



REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, seis (06) de marzo del dos mil veinticuatro (2024)

RADICADO:	680012333000-2024-00042-00 https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680012333000202400042006800123
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL.
DEMANDANTE:	TANIA LIZETH BAUTISTA PEÑALOZA demandaflorida@hotmail.com
DEMANDADO:	Acto de elección del señor MARCOS OLARTE RAMÍREZ como concejal del Municipio de Floridablanca periodo 2024-2027. marcosolarte44@gmail.com marcosolarte10@gmail.com
PROCURADOR JUDICIAL	JHON CARLOS GARCÍA PEREA jcgarcia@procuraduria.gov.co
TEMA	Nulidad de acto de elección de concejal por incurrir en financiación prohibida.
ASUNTO:	Se admite demanda y se resuelve la medida cautelar que solicitó la parte demandante.
AUTO INTERLOCUTORIO No.	145
MAGISTRADA PONENTE:	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

El proceso ingresó al despacho luego de que venciera el término de traslado de la medida cautelar que presentó la parte demandante. En consecuencia, conforme lo dispone el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 se dispondrá sobre la admisión de la demanda y la medida cautelar, conforme los siguientes,

I. ANTECEDENTES.

A. La demanda.



La parte demandante en ejercicio del medio de control de nulidad electoral ha solicitado lo siguiente:

«PRIMERA: DECLARAR LA NULIDAD de la elección del señor MARCOS OLARTE RAMIREZ confirmada con el formulario E-26 del 06 de noviembre de 2023, expedida por la COMISIÓN ESCRUTADORA DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, a través del cual se declaró electo por la lista del PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO, para el período constitucional 2024-2027, y ratificada con el formato E-27 que declaró la elección, por haberse presentado la causal prevista en el artículo 27 numeral 5 de la Ley 1475 de 2011, consistente en la financiación de fuentes prohibida de la campaña.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior pretensión, DECLARAR la NULIDAD de las credenciales otorgadas por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, mediante formato E-27 al señor MARCOS OLARTE RAMIREZ, para el período constitucional 2024-2027, como concejal del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA.

TERCERA: Se impartan las órdenes que como consecuencia de las pretensiones anteriores haya a lugar.

CUARTA: Que se ordene darle cumplimiento a la sentencia en los términos previstos por los artículos 192 a 195 y concordantes del C.P.A.C.A.»

Del contenido de la demanda se evidencia que la parte demandante, solicita la nulidad del acto de elección del señor Marcos Olarte Ramírez como concejal del Centro Democrático, para el período constitucional 2024-2027, por considerar que se tipifica la causal prevista en el artículo 27 numeral 5 de la Ley 1475 de 2011, consistente en la financiación de su campaña al concejo municipal con fuentes prohibidas.

II. CONSIDERACIONES.

B. Admisión de la demanda.

La demanda se admitirá porque reúne los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 y fue presentada de manera oportuna, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la publicación del acto demandado, pues, el Acta E-26 CON que declaró la elección del señor Marcos Olarte Ramírez como concejal del Centro Democrático del Municipio de Floridablanca, data del 6 de noviembre de 2023 y la demanda se radicó el 11 de enero de 2024, es decir, el último día.

C. Medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado.

Del contenido de la demanda, se observa que la parte demandante en el mismo escrito solicitó como medida cautelar, la suspensión del «ACTO ADMINISTRATIVO DE ELECCIÓN contenido en la declaración de elección Acta



de Escrutinio Formulario E26 del día 06 del mes de noviembre, expedida por la Comisión Escrutadora Municipal de Floridablanca, por medio de la cual declaró electo como concejal del Municipio de Floridablanca, por el partido Centro Democrático, al Señor Marcos Olarte Ramírez, para el Periodo constitucional 2023-2027, en razón a que se encontraba viciada por el uso de recursos económicos prohibidos y por ende su elección se soporta en una ilegalidad».

Al revisar el contenido de la demanda, se evidencia que la solicitud de medida cautelar está fundamentada en el mismo cargo que sustenta la demanda, relacionado con el desconocimiento de lo previsto en el numeral 5º del artículo 27 de la ley 1475 de 2011 que establece:

*«ARTÍCULO 27. FINANCIACIÓN PROHIBIDA. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas:
[...]
5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
[...].»*

La parte demandante considera que el demandado cometió esa conducta prohibida, porque se encuentra imputado por el delito de prevaricato por acción y realizó directamente aportes a su campaña.

D. Trámite de la solicitud de medida cautelar.

Por auto de fecha 7 de febrero de 2024, se corrió traslado a la parte demandada y al Ministerio Público con el fin de que se pronunciaran sobre la medida cautelar presentada.

E. Pronunciamiento de la parte demandada.

El demandado guardó silencio.

F. Pronunciamiento del Ministerio Público¹.

El Procurador 16 Judicial II para Asuntos Administrativos solicitó desestimar la medida cautelar solicitada por la parte demandante al considerar que, de una

¹ [021PronunciamientoMedidaMinPublico.pdf](#)



confrontación de los hechos expuestos con la norma señalada como desconocida, no es posible concluir la existencia de una causal de inhabilidad, o convertida al demandado en un candidato sin las calidades y requisitos constitucionales o legales para su elegibilidad, porque ese precepto no contempla ese tipo de consecuencia ante los hechos narrados.

G. Problema Jurídico.

¿Procede suspender provisionalmente los efectos del acto de elección contenido en el Acta E-26 CON del 6 de noviembre de 2023, por medio del cual se declaró la elección del señor Marcos Olarte Ramírez como concejal del Centro Democrático del Municipio de Floridablanca?

Para dar respuesta a este interrogante corresponderá analizar si del contenido del artículo 27 numeral 5º de la Ley 1475 de 2011 se desprende una consecuencia frente a la legalidad del acto de elección del señor Marcos Olarte Ramírez

H. Tesis.

No, porque la norma citada por la parte demandante no comporta una consecuencia que permita desvirtuar la legalidad del acto de elección del demandado.

I. Marco Normativo y jurisprudencial.

1. De la suspensión provisional de actos administrativos

De conformidad con la ley 1437 de 2011, en el desarrollo de un proceso originado en el medio de control de nulidad electoral, es posible decretar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto de elección, de nombramiento y/ de llamamiento a ocupar la curul, siempre y cuando se cumpla con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 231 que prescribe:

*“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...) (Se destaca).*

Del mismo modo, en materia de medidas cautelares se exigen requisitos



generales de origen formal, generales o comunes,² que son: **(1)** tratarse de procesos declarativos o los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;³ **(2)** existir solicitud de parte⁴ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.⁵

También se presentan requisitos generales de índole material, como: **(1)** que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia;⁶ y **(2)** que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.⁷

Así, el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada pretende garantizar el objeto del proceso, ya que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben aplicar las normas pertinentes al caso concreto, para lograr el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, si no están en discusión.

Al respecto, la Corte constitucional ha señalado que las medidas cautelares desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia y el derecho de las personas a acceder a ella, sobre todo, en condiciones de igualdad. Ver entre otras, sentencia C-043 de 2021, C- 379 de 2004⁸.

Igualmente, ha considerado que deben darse dos presupuestos esenciales para decretar una medida cautelar a efectos de asegurar su proporcionalidad y congruencia:

«El periculum in mora (o peligro en la demora), “tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se

² En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

³ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁴ De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

⁵ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁶ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁷ Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

⁸ Sentencia C-054 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.



frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso⁹».

El fumus boni iuris (o apariencia de buen derecho), que “aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal¹⁰».

2. Financiación prohibida.

El artículo 109 constitucional¹¹, establece que «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», precisando que la Ley, determinará «el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación».

De esta manera, la Constitución contempla la financiación parcial de los partidos y las campañas electorales con recursos estatales de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos¹²; así mismo, establece la norma constitucional, la procedibilidad de la sanción de pérdida de investidura o del cargo por la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, estableciendo el deber de rendición de cuentas por parte de los partidos; y específicamente que la financiación privada no podrá tener «fines antidemocráticos o atentatorios del orden público».

Por su parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 determina, en su artículo 20, el deber del Estado de concurrir a la financiación de la campaña electoral, junto con las siguientes fuentes de financiación privada a las cuales podrán acudir los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular:

- «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.*

⁹ SentenciaC-490 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰ SentenciaSU-913 de 2009 M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹¹ norma modificada por el acto legislativo 01 de 2009

¹² En sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo que la ayuda financiera estatal debe ser parcial y estar encaminada a neutralizar los riesgos que implican, para una verdadera democracia, algunas de las modalidades de financiación política, desmesuradas y dirigidas a neutralizar la acción pública del candidato elegido, por parte de los grupos económicos de poder: "La 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 político-, busco neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalecerse 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"



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

Sobre ello, el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011¹³, debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, que señala que está prohibida la financiación de las campañas electorales que provengan de las siguientes fuentes:

«1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

4. Las contribuciones anónimas

5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley. 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.»

3. Los conceptos y alcances de los vocablos campaña y candidato.

Con relación a esta diferencia, es oportuno establecer lo manifestado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de fecha 3 de abril de 2018¹⁴, en el proceso de pérdida de investidura que se adelantó contra un congresista, por supuestamente incurrir en la conducta establecida en el artículo 110 Constitucional en concordancia con el numeral 6º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011.

¹⁴ Radicado: 11001-03-13-000-2017-00328-00 (PI).



En esa oportunidad, la Sala Plena estableció que el candidato es uno de los tantos sujetos que tienen la viabilidad de adelantar la campaña electoral, lo cual, de suyo conlleva la clara distinción entre estas dos categorías nominales, bajo el entendido de que una cosa es la campaña, y otra, muy distinta, el candidato que participa de ella.

Es decir, los conceptos de candidato y campaña se presentan como un binomio de naturaleza divisible, pues no en todos los certámenes electorales la existencia de uno comporta la intervención del otro, considerando como lo caracteriza la realidad electoral, que las campañas pueden o no adelantarse con la participación de candidatos.

En consecuencia, con fundamento en esa diferencia conceptual la Sala Plena del Consejo de Estado negó la pérdida de investidura de un congresista que aportó a una campaña a la alcaldía, al establecer la Corporación que la correcta lectura del artículo 27 numeral 6º de la Ley 1475 de 2011, permite observar, con mayor rigor, que el demandado no incurrió en conducta violatoria del régimen congresal, pues no se puede equiparar el “*contribuir a una campaña*” con el “*contribuir a un candidato*”, porque implicaría desconocer el contenido de la norma superior en cita y alterar el supuesto fáctico de la ley y, por ende, su consecuencia jurídica.

J. Hechos probados.

1. Consta en el proceso, el Acta E- 26 CON del 6 de noviembre de 2023, por medio de la cual se declaró la elección del señor Marcos Olarte Ramírez como concejal de Floridablanca para el periodo 2024 a 2027, por el partido Centro Democrático¹⁵.
2. Consta un informe individual de ingresos y gastos de la campaña, para la elección del 29 de octubre de 2023 (formulario 8B), en el cual el señor Marcos Olarte Ramírez reportó el valor de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$4.940.000) mediante el código 101 con el concepto de créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes¹⁶.

¹⁵ [014EscritoSubsanacion.docx](#)

¹⁶ [006AnexoInformeAportesCandidatos.pdf](#)



3. Esta demostrada la existencia de un proceso penal por el delito de prevaricato por omisión, con radicado 68001600882820160062600 que cursa en el Juzgado 013 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bucaramanga, donde al parecer Marcos Olarte Ramírez es uno de los imputados¹⁷.

K. Decisión de la medida cautelar.

Como respuesta al planteamiento formulado, la Sala estima que no procede suspender provisionalmente el acto de elección demandado, porque la situación fáctica que prevé el numeral 5º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, no tipifica una situación que traiga como consecuencia la nulidad del acto de elección.

En ese sentido, se comparte el criterio que sostuvo el Procurador Judicial, al considerar que el hecho de que se tipifique la situación descrita en el numeral 5º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, no trae como consecuencia la inhabilidad de la persona que resultó electa, puesto que expresamente dicha disposición no lo prevé, como si lo prevén otras disposiciones de la misma ley, como es el caso del artículo 2º que contempla la doble militancia. Por lo tanto, dado el carácter restrictivo de las causales de nulidad, no sería procedente por vía de interpretación, deslegitimar el acto de elección, cuando el legislador no lo ha consagrado de manera expresa.

En todo caso, sin desconocer los principios de transparencia y moralidad, así como la fuerza vinculante que ostenta la Ley Estatutaria 1475 de 2011, resulta preciso señalar que al interpretar y aplicar el artículo 27 de la citada ley a casos como el que se estudia, debe entenderse que su finalidad está enderezada a la protección de la democracia y combatir el ingreso al vínculo electoral de dineros mal habidos, ilegales, derivados de conductas punibles o de aquellos cuyo origen se desconoce, para lo cual previo el legislador otros mecanismos judiciales, como la regulación de tipos penales, juicios políticos e imposición de sanciones a los partidos y directivos.

Por lo tanto, la Sala estima que la conducta atribuida al demandado no afecta la legalidad del acto de su elección, porque dicha norma debe ser interpretada en conjunto con los artículos 10, 11 y 12 de la misma Ley, los cuales contemplan sanciones disciplinarias, pero contra los partidos y sus directivos.

¹⁷ [004ReporteProceso.docx](#)



Por lo anterior, la Sala es del criterio que la situación descrita en el caso bajo estudio no encaja en las causales genéricas de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, pues, los aportes que se aduce realizó el demandado a la campaña no era una situación que imposibilitara a la comisión escrutadora declarar su elección, pues no está fundado como un requisito esencial para la formación del acto, como sí lo son las situaciones tipificadas en los artículos 2º y 26 de la Ley 1475 de 2011, que establecen una consecuencia jurídica adversa para la persona elegida.

En conclusión, se estima que el desconocimiento de las normas relativas al financiamiento de las campañas electorales, más que erigirse como causal de nulidad electoral, corresponde a conductas que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por el Consejo Nacional Electoral¹⁸ y a las demás que consagra la Constitución Política y la Ley.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,**

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada contra el acto de elección del señor Marcos Olarte Ramírez como concejal del municipio de Floridablanca, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente al señor Marcos Olarte Ramírez, en los términos de los artículos 199 y 277 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: Notifíquese personalmente al Ministerio Público a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, que si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de mayo de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00034-00.



QUINTO: Córrase traslado de la demanda por el término de quince (15) días, acorde con lo preceptuado en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: Notifíquese por estado a la parte demandante.

SÉPTIMO: Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación, o en su defecto por conducto de otros medios eficaces de comunicación, tales como radio o televisión institucional, de conformidad con el numeral 5º del artículo 277 ibidem.

OCTAVO: NEGAR la suspensión provisional del Acta E-26 CON por medio de la cual se declaró la elección del demandado como concejal del municipio de Floridablanca, conforme las razones expuestas en la parte motiva.

NOVENO: Conforme la Circular PCSJC24-1 del 11 de enero de 2024 proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, se requiere a las partes para que los memoriales y demás documentos dirigidos al proceso de la referencia, se radiquen a través de la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI.

DÉCIMO: Por intermedio del Auxiliar Judicial del Despacho, efectúense las anotaciones de rigor en el sistema de Gestión Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica **TEAMS**, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

Acta de Sala No. 019 del 6 de marzo del 2024

Firmado Electrónicamente
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada

Aclaración de Voto
IVÁN FERNANDO PRADA MACIAS
Magistrado

Aprobado Teams
FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA
Magistrada