.

---

[1] *Artículo 112. Integración y funciones de la sala de consulta y servicio civil. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil cumplirá funciones separadas de las funciones jurisdiccionales y actuará en forma autónoma como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración. Estará integrada por cuatro (4) Magistrados.*

*Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.*

*La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.”*

[2] CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto de fecha seis (6) de agosto de dos mil veinticuatro (2024) Radicación: 11001-03-06-000-2024-00343-00

William Alvis Pinzón, Abogado

Foto tomada de: Consejo Nacional Electoral