



## RESOLUCIÓN No. 0970 DE 2022 (26 de enero)

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

### EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el numeral 6 del artículo 265 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, y teniendo en cuenta los siguientes:

#### 1. HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

- 1.1. Mediante correo electrónico enviado el 21 de junio de 2019, por parte de la ciudadana **CLAUDIA MARCELA CARDOZO NIÑO**, procuradora provincial de Tunja, y con radicado de fecha 26 de junio de 2019, se remitió oficio N° 001901, con referencia "*Publicidad Electoral en los Municipios de Tunja y Cómbita*" en donde se presentó denuncia por una presunta vulneración a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 130 de 1994 y el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, por parte del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, posible candidato a la Gobernación de Boyacá. En los siguientes términos: (folio 02):

"(...)

*Atento saludo:*

*En ejercicio de la función prevista en el numeral 7° del artículo 76 del Decreto 262 de 2000, me permito solicitar a su despacho, se sirva de conformidad con lo previsto en el literal a) artículo 39 de la ley 130 de 1994, iniciar las actuaciones administrativas y sancionatorias a que hubiere lugar, con ocasión de la propaganda electoral exterior visual existente en los municipios de Tunja y Combita, con ocasión de los comicios electorales que se avecinan y que pueden resultar extemporánea, toda vez que de conformidad con lo previsto en la resolución 14778 de 11 de octubre de 2018 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la que se fija el calendario electoral, solo a partir del 27 de junio del año que avanza, la misma está autorizada.*

*De acuerdo con el recorrido realizado en los referidos municipios por parte de esta dependencia, se encontró lo siguiente:*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**Municipio de Tunja:** dos vallas, una en la avenida norte, sector norte sur, a la entrada del Barrio JJ Camacho, correspondiente al Partido Conservador Colombiano y la otra, en la avenida norte sentido sur-norte salida a Paipa, antes de la sede del ICBF – regional Boyacá, alusiva al señor Ramiro Barragán, partido Verde.

**Municipio de Combita:** ubicada en la vía Paipa - Tunja, sector las gemelas, alusivas al señor Ramiro Barragán, partido Verde.

Para su conocimiento y fines pertinentes, adjunto las fotografías respectivas.

De lo actuado, ruego a su señoría informar a esta providencia lo pertinente, con el propósito de adelantar la vigilancia respectiva.

(...)"

**1.2.** Dentro de la denuncia, la ciudadana **CLAUDIA MARCELA CARDOZO NIÑO**, procuradora provincial de Tunja anexó la siguiente pieza probatoria:

**1.2.1.** Fotografía de la valla publicitaria del ex candidato a la Gobernación de Boyacá, el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** tomada el viernes 21 de junio de 2019 a la 1:04 pm. (folio 03).



**1.2.2.** Fotografía de la valla publicitaria del ex candidato a la Gobernación de Boyacá, el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN** tomadas el viernes 21 de junio de 2019 a la 1:21 pm. (Folio 04).



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**1.3.** Mediante oficio GCE-CNCAE N°421, radicado el 26 de junio de 2019, el ciudadano **DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA**, del grupo control electoral de la Procuraduría General de la Nación, con referencia *“Remisión, por competencia, por presunta trasgresión a la Ley 130 de 1994 y Ley 1475 de 2011”* hizo traslado en los siguientes términos:

“(…)  
 Respetada doctora Lena:

*Comedidamente, y de conformidad la competencia constitucional y legal otorgada al Consejo Nacional Electoral, se da traslado a esa Corporación del material documental, correspondiente a su publicidad extemporánea, publicada en el diario Siete Días Boyacá haciendo alusión a la campaña del señor Ramiro Barragán, por información allegada a la Procuraduría General de la Nación, ello, teniendo en cuenta que este tipo de publicidad exterior visual puede resultar violatoria de las circunstancias establecidas por la ley 130 de 1994 y el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.  
 Lo anterior para que, en el marco de sus competencias, se atienda en lo pertinente el requerimiento y se investiguen las causales.*

*De las actuaciones que esa Corporación adelante, le solicitamos informar a esta Comisión.  
 (...)”*

**1.3.1.** Así mismo, en la denuncia en mención, el ciudadano **DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA**, del grupo de control electoral de la Procuraduría General de la Nación anexó la siguiente fotografía del diario Siete Días de Boyacá, en donde hay un titular con publicidad electoral del señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**: (folio 06)



**1.4.** Mediante reparto efectuado el 10 de julio de 2019, le correspondió al magistrado **RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**, conocer de la denuncia en contra del ciudadano

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, candidato a la Gobernación de Boyacá bajo el radicado 11394 y 11488-19.

**1.5.** Mediante Auto del cinco (05) de agosto de 2019 se ordenó la apertura de indagación preliminar administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, por la presunta vulneración a los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, en los municipios de Tunja y Cómbita - Boyacá y se ordenó la práctica de pruebas, dentro del expediente No. 11394-19 y 11488-19.

**1.5.1.** El mencionado Auto del 05 de agosto, se comunicó de la siguiente manera:

SUJETO PROCESAL	CALIDAD	COMUNICACIÓN	FECHA ENTREGA	FORMA COMUNICACIÓN
DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA	QUEJOSO (Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales)	CNE-SS- DER/22052/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	CORREO ELECTRÓNICO
CLAUDIA MARCELA CARDOZO NIÑO	QUEJOSA	CNE-SS- DER/28718/RRCO/2019000 11394-11488-00	23-09-2019	AVISO
DIARIO BOYACÁ SIETE DÍAS	REQUERIDO	CNE-SS- DER/22045/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	COMUNICACIÓN A DIRECCIÓN FÍSICA
WILLIAM MALPICA HERNÁNDEZ	Director de Censo Electoral- RNEC	CNE-SS- DER/22047/RRCO/2019000 11394-11488-00	9-08-2019	COMUNICACIÓN
COMANDANTE DE POLICÍA DE CÓMBITA-BOYACÁ	REQUERIDO	CNE-SS- DER/22043/RRCO/2019000 11394-11488-00	16-08-2019	COMUNICACIÓN A DIRECCIÓN FÍSICA
CÁMARA DE COMERCIO DE TUNJA	REQUERIDO	CNE-SS- DER/22048/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	COMUNICACIÓN A DIRECCIÓN FÍSICA
JOSÉ ANDRÉS ROMERO TARAZONA	REQUERIDO director general de la DIAN	CNE-SS- DER/22049/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	COMUNICACIÓN A DIRECCIÓN FÍSICA
OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS	REQUERIDO	CNE-SS- DER/22050/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	COMUNICACIÓN A DIRECCIÓN FÍSICA
REGISTRADURÍA MUNICIPAL DE CÓMBITA	ORDENÓ COMUNICAR AL SEÑOR RAMIRO BARRAGÁN	CNE-SS- DER/22053/RRCO/2019000 11394-11488-00	16-08-2019	COMUNICACIÓN POR CARTELERA
REGISTRADURÍA ESPECIAL DE TUNJA	ORDENÓ COMUNICAR AL SEÑOR RAMIRO BARRAGÁN	CNE-SS- DER/22054/RRCO/2019000 11394-11488-00	14-08-2019	COMUNICACIÓN POR CARTELERA
COMANDANTE DE POLICÍA DE TUNJA	REQUERIDO	CNE-SS- DER/22042/RRCO/2019000 11394-11488-00	13-08-2019	COMUNICACIÓN DIRECCIÓN FÍSICA

**1.6.** En cumplimiento del auto antes mencionado, se radicaron en la subsecretaría de la Corporación los oficios que contienen las respuestas que se relacionan a continuación:

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**1.6.1.** Oficio RDE-DCE.2492 del 16 de agosto de 2019, referenciado como “*Respuesta a solicitud de información – Radicado No CNE –SS-DER/22047/RRCO /2019000011394-11488-00 Radicado Interno 176512*” suscrito por **WILLIAM MALPICA HÉRNANDEZ**, director de censo electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Fl. 12)

**1.6.2.** Oficio Ref: 0702019ER01927 radicado en la subsecretaría de esta Corporación el 29 de agosto de 2019, suscrito por **NUBIA REYES ZIPA**, coordinadora Grupo G.T. Y Administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro. (Fl. 13)

**1.6.3.** Oficio referenciado CNE-SS-DER/22045/RRCO/20190001139 radicado el 29 de agosto de 2019, suscrito por el ciudadano **JOSÉ RICARDO BAUTISTA PAMPLONA** representante legal del diario Boyacá Siete Días, informó lo siguiente:

*(...)*

*Respetado saludo.*

*En atención al asunto de la referencia, doy respuesta al mismo en los siguientes términos:*

*1. Si el señor **Ramiro Barragán** realizó **propaganda de carácter electoral** en la publicación efectuada el día miércoles 19 de julio de 2019:*

*Sea lo primero aclarar que la publicación realizada corresponde al día miércoles 19 de junio de 2019, en donde, el señor **Ramiro Barragán** pauta con el periódico **Boyacá Siete Días** con el fin de **informarle a los ciudadanos** de las diferentes provincias de Boyacá **que se adelantaría una consulta interna**, por cuenta del partido verde, **esto a través de una firma encuestadora y cuyo fin sería escoger a quién se le daría el aval para ser el candidato a la Gobernación de Boyacá de este partido**, a su vez los invita a participar en la referida encuesta; esta publicación se pautó bajo la modalidad de información comercial.*

*Teniendo en cuenta que en la consulta en mención participarían los señores Omar Franco y Ramiro Barragán, en este mismo periódico se les dio la posibilidad a los aspirantes mencionados para que, en un espacio de dos páginas, cada uno de ellos explicara su propuesta, espacio que no fue pago en el periódico que represento, sino que correspondió a la labor periodística del equipo de Boyacá Siete Días en donde a manera de noticia informativa se hace mención a los candidatos.*

*2. La publicación que aparece en el periódico Boyacá Siete Días se efectuó, reitero, a título de información comercial, el pago fue realizado por el señor **Ramiro Barragán**, cuyo valor fue de **Dos Millones Cien Mil Pesos MCTE (\$2.100.000)** y la cual apareció en la edición N° 3986 de fecha 19 de junio de 2019.*

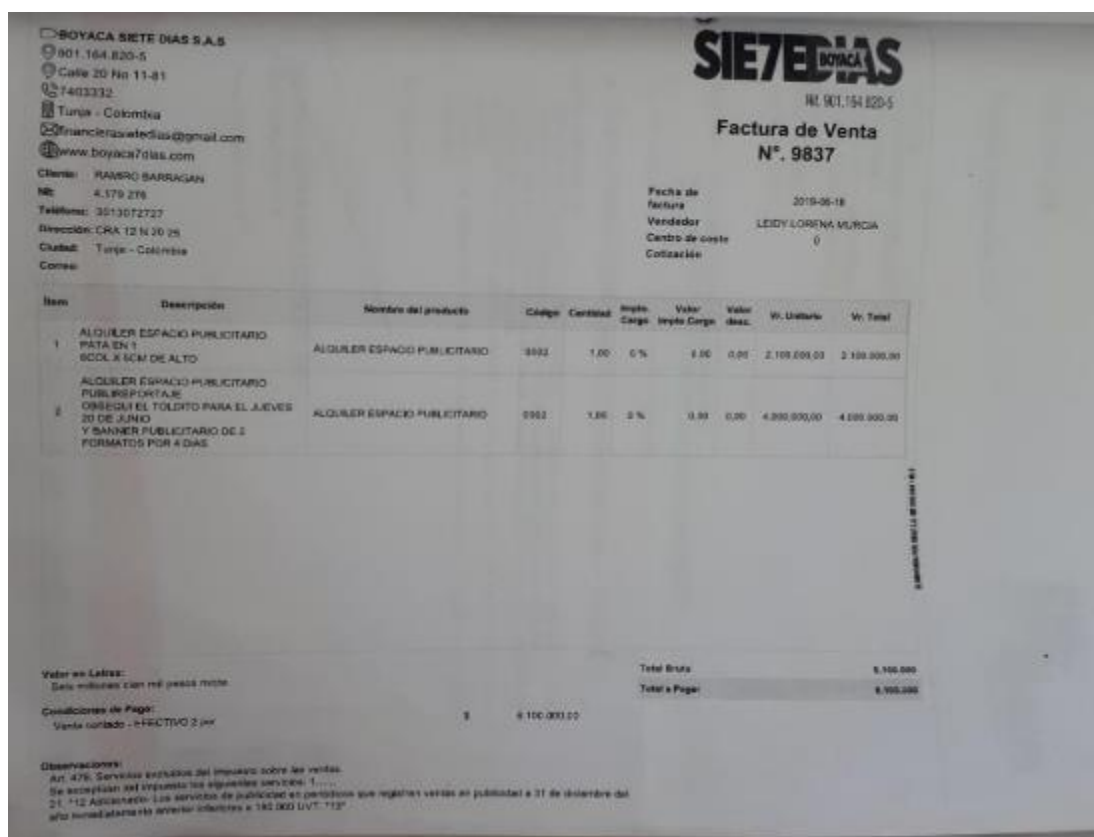
*3. Como soporte de lo aquí indicado **se envía copia de la factura N° 9837 de fecha 18 de junio de 2019, a través de la cual efectuó el pago de la información comercial** relacionada con el señor Ramiro Barragán, haciendo claridad que, si bien es cierto en la misma se relacionan otros conceptos, también lo es que el soporte de pago solicitado por ustedes corresponde al indicado en el ítem N° 1 de la mencionada factura. (Negrita fuera del texto original)*

*(...)*

**1.6.4.** Asimismo, anexo al oficio enviado por el ciudadano **JOSÉ RICARDO BAUTISTA PAMPLONA** representante legal del diario Boyacá Siete Días, se anexó en un folio la factura de venta “No. 9837 del 18 de junio de 2019, cliente **RAMIRO BARRAGÁN**,

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

vendedor **LEIDY LORENA MURCIA**, nombre del producto **ALQUILER ESPACIO PUBLICITARIO**, Total a pagar **6.100.000”**.



**1.6.5.** Oficio CCT-SG- 968 radicado en la subsecretaría de esta Corporación el 16 de agosto de 2019, suscrito por **WILMAR FERNANDO LÓPEZ GALINDO**, secretario general de la Cámara de Comercio de Tunja.

**1.7.** Por medio de oficio No. 003590 recibido el 15 de octubre de 2019 a esta Corporación, la funcionaria **CLAUDIA MARCELA CARDOZO NIÑO**, procuradora provincial de Tunja en respuesta del auto proferido el 26 de junio de 2019 donde se ordenó ampliar la denuncia, menciona lo siguiente:

“ (...)

**Circunstancias de Tiempo y modo en que se realizó la conducta:** Como se manifestó en el oficio 1901 de 21 de junio de 2019, por parte de este despacho se adujo, para el caso del municipio de Tunja: “Municipio de Tunja: dos vallas, una en la avenida norte, sentido norte sur, a la entrada del Barrio JJ Camacho, correspondiente al Partido Conservador Colombiano y la otra, en la avenida norte sentido sur-norte salida a Paipa, antes de la sede del ICBF – regional Boyacá, alusiva al señor Ramiro Barragán, Partido Verde.” Las fotos adjuntas en el escrito y remitidas al correo electrónico [atencionalciudadano@cne.gov.co](mailto:atencionalciudadano@cne.gov.co) el viernes 21/06/2019 05:39 pm., fueron tomadas por uno de los funcionarios de la Procuraduría Provincial de Tunja el día viernes 21 de junio de 2019, a la 1:04 pm y 1:21 pm respectivamente, y ese mismo día, puesto en conocimiento de la autoridad electoral.

**Indicar el cargo de elección Popular:** Ramiro Barragán actualmente es candidato a la Gobernación de Boyacá por el partido Verde. La propaganda denunciada, en su esquina inferior izquierda, tiene las insignias del partido verde.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*Respecto de los otros interrogantes descritos en el artículo segundo, no se tiene conocimiento alguno. La denuncia se realiza de oficio con los elementos descritos en la denuncia inicial.*

*De igual manera, es preciso señalar, que se ha recibido notificación de Indagación Preliminar en el radicado No. 11394-19 y 11488-19, M.P. RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA, en el que al parecer se está ventilando la misma queja electoral, por publicidad electoral extemporánea. Lo anterior con el fin de que se estudie la posibilidad de acumular el presente trámite al referido con precedencia.  
(...)"*

**1.8.** El 16 de septiembre de 2019, la señora **GINA MARCELA SÁNCHEZ CAMARGO** presentó denuncia en los siguientes términos:

*(...)  
Me dirijo a ustedes con el fin de solicitar se investigue la cantidad y procedencia de recursos en las campañas políticas de Boyacá, en particular la de el señor Ramiro Barragán, candidato del partido verde, quien se desplaza en helicóptero en sus recorridos y tiene un amplio despliegue publicitario, así como la de la señorita Luisa Rodríguez, candidata a la asamblea por el partido verde, quien con apenas 21 años, siendo estudiante y perteneciente a una familia modesta, tiene a su servicio 2 camionetas, enorme cantidad de publicidad, además de los gastos de las giras, más aún cuando es apoyada en su candidatura por el primo hermano del señor gobernador del departamento, el señor Cesar Amaya quien también es estudiante.  
(...)"*

**1.9.** El 18 de febrero se profirió la Resolución No. 0695 de 2020 "Por medio de la cual se **ORDENÓ LA APERTURA DE INVESTIGACIÓN Y SE FORMULARON CARGOS**, por la presunta vulneración de los artículos 24 de la Ley 130 de 1994, 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, en contra del candidato a la Gobernación del departamento de Boyacá, **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276, y se adoptaron otras disposiciones dentro del expediente No.11394-19 y 11488-19".

**1.9.1.** El mencionado Acto Administrativo se notificó de la siguiente manera:

SUJETO PROCESAL	CALIDAD	NOTIFICACIÓN	FECHA ENTREGA	FORMA NOTIFICACIÓN
Ramiro Barragán Adame	Ex candidato a la Gobernación de Boyacá	CNE-SS-NMHS/C-2246/RRCO/201900011394-11488-00	30-06-2020	Aviso
José María Sarmiento Ortiz	Coordinador Grupo Control Electoral	CNE-SS-NMHS/055025/RRCO/201900011394-11488-00	11-03-2020	Correo Electrónico
José Antonio Vargas Yuncosa	Asesoría de Inspección y Vigilancia	CNE-SS-NMHS/05026/RRCO/201900011394-11488-00	11-03-2020	Comunicación
Rodrigo Romero Hernández /Jaime Navarro Wolff	Representante legal partido Alianza Verde	CNE-SS- DER/05027/RRCO/201900011394-11488-00	12-03-2020	Comunicación

**1.10.** La Resolución No. 0695 del 18 de febrero de 2020 fue notificada por cartelera al ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, el 23 de junio de 2020 y fue desfijada el 30 de junio de 2020.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**1.11.** El 22 de julio de 2020 el señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** a través de abogado, el señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO**, identificado con cédula de ciudadanía 7.184.094 expedida en Tunja, con tarjeta profesional No. 218.766, presentó descargos.

**1.12.** Mediante Auto del 15 de junio de 2021, se dio traslado para la presentación de alegatos dentro de la investigación administrativa y se reconoció personería jurídica al señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO**.

**1.12.1.** El mencionado Auto del 15 de junio de 2021, se comunicó a través de la subsecretaría de esta Corporación de la siguiente forma:

SUJETO PROCESAL	CALIDAD	COMUNICACIÓN	FECHA ENTREGA	FORMA COMUNICACIÓN
Jhon Fredy Álvarez Camargo	Abogado del ex Candidato Ramiro Barragán	CNE-SS- NMHS/18390/RRCO/201900011 394-00 201900011488-00	18 de Julio de 2021	Correo Electrónico
Ramiro Barragán Adame	Ex candidato	CNE-SS- NMHS/18564/RRCO/201900011 394-00 201900011488-00	9 de julio de 2021	Cartelera
Claudia Marcela Cardozo Niño	Quejosa	CNE-SS- NMHS/18392/RRCO/201900011 394-00 201900011488-00	22 de junio de 2021	Correo Certificado
Daniel Fernando Espinosa Silva	Quejoso	CNE-SS- NMHS/18393/RRCO/201900011 394-00 201900011488-00	18 de julio de 2021 22 de junio de 2021	Correo Electrónico Correo Certificado
Jose María Sarmiento Ortiz	Procuraduría General de la Nación	CNE-SS- NMHS/18394/RRCO/201900011 394-00 201900011488-00	18 de junio de 2021	Correo Electrónico

**1.13.** El 01 de julio de 2021, el señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** apoderado del señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, presentó escrito de alegatos.

**1.14.** El 02 de julio de 2021, la Procuraduría General de la Nación presentó escrito de alegatos.

**1.15.** Mediante Auto del 26 de julio de 2021, se ordenó la práctica de unas pruebas para un mejor proveer, en los siguientes términos:

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO: ORDÉNASE** a la dirección de gestión electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil para que en un término de tres (3) días contados a partir de la comunicación del presente Auto, remita a este despacho la siguiente información:

1) Si el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276 ha sido candidato anteriormente a algún cargo o corporación de elección popular con anterioridad a las elecciones del 27 de octubre de 2019

2) Que partidos políticos u organizaciones políticas realizaron consultas populares, internas o interpartidistas para las elecciones de candidatos a la Gobernación de Boyacá para las elecciones de 2019.

(...)



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDÉNASE** a la asesoría del inspección y vigilancia de esta Corporación para que en un término de tres (3) días contados a partir de la comunicación del presente Auto remita a este despacho:

- 1) Sírvase indicar si el **PARTIDO ALIANZA VERDE** informó sobre la realización de alguna consulta popular, interna o interpartidista a la Gobernación en el departamento de Boyacá para las elecciones del 27 de octubre de 2019.
- 2) Allegar a este despacho los estatutos vigentes del **PARTIDO ALIANZA VERDE**.

(...)

**ARTÍCULO TERCERO: ORDÉNASE** a la subsecretaría de esta Corporación para que en un término de tres (3) días contados a partir de la comunicación del presente Auto remita a este despacho:

- 1) Indicar si el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276 a elevado solicitud de conceptos referentes a la realización de publicidad electoral para la Gobernación del departamento de Boyacá.
- 2) Indicar si el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276 a elevado solicitud de conceptos referentes a la realización de consultas populares internas e interpartidistas y/o de encuestas para la Gobernación de Boyacá 2020-2023.

(...)

**ARTÍCULO CUARTO: ORDÉNASE** al **PARTIDO ALIANZA VERDE** para que en un término de tres (3) días contados a partir de la comunicación del presente Auto remita a este despacho:

- 1) Indicar si el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276 ha elevado con anterioridad consultas acerca de la realización de publicidad electoral en medios de comunicación y en espacio público para la realización de una encuesta realizada en el departamento de Boyacá para la Gobernación 2020-2023 en caso afirmativo remitir copia a este despacho de la consulta y respuesta dada por parte del partido al candidato.
- 2) Indicar si el **PARTIDO ALIANZA VERDE** le concedió al ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la cédula de ciudadanía No.4.179.276 concepto favorable para desplegar publicidad electoral en medios de comunicación y espacio público, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019 a la Gobernación de Boyacá, en caso afirmativo remitir copia a este despacho de la respuesta dada por parte del partido al candidato.

(...)"

**1.15.1.** El mencionado Auto del 26 de julio de 2021 se comunicó de la siguiente manera:

SUJETO PROCESAL	CALIDAD	COMUNICACIÓN	FECHA ENTREGA	FORMA COMUNICACIÓN
Jhon Fredy Álvarez Camargo	Abogado del ex candidato Ramiro Barragán	CNE-SS-CCS/023226/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	29 de Julio de 2021	Correo Certificado
Ramiro Barragán Adame	ex candidato	CNE-SS-CCS/024859/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	9 de agosto de 2021	Cartelera
Claudia Marcela Cardozo Niño	quejosa	CNE-SS-CCS/023228/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	29 de julio de 2021	Correo Certificado
Daniel Fernando Espinosa Silva	quejoso	CNE-SS-CCS/023229/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	29 de julio de 2021	Correo Certificado

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

SUJETO PROCESAL	CALIDAD	COMUNICACIÓN	FECHA ENTREGA	FORMA COMUNICACIÓN
Lena Hoyos González	Subsecretaría CNE	CNE-SS-CCS/023224/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	27 de julio de 2021	Correo Electrónico
Ludys Emilse Campo Villegas	Dirección Nacional de Gestión Electoral- RNEC	CNE-SS-CCS/023222/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	27 de julio de 2021	Comunicación
José Antonio Vargas Yuncosa	Asesoría de Inspección y Vigilancia CNE	CNE-SS-CCS/023223/RRCO/201900011394-00 201900011488-00	27 de julio de 2021	Correo Electrónico
Rodrigo Romero Hernández / Jaime Navarro Wolff	Representante Legal del partido Alianza Verde	CNE-SS-CCS/023225RRCO/201900011394-00 201900011488-00	28 de julio de 2021	Correo Electrónico

**1.15.2.** Las respuestas del auto en mención se recibieron la siguiente forma:

- El 29 de julio de 2021, la Asesoría de Inspección y Vigilancia presentó oficio CNE-AIV-1062-2021 vía correo electrónico, por medio del cual dio respuesta a lo requerido por medio de auto para un mejor proveer del 26 de julio.
- El 3 de agosto de 2021, la dirección de gestión electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, presentó oficio RDE - DGE – 1873 vía correo electrónico, por medio del cual dio respuesta a lo requerido por medio de auto para un mejor proveer del 26 de julio.
- El 30 de agosto de 2021, la subsecretaría del Consejo Nacional Electoral, presentó correo electrónico, por medio del cual dio respuesta a lo requerido por medio del auto para un mejor proveer del 26 de julio de 2021.

**1.16.** Mediante Auto del 11 de octubre de 2021, se ordenó dar traslado de las pruebas recaudadas en respuesta del Auto del 26 de julio de 2021, y se dio traslado de alegatos.

**1.17.** El 29 de octubre de 2021, el señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** apoderado del señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, presentó escrito de alegatos.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. COMPETENCIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En virtud del artículo 265, numeral 6 de la Constitución Política y el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, la Corporación es competente para conocer de las quejas por presunta violación del artículo 24 de la Ley 130 de 1994, subrogado por el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

## 2.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“(...)

**Artículo 265:** *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.*

(...)”.

## 2.1.2 LEY 130 DE 1994

“(...)

**ARTÍCULO 39. FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.** *El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente.*

*Valores reajustados por el artículo primero de la Resolución No. 0140 de 2021, por medio de la cual se estableció que para el año 2021, el valor de las multas previstas en el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994 no será inferior a **CATORCE MILLONES CIENTO SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$14.167.395) MONEDA LEGAL COLOMBIANA**, ni superior a **CIENTO CUARENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$141.673.956) MONEDA LEGAL COLOMBIANA**.*

*Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.*

(...)”

## 2.2. PROPAGANDA ELECTORAL

### 2.2.1. LEY 130 DE 1994

“(...)

**ARTÍCULO 24. PROPAGANDA ELECTORAL.** *Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral.*

*Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.*

(...)”

### 2.2.2. LEY 1475 DE 2011

“(...)

**ARTÍCULO 34. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA ELECTORAL.** *Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.*

*La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.*

**ARTÍCULO 35. PROPAGANDA ELECTORAL.** *Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.*

*La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación. En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.*

*(...)*

### 2.3. DE LOS GASTOS ANTICIPADOS

#### LEY 1475 DE 2011

*(...)*

**ARTÍCULO 34. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA ELECTORAL.** *Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.*

*La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.*

*La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.*

*(...)*

### 2.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ADELANTADO POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estatuyó una regulación general que debe observar toda autoridad administrativa que ejerza potestad sancionatoria cuando no exista un procedimiento regulado por ley especial, o cuando existiendo este, el mismo presenta vacíos. En lo pertinente, el referido código consagra:

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

“(...)

**Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

*Parágrafo.* Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se registrarán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.”

“Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

(...)”

### 3. ACERVO PROBATORIO

Obran en el expediente los siguientes elementos de prueba:

#### 3.1. DE LAS APORTADAS POR LOS DENUNCIANTES

3.1.1. Dos (02) fotografías de las vallas publicitarias del ex candidato a la Gobernación de Boyacá, el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** tomadas el viernes 21 de junio de 2019 a la 1:04 pm. y 1:21 pm respectivamente (Fl. 3 y 4)

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**Fotografía No. 1**



**Fotografía No. 2**



**3.1.2. Fotografía del diario Siete Días de Boyacá, en donde hay un titular con publicidad electoral del señor RAMIRO BARRAGÁN ADAME: (folio 6)**



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

### 3.2. DE LAS RECAUDADAS POR EL MAGISTRADO PONENTE

3.2.1. Oficio referenciado CNE-SS-DER/22045/RRCO/20190001139 radicado el 29 de agosto de 2019, suscrito por el ciudadano **JOSÉ RICARDO BAUTISTA PAMPLONA** representante legal del diario Boyacá Siete Días, informó lo siguiente:

“(...)

*Respetado saludo.*

*En atención al asunto de la referencia, doy respuesta al mismo en los siguientes términos:*

*4. Si el señor **Ramiro Barragán** realizó **propaganda de carácter electoral** en la publicación efectuada el día **miércoles 19 de julio de 2019**:*

*Sea lo primero aclarar que la publicación realizada corresponde al día **miércoles 19 de junio de 2019**, en donde, el señor **Ramiro Barragán** **pauta con el periódico Boyacá Siete Días** con el fin de **informarle a los ciudadanos** de las diferentes provincias de Boyacá **que se adelantaría una consulta interna**, por cuenta del partido verde, **esto a través de una firma encuestadora y cuyo fin sería escoger a quién se le daría el aval para ser el candidato a la Gobernación de Boyacá de este partido**, a su vez los invita a participar en la referida encuesta; esta publicación se **pautó** bajo la modalidad de **información comercial**.*

*Teniendo en cuenta que en la consulta en mención participarían los señores Omar Franco y Ramiro Barragán, en este mismo periódico se les dio la posibilidad a los aspirantes mencionados para que, en un espacio de dos páginas, cada uno de ellos explicara su propuesta, espacio que no fue pago en el periódico que represento, sino que correspondió a la labor periodística del equipo de Boyacá Siete Días en donde a manera de noticia informativa se hace mención a los candidatos.*

*5. La publicación que aparece en el periódico Boyacá Siete Días se efectuó, reitero, a **título de información comercial**, el pago fue realizado por el señor **Ramiro Barragán**, cuyo valor fue de **Dos Millones Cien Mil Pesos MCTE (\$2.100.000)** y la cual apareció en la edición N° 3986 de fecha 19 de junio de 2019.*

*6. Como soporte de lo aquí indicado **se envía copia de la factura N° 9837 de fecha 18 de junio de 2019, a través de la cual efectuó el pago de la información comercial** relacionada con el señor Ramiro Barragán, haciendo claridad que, si bien es cierto en la misma se relacionan otros conceptos, también lo es que el soporte de pago solicitado por ustedes corresponde al indicado en el ítem N° 1 de la mencionada factura. (Negrita fuera del texto original)*

*(...)”*

Asimismo, anexo al oficio enviado por el ciudadano **JOSÉ RICARDO BAUTISTA PAMPLONA** representante legal del diario Boyacá Siete Días, se anexó en un folio la factura de venta “No. 9837 del 18 de junio de 2019, cliente **RAMIRO BARRAGÁN**, vendedor **LEIDY LORENA MURCIA**, nombre del producto **ALQUILER ESPACIO PUBLICITARIO**, Total a pagar **6.100.000”**.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.



**3.2.2.** Oficio enviado vía correo electrónico el 3 de agosto de 2021 por Dirección de gestión electoral No. 420 RDE - DGE – 1873, en los siguientes términos:

“(…)

**Asunto:** Oficio CNE-SS-CCS/C-023222/RRC0/201900011394-00 y 201900011488-00

**SIC No.:** 97730 / 2021

*Respetada doctora Lena:*

*En atención a su solicitud, recibida en esta Dirección el 29 de julio de 2021, vía correo electrónico, en el cual solicita:*

(…) 1) *Si el ciudadano RAMIRO BARRAGÁN ADAME identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.179.276 ha sido candidato a algún cargo o corporación pública de elección popular con anterioridad a las elecciones del 27 de octubre de 2019*

2) *Que partidos políticos u organizaciones políticas realizaron consultas populares, internas o interpartidistas con el fin de seleccionar candidatos a la Gobernación de Boyacá para las elecciones de 2019. (...)*

*Una vez consultados los archivos y bases de datos que reposan en esta Dirección, de manera atenta me permito dar respuesta a su requerimiento en el orden planteado, así:*

1. *Certámenes electorales en los que participó el señor Ramiro Barragán Adame:*

AÑO	CORPORACIÓN	CIRCUNSCRIPCIÓN	PARTIDO POLÍTICO	ELECTO
2019	Gobernación	Boyacá	Coalición Gran Alianza por Boyacá (Partidos Alianza Verde y Liberal Colombiano)	Si
2011	Alcaldía	Nobsa - Boyacá	Partido Verde	Si
2010	Senado de la República	Nacional	Compromiso Ciudadano por Colombia	No
2003	Alcaldía	Nobsa - Boyacá	Partido Colombia Siempre	No



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*2. En el año 2019, no se evidencia la realización de Consultas Partidistas e Interpartidistas en el departamento de Boyacá.  
(...)"*

**3.2.3.** Oficio CNE-AIV-1062-2021 enviado vía correo electrónico el 29 de julio de 2021 por la asesoría de inspección y vigilancia del Consejo Nacional Electoral, en los siguientes términos:

*"(...)  
dando cumplimiento a lo ordenado en el numeral 1 del artículo en cita, me permito informar que revisados los archivos que reposan en esta asesoría se evidencia que no se realizó consulta popular interna o interpartidista por parte del **PARTIDO ALIANZA VERDE**, para seleccionar candidatos a la Gobernación de Boyacá para las elecciones del 27 de octubre de 2019.  
Con respecto al numeral 2, adjunto a esta respuesta los estatutos del **PARTIDO ALIANZA VERDE**"  
(...)"*

**3.2.4.** Estatutos del partido **ALIANZA VERDE** allegados por la Asesoría de Inspección y Vigilancia.

**3.2.5.** Informe enviado el 30 de agosto de 2021, vía correo electrónico por la subsecretaría del Consejo Nacional Electoral, en los siguientes términos:

*"(...)  
Que revisados los sistemas de correspondencia **EXP** y **SIICNE** del Consejo Nacional Electoral, no se encontró ninguna solicitud de conceptos referente a la realización de publicidad en el marco de consultas populares internas o interpartidistas, con el fin de seleccionar candidatos para las elecciones del 27 de octubre de 2019, al igual no se evidenció ningún tipo de solicitud de conceptos referentes a la realización de consultas populares internas o interpartidistas y/o encuestas para la Gobernación de Boyacá 2020-2023, suscrita por el señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, con número de cedula No. **4.179.276**, hasta la fecha presente.  
(...)"*

### **3.3. DE LAS APORTADAS POR EL ABOGADO DEL SEÑOR RAMIRO BARRAGÁN ADAME**

Anexos allegados por el abogado **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** al escrito de descargos, así:

- a. Acuerdo ético y legal para ser avalado como candidato a la Gobernación de Boyacá por el partido Alianza Verde.
- b. Extracto del Acta No. 018 de 2019 de sesión del Comité Ejecutivo Nacional del partido Alianza Verde llevada a cabo el 21 de mayo de 2019.
- c. Fecha técnica de la encuesta realizada por INVAMER S.A.S. encargada por el partido Alianza Verde.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

## 4. CONSIDERACIONES

### 4.1. COMPETENCIA

#### 4.1.1. GENERALIDADES SOBRE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO

Antes de abordar los fundamentos constitucionales y legales que soportan la facultad sancionadora del Consejo Nacional Electoral, resulta necesario examinar brevemente la naturaleza del poder punitivo de la que deviene, no solo para contextualizar los mecanismos de auto tutela con que cuenta el Estado para salvaguardar el interés general, sino para exponer las garantías procesales que el procedimiento sancionatorio debe observar, máxime cuando tales instituciones (sancionatoria penal y sancionatoria administrativa) pivotan sobre el marco de un estado social de derecho, dotado de una carta de derechos fundamentales y con unas competencias de la administración pública regladas.

En este sentido, el poder punitivo del Estado, el “*iuspuniendi*”, es una expresión latina referida al derecho o facultad del Estado para castigar<sup>1</sup>, que se manifiesta a través de dos potestades sancionadoras, la penal y la administrativa, que indistintamente buscan la sana convivencia social y el cumplimiento de los fines estatales, a pesar de encontrar diferencias entre estas, como es el poder desde donde se ejercen (poder judicial en un caso y poder ejecutivo en otro), el tipo de consecuencia jurídica que una y otra acarrea (penas o sanciones) y el carácter preventivo de la sanción, frente a la naturaleza esencialmente correctiva de pena<sup>2</sup>.

Algunos sectores de la doctrina<sup>3</sup> definen la potestad punitiva del Estado como “*el poder de naturaleza política, dirigido intencionalmente a sancionar conductas tipificadas como delitos, contravenciones o infracciones administrativas, cuya titularidad corresponde al Estado en defensa de la sociedad, que se contiene y racionaliza a través del derecho penal y del derecho administrativo sancionador*”, en concordancia con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencias C-157 de 1997 y C-616 de 2002.

No obstante, la institucionalización del poder para sancionar como instrumento de convivencia social no llega a ser absoluta, sino que se ajusta a unos principios que garantizan el respeto a los derechos fundamentales. Cabe mencionar desde ya que el poder punitivo del Estado encuentra asidero en el artículo 29 de la Constitución Política, que propugna por un debido proceso para todas las actuaciones judiciales o administrativas<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Introducción al Derecho Penal. Edt. Porrúa. N° 13, 2007. Pág. 65.

<sup>2</sup>Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, rad. 1454 de 2002.

<sup>3</sup>MERLANO SIERRA, J. (2008). La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa. Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Barranquilla 2013. N° 30, Pág. 343.

<sup>4</sup>Corte Constitucional, sentencias T-145 de 1993, C-214 de 1994, C-467 de 1995, C-05 de 1998, C-506 de 2002.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

En esta línea argumentativa, la doctrina española<sup>5</sup> ha clasificado los límites del “*iuspuniendi*” en formales y materiales, contemplando el principio de legalidad y de seguridad jurídica en el primer rango, mientras que los principios de intervención mínima, subsidiariedad, culpabilidad, proporcionalidad y resocialización en el segundo de ellos, principios que la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha recogido, como más adelante se verá.

En este sentido, la sentencia de la Corte Constitucional C-401 del 26 de mayo de 2010, magistrado ponente, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, explicó lo siguiente:

“(…)

**[A] través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas. (Resalto fuera de texto).**

“(…)”

Quiere decir lo anterior que la capacidad sancionadora de la administración, como una de las expresiones del “*iuspuniendi*” del Estado, es una institución que garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses particulares, asegurando el primero sobre el segundo mediante su imposición coactiva, desencadenando una consecuencia negativa para sus infractores cuando se lesionan los valores objeto de protección en el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>, sometida a los principios y límites que la propia Constitución y la ley establecen.

#### **4.1.2. COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.**

El Consejo Nacional Electoral, tiene la potestad de 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, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

En términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control ha sido caracterizadas por la Corte Constitucional, así: (i) la función de inspección implica la facultad para solicitar y/o verificar información o documentos en poder de los sujetos controlados, (ii) la vigilancia está circunscrita al seguimiento y evaluación de las actividades que realiza el sujeto vigilado, y (iii) el control refiere a la potestad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones<sup>(7)</sup>.

<sup>5</sup> Introducción al Derecho Penal. Tema 5: Los principios limitadores del *Iuspuniendi*. Curso de Derecho Penal Especial, Open CourseWare. Universidad de Cádiz. <https://ocw.uca.es/course/view.php?id=5>

<sup>6</sup> QUADRA-SALCEDO, T., VIDA, J., PEÑARANDA, J. L. Instituciones Básicas del Derecho Administrativo. Lección 13. Curso de Derecho Público, Open CourseWare. Universidad Carlos III de Madrid. Págs. 1 a 3.

<sup>7</sup> Colombia. Corte Constitucional Sentencia C-570 del 18 de julio de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-8814.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

En concordancia con lo anterior, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, dispone que le corresponde al Consejo Nacional Electoral, adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esa ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas.

#### 4.1.3. DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

La Corte Constitucional en revisión previa y automática del proyecto de Ley Estatutaria 130 de 1994, "*Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*" emitió la Sentencia C-089 de 1994, la cual, en lo atinente a la facultad sancionatoria de esta Corporación, sentenció:

“(…)

*8.3 El artículo 39 del proyecto concede al Consejo Nacional Electoral una serie de funciones que se adicionan al repertorio de sus competencias. Ellas se refieren básicamente a la supervisión del cumplimiento de lo estatuido en el proyecto en relación con los partidos, movimientos y candidatos, lo que apareja la facultad para imponer sanciones pecuniarias y la posibilidad en ejercicio de la función de vigilancia de "constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia" (literal a); la facultad de citar personas para que rindan testimonios sobre el cumplimiento de las leyes electorales (literal b); la emisión de conceptos que interpreten las leyes mencionadas (literal c) y la fijación de las cuantías a que se refiere el proyecto (literal d).*

(…)”

Ahora bien, como se mencionó líneas atrás, la facultad sancionatoria administrativa no es absoluta, sino que se encuentra supeditada al respecto de las garantías y derechos fundamentales. Así lo ha venido sosteniendo la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos a continuación, algunos de ellos<sup>8</sup>:

Sentencia T-145 de 21 de abril de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

“(…)”

*El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo **debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva nulla poena sine culpa, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.***

*La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, **la potestad***

<sup>8</sup>Ver entre otras: Corte Constitucional, sentencia C-530 de 3 de julio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y sentencia C-595 de 27 de julio de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías – quedando a salvo su núcleo esencial – en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.** (Negrilla fuera de texto).  
(...)”

Sentencia C-948 de 6 de noviembre de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis:

“(...)  
En la doctrina se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta), de proporcionalidad o el denominado *non bis in idem*. (...),  
De conformidad con la jurisprudencia constitucional, **los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado.** Sin embargo, en los otros ámbitos distintos al derecho penal dicha aplicación ha de considerar como lo ha señalado reiteradamente la Corporación, sus particularidades (C.P., art. 29). (Negrilla fuera de texto).  
(...)”

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, establece:

“(...)  
**Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

**1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.**

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *non reformatio in pejus* y *non bis in idem*. (Negrilla fuera de texto)  
(...)”

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

De otra parte, como se advirtió al inicio del presente acápite, la competencia sancionatoria administrativa del Consejo Nacional Electoral se deriva de las atribuciones constitucionales otorgadas en el artículo 265 del estatuto superior, que no solo buscan fijar una serie de presupuestos para el ejercicio de los derechos políticos, sino un marco de referencia para la garantía de estos.

En ese sentido, la facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral, ante el conocimiento de una posible violación al régimen electoral por cuenta de cualquier actor que intervenga en el escenario electoral, tiene la competencia para adelantar investigaciones y de ser procedente imponer sanciones a los responsables de dichas transgresiones, con arreglo a los principios configuradores del sistema sancionador, traducidos en los presupuestos de legalidad y tipicidad, prescripción, non bis in ídem, antijuridicidad y culpabilidad o responsabilidad<sup>9</sup>.

#### **4.2. DE LAS NORMAS SOBRE PROPAGANDA ELECTORAL POR FUERA DEL TÉRMINO PERMITIDO EN LA LEY**

De conformidad con el inciso 1 del artículo 265<sup>10</sup> de la Carta Política, es atribución del Consejo Nacional Electoral:

“(…)

*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.*

(…)”

El Consejo Nacional Electoral por mandato del artículo 265 constitucional tiene a su cargo, la regulación, inspección vigilancia y control de toda la actividad electoral; así mismo, le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre propaganda electoral.

La divulgación de propaganda electoral tiene sustento constitucional en los artículos 20 y 111 de la Constitución Política, en la medida de que estas normas garantizan a toda persona la libertad de expresarse y difundir sus opiniones. Adicionalmente, reconocen a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica el derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético.

No obstante, el ejercicio de tales derechos no es absoluto. Como bien lo precisa el mismo texto constitucional su ejercicio puede ser limitado por la ley en aras de garantizar y hacer efectivos otros derechos fundamentales. Bajo esta consideración, con el fin de garantizar la libertad del

<sup>9</sup>Según enumeración hecha por la sentencia de la Corte Constitucional C-948 de 2002.

<sup>10</sup> Artículo modificado por el artículo [12](#) del Acto Legislativo 1 de 2009.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

elector, la igualdad de condiciones entre los candidatos y la moralidad pública se limitó la posibilidad de divulgar propaganda electoral en ciertos momentos.

Es importante mencionar que la utilización de todo medio de publicidad que conlleve a influir en el electorado, para motivarlo siquiera a manera de expectativa, a votar por determinado candidato al considerarlo una opción política, debe ser respetando el término establecido en la ley para la realización de la propaganda electoral; es decir, a partir de los tres meses anteriores a la elección. Lo anterior, en razón al interés del legislador de garantizar a todos y cada uno de los candidatos, igualdad de condiciones frente a los ciudadanos que van a escoger libremente por quién votar, de tal manera que, si se incumple por parte de los precandidatos este término, incurren en una violación sin justificación legal alguna, de las normas a las que están sometidos, tal como presuntamente ocurrió en el caso bajo estudio.

El artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 define la propaganda electoral como:

*“(…)  
toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.  
(...)”*

De conformidad con este artículo la propaganda electoral tiene las siguientes características y/o presupuestos:

1. Que se realice y/o despliegue cualquier tipo de publicidad, pauta, slogan, documento, aviso, valla, pendón, volante, dibujo, consigna, lema, almanaques, etc.; alusivos a una campaña electoral, cuya difusión se efectuó a través de los medios de comunicación o en el espacio público mediante mecanismos o en elementos que permitan su circulación o exposición masiva y, que tal conducta se lleve a cabo por una persona natural o jurídica, es decir, por un partido o movimiento político, candidato a un cargo o corporación pública de elección popular, un tercero y/o por quienes los apoyen.
2. Que tal despliegue tenga como objetivo lograr el voto de los ciudadanos: en favor propio o de un tercero, de los partidos o movimientos políticos, de las listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana y,
3. La temporalidad en el despliegue para la mencionada propaganda política, que teniendo como referencia la fecha de las elecciones, se circunscribe a los sesenta (60) días anteriores si se realiza a través de los medios de comunicación social y/o dentro de los tres (3) meses si se utiliza el espacio público.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

Luego entonces queda claro que sobre todo ciudadano, sin distinción alguna, recae la responsabilidad de ceñirse a los límites temporales para emitir propaganda o publicidad en la que se configuren todos y cada uno de los presupuestos analizados con anterioridad.

Por otro lado, el Consejo Nacional Electoral ha indicado en previas oportunidades que la propaganda electoral puede ser directa o indirecta, la primera es la que promueve de manera específica el nombre del candidato o partido político con el objetivo de obtener apoyo electoral al cargo de elección popular al que aspira; la segunda, hace referencia a una forma de publicidad inductiva o subliminal, en la que se omiten expresas alusiones a su finalidad, autor o beneficiario, pero cuyos elementos permiten a la comunidad relacionarla con un sujeto y una aspiración política.

Sin embargo, debido a la importancia e impacto que la publicidad política tiene dentro de un sistema electoral, el desarrollo de la misma es regulado para que no se alteren los principios democráticos que garanticen unas elecciones equilibradas, leales y pluralistas entre las distintas candidaturas.

Es así que el legislador ha establecido límites para el desarrollo de la publicidad política en las distintas modalidades en las que se traduce la propaganda electoral (uso de medios de comunicación y del espacio público). Bajo esta consideración, con el fin de garantizar la libertad del elector, la igualdad de condiciones entre los candidatos y la moralidad pública, se limitó la posibilidad de divulgar la propaganda electoral en ciertos momentos y bajo requisitos específicos.

En virtud de lo anterior, el legislador estableció que dicha propaganda se encuentra limitada, en primer lugar, en cuanto al tiempo, la cual dependerá del modo en que se vaya a transmitir, por ende, si dicha propaganda es a través de medios de comunicación, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, por el contrario, la propaganda que se realice empleando el espacio público solo podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral ha fijado los parámetros para establecer que se entiende por publicidad de expectativa, plasmados entre otras en la Resolución 6003 del 10 de diciembre de 2015, según la cual:

"(...)

*La configuración de propaganda electoral extemporánea en el ámbito de campañas de expectativa, se consolida no solo al promocionar directamente una campaña electoral en stricto sensu, sino además cuando se destacan por medios publicitarios aspectos objetivos y subjetivos de una persona, habida cuenta que con estos actos se tiene la virtualidad de estructurar un posicionamiento del posteriormente candidato ante el conglomerado social, lo que a la postre redundará en que se forme en la opinión pública una específica recordación para finalmente inducida a votar por esa alternativa lo cual*



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

se materializa cuando se emite la propaganda propiamente dicha y dentro de los términos legales, generando el desequilibrio que el legislador quiso proscribir con la regulación emitida sobre el particular.

*Para la Sala la inclusión de lemas, slogans, nombres de personas, saludos navideños o de festividades en general en un elemento propagandístico que circule masivamente, se adecua al término que ha acuñado esta Corporación como "propaganda de expectativa"; entendiendo por esta, los actos publicitarios desplegados en la etapa preelectoral para lograr que la población conozca las calidades de un ciudadano o permita su posicionamiento con miras a una aspiración para el ejercicio de un cargo de elección popular. En efecto, la propaganda electoral propiamente dicha se caracteriza por la inclusión de mensajes directos y claros para la ciudadanía, Puesto que se especifica el nombre del ciudadano aspirante, el cargo popular, la agrupación política que lo avala y el slogan de la campaña. Sin embargo en otros casos como en el que se estudie en los elementos publicitarios se utilizan los más variados slogans, frases, saludos etc. y de manera indirecta impactan en el electorado induciéndolo a apoyar una opción política determinada. (Subrayado fuera de texto).  
(...)"*

De acuerdo a los conceptos transcritos, la publicidad política de expectativa, es aquella que adelantan algunos candidatos, que encontrándose por fuera del periodo de campaña, buscan posicionar su nombre, su slogan, el logo y en general cualquier elemento que permita la identificación del eventual o futuro candidato, sin que se requiera que la candidatura se encuentre inscrita ni que se exprese explícitamente la intención de promocionar el voto a su favor, para que se configure la transgresión de la norma.

Lo anterior se encamina a guardar el equilibrio de las condiciones de igualdad de todos los intervinientes en el proceso electoral y la transparencia de los procesos electorales.

#### **4.3. DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

##### **4.3.1. LEGALIDAD Y TIPICIDAD**

Se trata de un principio fundamental del estado social de derecho (artículo 6 y 29 de la C.P.), conforme al cual todo ejercicio de competencias y facultades debe sustentarse en un marco jurídico normativo. Según expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-710 de 2001, el principio de legalidad cuenta con una doble condición, por un lado, es un principio rector para el ejercicio del poder público, prescribiendo de forma expresa, clara y precisa toda facultad y función de los servidores públicos, y por otra parte, es un principio rector del derecho sancionador, que impone que toda conducta que pretenda ser objeto de reproche jurídico a través de la imposición de una sanción, deberá contar con una previa estipulación normativa.

La Sentencia C-921 de 2001 de la Corte Constitucional precisó el alcance del principio de legalidad, estableciendo que se encuentra integrado por otros dos principios, esto es el de reserva legal y el de tipicidad:

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

"(...)

**El principio de legalidad** que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, **está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad**. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición.

(Negrilla fuera de texto)

(...)"

Conforme con lo anterior, la tipicidad es una manifestación del principio de legalidad, en el ámbito sancionatorio, que exige una conducta descrita en un tipo y con una clara consecuencia.

Luego entonces en materia sancionatoria administrativa a pesar de la exigibilidad de este presupuesto, la ya mencionada sentencia de la Corte Constitucional C-921 de 2001 estableció una matización en la rigurosidad de su contenido, es decir, reiteró que se exige en todo caso una descripción legislativa previa de las conductas sancionables y la sanción meritoria frente a dicha previsión, pero con la posibilidad de habilitar fuentes normativas de segundo grado, como el reglamento, que satisfagan la descripción y sanción de la infracción, así:

"(...)

Los principios que rigen en materia penal no son aplicables con la misma rigidez y rigurosidad al proceso administrativo disciplinario, de ahí que la Corte haya señalado en reiterada jurisprudencia, que los principios que rigen el derecho penal son aplicables *mutatis mutandi* (sic) al derecho disciplinario, lo cual encuentra justificación en la naturaleza y fines de uno y otro. 'La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.

(...)"

#### 4.3.2. NON BIS IN ÍDEM

Conforme lo establece la Corte Constitucional en Sentencia C-214 de 1994, el principio "*non bis in ídem*" consagra la prohibición de que a nadie se le podrá sancionar dos veces por el mismo hecho.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

En relación con este principio, el inciso 4 del artículo 29 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“(…)

**Artículo 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*

(…)”

Como se observa, el principio es de corte penal, toda vez que la norma lo enuncia cuando establece los derechos del sindicado. Sin embargo, la prohibición también tiene aplicación y debe observarse en materia sancionadora administrativa, partiendo de que esta última es una expresión más del “*ius puniendi*” del Estado, que se dirige a crear una situación jurídica negativa para un particular, con ocasión de la infracción a un valor protegido por el propio orden jurídico.

#### **4.3.3. LA ANTIJURIDICIDAD**

El presupuesto constitucional de la antijuridicidad se encuentra, entre otros postulados, en el artículo 6° de la Constitución Política, que establece el principio de la responsabilidad jurídica. Según este principio, “*los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones*”.

Ese fundamento ha sido reconocido por la Corte Constitucional, como sigue:

“(…)

*17. La antijuridicidad no es un principio con expresa regulación constitucional, sin embargo, esta Corporación ha establecido que guarda una íntima conexión con el principio de proporcionalidad o ‘prohibición de exceso’ el cual se deduce jurisprudencialmente de los postulados de Estado Social de Derecho, la dignidad humana, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, los derechos inalienables de la persona, prohibición de la pena de muerte y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el principio de igualdad y de la proporcionalidad de las medidas excepcionales.*

*Conforme a lo anterior, la responsabilidad de los particulares por la infracción a las leyes, especialmente las penales, requiere la verificación de un daño efectivo a los bienes jurídicos protegidos y no la simple valoración de una intención que se juzga*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*lesiva, solo esta última condición justifica la restricción de los derechos y libertades, que gozan igualmente de protección constitucional.<sup>11</sup>*  
 (...)”

El artículo 11 del Código Penal, contempla la antijuridicidad de la siguiente manera:

“(...)  
**Artículo 11. Antijuridicidad.** Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal.  
 (...)”

Quiere decir lo anterior que para que exista antijuridicidad, se requiere un hecho típico que constituya un desvalor para el ordenamiento jurídico, es decir que resulte contrario a derecho, y que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal<sup>12</sup>.

Empero, dentro de una actuación sancionadora de la administración, la antijuridicidad como elemento inescindible de los principios de tipicidad y culpabilidad, no impone un tratamiento equivalente al que se predica en el derecho penal.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en este aspecto ha expresado:

“(...)  
 El segundo presupuesto para imponer una sanción administrativa es que el comportamiento además de ser típico sea antijurídico. En la construcción tradicional del derecho penal se ha exigido que la conducta no sólo contradiga el ordenamiento jurídico (antijuridicidad formal) sino que además dicha acción u omisión lesione de manera efectiva un bien jurídico o por lo menos lo coloque en peligro (antijuridicidad material). Esta construcción constituye el punto de partida para la delimitación de este presupuesto en el derecho administrativo sancionatorio, sin embargo, como ocurre con otras instituciones y principios es inevitable que sea objeto de matización y por ende presente una sustantividad propia. (...) el derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva.<sup>(13)</sup>  
 (...)”

En efecto, la garantía formal para evaluar la antijuridicidad de una conducta susceptible de reproche en materia administrativa se habilita cuando se advierte la violación al interés jurídico objeto de protección, que activa la competencia de la administración para evaluar el daño o peligro generado por la acción u omisión del infractor.

La lección del juez supremo contencioso administrativo, concreta que:

“(...)  
 Por consiguiente, la aplicación de los principios de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad son predicables de toda actuación sancionatoria confiada a la Administración; ahora bien, no se trata de una aplicación idéntica a la que realiza el

<sup>11</sup>Corte Constitucional, sentencia C-181 de 2016.

<sup>12</sup>MERLANO, Pág. 349 y 350.

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera Subsección C – M.P. Enrique Gil Botero Fecha: 22 de octubre de 2012

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

derecho penal, en razón a que éstos deben modularse para acomodarse a las particularidades de la actuación administrativa. A su vez, la construcción general de una teoría de la infracción administrativa no implica desconocer que cada ámbito de la administración presenta especificidades que conllevan a la necesidad de un análisis sectorial de los mencionados principios. Bajo esta premisa la Sala abordará su estudio en el ámbito de los contratos del Estado. (Resalto fuera del texto)

*“Siempre se ha sostenido que el derecho penal reprocha el resultado, incluso en los denominados delitos de peligro, comoquiera que se requiere una puesta efectiva en riesgo del bien jurídico objeto de protección. Esta situación no se presenta en el ámbito administrativo en el que por regla general la “...esencia de la infracción radica en el incumplimiento de la norma”, de allí que se sostenga que el reproche recae sobre “la mera conducta”. En derecho sancionatorio, interesa la potencialidad del comportamiento, toda vez que el principal interés a proteger es el cumplimiento de la legalidad, de forma tal que tiene sustancialidad (antijuridicidad formal y material) “la violación de un precepto que se establece en interés colectivo, porque lo que se sanciona es precisamente el desconocimiento de deberes genéricos impuestos en los diferentes sectores de actividad de la administración.  
(...)”*

Visto lo anterior, queda claro que la conducta y la sanción deben estar contenidas en una norma de rango legal, la cual puede hacer remisión a otra ley o desarrollo mediante reglamento, siempre y cuando estén determinados los elementos medulares del hecho antijurídico.

#### **4.3.4. CULPABILIDAD**

La culpabilidad se constituye en uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad y de la imposición de la pena e implica que el “*ius puniendi*” del Estado tenga lugar siempre que opere sobre marcos de responsabilidad subjetiva y no objetiva.

El principio de culpabilidad se deriva del principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, en virtud del cual “*toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable*”.

En desarrollo, el Código Penal en su artículo 12 establece el principio de culpabilidad de la siguiente manera:

*“(...)”*  
**Artículo 12. Culpabilidad.** *Sólo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva.  
(...)”*

Ahora bien, como se ha venido sosteniendo, varios de los principios del derecho penal que configuran el derecho de defensa y el debido proceso (Art. 29 C.P.), son llamados a observarse en el derecho administrativo sancionador, no obstante, su matización. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-155 de 5 de marzo de 2002, magistrada ponente, Clara Inés Vargas Hernández, a propósito del derecho sancionador disciplinario, expresó lo siguiente:

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*“(…)  
[E]l principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que “el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado  
(…)”*

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-690 de 1996, se refirió al régimen de responsabilidad de los particulares, estableciendo como principio general la erradicación de la responsabilidad objetiva, mencionando algunas excepciones (derecho cambiario) y relacionando causales de exculpación en estricto sentido, como lo son el caso fortuito y la fuerza mayor.

Adicionalmente, la jurisprudencia del Tribunal Contencioso ha advertido sobre el alcance de la culpabilidad que:

*“(…)  
Las circunstancias descritas son las que, al igual que ocurre en el derecho español, descargan en la jurisprudencia la labor de sistematización y construcción del derecho administrativo sancionatorio, que en esencia ha sido de creación pretoriana. Sin embargo, en esta tarea se debe ser cuidadoso y advertir que el alcance que se da a cada una de las instituciones propias del ius puniendi no se debe tomar como reglas generales aplicables a todos los ámbitos en los que se desenvuelve la Administración, pues la labor del juez es resolver casos concretos, razón por la cual la jurisprudencia debe leerse en el contexto del sector administrativo en el que se decide, pues el alcance de las disposiciones del artículo 29 de la constitución variará dependiendo de las finalidades encomendadas a la autoridad administrativa en cada uno de los ámbitos en los que se le otorga poder punitivo, de allí que la culpabilidad como principio rector tenga un alcance diferente en el disciplinario, en el ambiental y en el derecho de los contratos del Estado<sup>(14)</sup>  
(…)”*

## 5. CASO CONCRETO

Sobre esta Corporación reposa la potestad sancionatoria respecto de partidos, movimientos, candidatos y otras personas, así como la verificación sobre la realización de la publicidad electoral dentro de los límites temporales fijados por la ley para su despliegue, y de igual manera su financiación, para lo cual dicha competencia se activa en el momento en que se tiene conocimiento del presunto incumplimiento de los deberes legales que les impone la Constitución Política y la ley, tal como lo establecen los artículos 265 superior, el artículo 39 de

<sup>14</sup> Ibidem

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

la Ley 130 de 1994, 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, y las resoluciones del Consejo Nacional Electoral entre otras.

En efecto, dentro de los deberes contenidos en el estatuto electoral se encuentra la posibilidad, de recaudar contribuciones y realizar gastos de campaña dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en tanto que los candidatos, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción<sup>15</sup>, a su vez preceptúa que la propaganda que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación<sup>16</sup>, y la propaganda en los medios de comunicación social sesenta (60) días antes.

Asimismo, la Corporación ha considerado que cualquier promoción de nombres, símbolos, mensajes, slogan, o emblemas que no han sido registrados ante el Consejo Nacional Electoral y que identifiquen a una persona dentro de la sociedad, constituye propaganda electoral de expectativa con entidad para vulnerar la normatividad vigente, dado que de manera anticipada se posiciona y promueve un nombre de un eventual candidato, violándose de esa manera el límite temporal dado por la ley en igualdad de condiciones a todos los candidatos para el inicio de las campañas electorales a través de la propaganda.

Sobre esas premisas, se examinará en el caso concreto: **(i)** los hechos objeto de investigación, **(ii)** los hechos probados, **(iii)** el derecho de defensa y contradicción, y **(iv)** normas infringidas con los hechos probados.

### **5.1. LOS HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN**

Se tiene como hechos objeto de investigación los siguientes:

- a) De acuerdo con la denuncia presentada por la procuraduría provincial de Tunja, el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, realizó y divulgó publicidad política a través de vallas publicitarias, una de ellas ubicada en el municipio de Tunja en la avenida norte sentido sur-norte salida a Paipa, antes de la sede del ICBF – regional Boyacá, y la segunda ubicada en el municipio de Cómbita en la vía Paipa - Tunja, sector las Gemelas, así:

<sup>15</sup> Artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>16</sup> Artículo 35 Ibidem.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**Fotografía No. 1**



**Fotografía No. 2**



b) De acuerdo a la denuncia del ciudadano **DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA**, del grupo de control electoral de la Procuraduría General de la Nación, el señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** realizó publicidad electoral en forma de pauta publicitaria en el diario Boyacá Siete Días edición N° 3986 de fecha 19 de junio de 2019 (imagen No. 1) 5 meses antes de las elecciones del 27 de octubre de 2019, asimismo se anexa factura de venta No. 9837 del 18 de junio de 2019 (imagen No.2), donde se refleja que el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN** figura como cliente, y realiza el pago de \$ 6.100.000 COP.

**Imagen No. 1**



**Imagen No. 2**





Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

## 5.2. LOS HECHOS PROBADOS

De los hechos que soportan el presente procedimiento administrativo sancionatorio, y que fueron ampliamente descritos en el acto administrativo que ordenó iniciar investigación y formular de cargos, y con base en los elementos probatorios allegados con las denuncias, así como las ordenadas y debidamente incorporadas dentro de la presente actuación administrativa, razonablemente se tienen como hechos probados:

- a) Que se emitió propaganda electoral a través del medio de comunicación social “Boyacá Siete Días” edición N° 3986 de fecha 19 de junio de 2019, sobre el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, lo cual se encuentra probado con la imagen presentada en la denuncia del ciudadano **DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA**, del grupo de control electoral de la Procuraduría General de la Nación.
- b) Que la propaganda electoral realizada medio de comunicación social “Boyacá Siete Días” edición N° 3986 de fecha 19 de junio de 2019, fue pagada por el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, lo cual se prueba con la factura de venta No. 9837 del 18 de junio de 2019 presentada por el representante legal de la sociedad Boyacá Siete Días SAS.
- c) Que las vallas con publicidad del ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** si existieron y fueron fijadas en el espacio público en el lugar referido por la Procuraduría Provincial de Tunja y el grupo control electoral de la Procuraduría General de la Nación, lo cual quedó probado con documentos que contienen las fotografías de las vallas y la aceptación por parte del apoderado del ex candidato que realizó en los escritos de descargos y alegatos presentados.

## 5.3. EL DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA

Dentro del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio adelantado contra el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** en calidad de ex candidato a la gobernación de Boyacá, por la presunta violación a las normas que regulan la publicidad electoral en el marco de las elecciones realizadas el pasado 27 de octubre de 2019, se evidencia la garantía de los postulados de debido proceso y defensa técnica, materializada mediante la formalidad de los actos de comunicación y notificación, así como la oportunidad procesal para presentar descargos, periodo probatorio y de alegatos, que se agotaron respectivamente, con la notificación del acto administrativo de apertura y pliego de cargos y la comunicación del auto de alegatos, conforme a lo descrito de manera detallada en el acápite de hechos y actuaciones administrativas.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

### 5.3.1. DE LOS DESCARGOS

Dentro del término concedido en el artículo tercero de la Resolución No. 0695 de 2020, el señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** abogado del ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, presentó escrito de descargos en el cual manifestó:

(...)

#### **ARGUMENTOS DE DEFENSA**

*Es del caso hacer un recuento de la candidatura de mi poderdante a la Gobernación de Boyacá:*

*1. Los congresistas miembros del Comité Departamental del Partido Alianza Verde, junto con los precandidatos Ramiro Barragán Adame y Omar Franco Torres, mediante documento suscrito el 27 de mayo de 2019, definieron como método de escogencia del candidato único a la Gobernación del Departamento de Boyacá, la realización de una consulta a la población del Departamento utilizando la técnica de encuesta.*

*2. Dicho documento se denominó “ACUERDO ÉTICO Y LEGAL PARA SER AVALADO COMO CANDIDATO A LA GOBERNACION DE BOYACÁ POR EL PARTIDO ALIANZA VERDE”, con el cual se pretendía no solo establecer el marco ético y legal de la consulta, sino además los compromisos por parte de ambos candidatos frente al resultado de la consulta, comprometiéndose a “apoyar irrestrictamente a quien resulte ganador del proceso de consulta mediante encuesta”.*

*3. El desarrollo de la encuesta fue aprobado en Sesión del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Verde llevada a cabo el 21 de mayo de 2019.*

*4. Producto de dicha consulta realizada en el mes de junio de 2019, resulto elegido Ramiro Barragán Adame como candidato del Partido Alianza Verde.*

*5. Acatando los resultados de la consulta el señor Barragán Adame se inscribió a finales de julio de 2019 como candidato a la Gobernación del Departamento de Boyacá por la coalición “Gran Alianza por Boyacá”, conformada por los partidos Alianza Verde y Liberal Colombiano.*

*6. En el marco de la realización de la encuesta se realizó la publicación en el periódico Boyacá Siete Días, que es objeto de investigación en el presente asunto.*

*7. En consecuencia, en este caso no se puede endilgar a Ramiro Barragán Adame publicidad política extemporánea, por los siguientes argumentos”*

(...)

*“De conformidad con dichas características, la publicidad en el periódico que sirve de sustento a la apertura de cargos, no puede ser considerada como propaganda electoral, como quiera que la misma no tenía por objeto obtener el voto de los ciudadanos a favor de un candidato a un cargo de elección popular, puesto que en la misma claramente se señaló la realización de una encuesta en el mes de junio y la modalidad en que se llevaría a cabo, haciéndose alusión a su vez, a uno de los participantes de la encuesta esto es, el señor Ramiro Barragán, **quien para ese momento simplemente contaba con una expectativa de ser candidato único del Partido Alianza Verde a la Gobernación.***

*En consecuencia, es claro que en este caso no nos encontramos frente a propaganda electoral, por no estar enfocada la mencionada publicación a obtener el voto de los ciudadanos.”*

(...)

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

### CONCLUSIONES

*Así las cosas, tenemos que mi poderdante no incurrió en publicidad electoral de manera extemporánea, como quiera que la publicación efectuada en el periódico Boyacá Siete Días no encaja dentro de los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral para ser considerada propaganda electoral.*

*Aunado a lo anterior, se tiene que al tratarse de una publicación realizada en el marco de la encuesta como instrumento para escoger candidato a la Gobernación de Boyacá, no puede considerarse como un gasto con recursos propios del candidato con antelación a su inscripción.*

### PETICIONES

*Por no existir infracción alguna a la norma electoral, solicitó:*

1. *Se desestimen los cargos formulados en contra del Ramiro Barragán Adame*
2. *Se archive la investigación administrativa.*

*(...)*

## 5.3.2. DE LOS ALEGATOS

Mediante autos del 15 de junio y 11 de octubre de 2021, se dio traslado para alegar, al investigado, su apoderado y al Ministerio Público por un término común de 10 días. Dentro del término concedido los sujetos objeto de la actuación administrativa sancionatoria presentaron escrito de alegatos así:

### 5.3.2.1. CANDIDATO Y APODERADO

*(...)*

#### **DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

*De conformidad con lo acreditado dentro del expediente se encuentra que con la finalidad de escoger el candidato a la Gobernación de Boyacá, los congresistas miembros del Comité Departamental del Partido Alianza Verde, junto con los precandidatos Ramiro Barragán Adame y Omar Franco Torres, mediante documento suscrito el 27 de mayo de 2019, definieron como método de escogencia del candidato único la realización de una consulta a la población del Departamento utilizando la técnica de encuesta. Dicho documento, el cual fue aportado al expediente, se denominó “ACUERDO ÉTICO Y LEGAL PARA SER AVALADO COMO CANDIDATO A LA GOBERNACIÓN DE BOYACÁ POR EL PARTIDO ALIANZA VERDE”, con el cual se pretendía no solo establecer el marco ético y legal de la consulta, sino además los compromisos por parte de ambos candidatos frente al resultado de la consulta, comprometiéndose a “apoyar irrestrictamente a quien resulte ganador del proceso de consulta mediante encuesta”. **El desarrollo de la encuesta fue aprobado en Sesión del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Verde llevada a cabo el 21 de mayo de 2019.** Producto de dicha consulta realizada en el mes de junio de 2019, resultó elegido Ramiro Barragán Adame como candidato del Partido Alianza Verde.*

*Acatando los resultados de la consulta el señor Barragán Adame se inscribió a finales de julio de 2019 como candidato a la Gobernación del Departamento de Boyacá por la coalición “Gran Alianza por Boyacá”, conformada por los partidos Alianza Verde y Liberal Colombiano. En el marco de la realización de la encuesta se realizó el 19 de junio de 2019 la publicación en el periódico Boyacá Siete Días, que es objeto de investigación en el presente asunto.*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**Así las cosas, en este caso no se le puede endilgar a Ramiro Barragán Adame publicidad política extemporánea, por los siguientes argumentos:**

*En primer lugar, es necesario dejar claro que del texto de la publicación realizada en el mencionado periódico, no se puede extraer que con la misma se buscaba promover el voto en favor de mi poderdante, pues en la misma claramente se señaló que: “En el mes de junio, casa a casa se hará una encuesta para definir candidato a la Gobernación de Boyacá” “Para continuar el camino #MiRespuestaEnLaEncuestaEs Ramiro Barragán”. (Subrayas fuera de texto)*

*Por tanto, de dicho texto claramente se desprende que el mismo se refería expresamente a la realización de una encuesta para definir el candidato a la Gobernación de Boyacá, mecanismo que ha sido avalado en diversas ocasiones por el CNE, **que ha considerado que los partidos políticos pueden hacer uso de las encuestas como mecanismo de democratización interna, en especial para escoger sus candidatos a cargos de elección popular.** Al efecto, en la Resolución N° 6480 del 23 de octubre de 2019, consideró respecto a las encuestas que:*

*“Las encuestas son a su vez un mecanismo que las agrupaciones políticas emplean para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular, funcionando como una de las instancias de la democracia al interior de los partidos.*

*Las encuestas cumplen la misma función que una consulta, en la medida que son una herramienta de decisión que utilizan los partidos para la selección de sus candidatos. Sin embargo, la Ley 1475 de 2011, no la iguala a las consultas, pues no impone que sus resultados sean vinculantes para sus participantes y, por ende, no se aplica el artículo 7 de esta ley, en el evento en que se utilice este mecanismo.” (Subrayas fuera de texto)*

*De lo anterior se entiende que las encuestas son herramientas que tienen por objeto obtener información estadística definida, que a su vez, son mecanismos que emplean las agrupaciones políticas para poder consultar a sus militantes decisiones internas de los mismos y en algunos casos se usa para conocer quién los puede representar como candidatos en determinada contienda electoral.*

*Si bien es cierto, que las encuestas cumplen en mismo fin que una consulta, al ser una herramienta usada por las agrupaciones políticas para tomar decisiones, la Ley 1475 de 2011, no la iguala con las consultas, definiendo como diferencia sustancial que el resultado de esta, no impone a los participantes efectos vinculantes, al no ser considerada por el CNE como una contienda electoral. Por ende, no es procedente hablar de propaganda electoral, cuando se hace referencia a los medios de publicidad usados para dar a conocer la realización de una encuesta, pues el fin de la misma es percibir la opinión del electorado, más no influir en su decisión de voto en determinado sentido.*

*En tal sentido, es claro que para el momento en que llevó a cabo dicha publicación ni siquiera se tenía certeza que el señor Barragán Adame sería el candidato del Partido Alianza Verde, pues como se señaló, estaba en curso la realización de una encuesta, motivo por el cual no se puede considerar como propaganda electoral, por tanto de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, la propaganda electoral es entendida como: “toda forma de publicidad realizada con el fin obtener voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción los mecanismos de participación ciudadana”; debiendo corresponder, con las características propias de la propaganda electoral, como lo son:*

- i) Puede ser divulgada por cualquier persona natural o jurídica.*
- ii) Se realiza mediante cualquier forma de publicidad.*
- iii) Tiene por objeto obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.*
- iv) Está limitada en el tiempo.*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*De conformidad con dichas características, la publicación en el periódico Boyacá 7 días no puede ser considerada como propaganda electoral, como quiera que la misma no tenía por objeto obtener el voto de los ciudadanos a favor de un candidato a un cargo de elección popular, puesto que en la misma claramente se señaló la realización de una encuesta en el mes de junio y la modalidad en que se llevaría a cabo, **haciéndose alusión a su vez, a uno de los participantes de la encuesta esto es, el señor Ramiro Barragán, quien para ese momento simplemente contaba con una expectativa de ser el candidato único del Partido Alianza Verde a la Gobernación.***

*En consecuencia, es claro que en este caso no nos encontramos frente a propaganda electoral, por no estar enfocada la mencionada publicación a obtener el voto de los ciudadanos.*

#### **EXTEMPORANEIDAD DE LA PROPAGANDA ELECTORAL**

*Respecto a la extemporaneidad de la propaganda electoral, como bien se encuentra establecido en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, la propaganda que se realice a través de medios de comunicación social, sólo puede hacerse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la respectiva votación, o dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de votación cuando se use espacio público. Sin embargo, como se señaló con antelación, la publicidad objeto de esta investigación, no corresponde propaganda electoral, por lo cual, no puede ser entendida como extemporánea o contraria a la ley, cuando su objeto no era influir en la voluntad del electorado, más cuando mi poderdante no ostentaba la calidad de candidato inscrito, para el momento de realizarse la publicación en el periódico Boyacá Siete Días y en la que claramente se indicó que si la persona era interrogada producto de una encuesta, la forma en que se sugería que respondiera.*

#### **GASTOS DE CAMPAÑA CON RECURSOS PROPIOS**

*En el caso particular de mi poderdante, no existe ningún gasto de campaña que hubiera sido sufragado con recursos propios del candidato, por los siguientes motivos:*

*a. En el artículo 6 de la Constitución Política se señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.*

*b. A pesar de que el CNE asimila en algunos aspectos las consultas a las encuestas como herramientas para escoger candidatos, no existe regulación legal que obligue a que se aperturen los libros de gastos, con la finalidad de llevar los gastos que implica dar a conocer la existencia de la encuesta, pues la normatividad aplicable establece que los libros solo se aperturan con posterioridad a la inscripción del candidato.*

*c. Por tanto, no existe infracción alguna del artículo de la Ley 1475, como quiera que el pago efectuado por la publicación en el periódico Boyacá Siete Días no se puede considerar como gastos de la campaña electoral, pues del texto de la misma se tiene que no se realizó con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido, esto es que al momento de acudir a las urnas depositaran su sufragio en favor de un candidato o se abstuvieran de hacerlo. Por consiguiente, al no tratarse la referida la publicación de una actividad que tenga la connotación de campaña electoral, no se puede endilgar a mi poderdante el pago de gastos de campaña con recursos propios.*

#### **CONCLUSIONES**

*Así las cosas, tenemos que mi poderdante no incurrió en publicidad electoral de manera extemporánea, como quiera que la publicación efectuada en el periódico Boyacá Siete Días no encaja dentro de los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral para ser considerada propaganda electoral. Aunado a lo anterior, se tiene que, al tratarse de una publicación realizada en el marco de la encuesta como instrumento para escoger candidato a la Gobernación de Boyacá, no puede considerarse como un gasto con recursos propios del candidato con antelación a su inscripción.*

*(...)"*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

El magistrado ponente consideró que a fin de evaluar el elemento de culpabilidad en el ámbito de la responsabilidad, era necesario recaudar otras pruebas que permitieran evaluar de manera suficiente los elementos del derecho administrativo sancionador, por tal razón, por medio de auto para un mejor proveer del 26 de julio de 2021, se ordenaron pruebas; considerando el material probatorio recaudado mediante Auto del 11 de octubre de 2011 se dispuso su traslado y conceder nuevamente término para que presentaran alegatos.

El 29 de octubre de 2021 el ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, por medio de abogado, el señor **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** presentó escrito de alegatos en el cual manifestó:

*(...)*  
**DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

*Dentro del expediente se encuentra acreditado lo siguiente: - Los congresistas miembros del Comité Departamental del Partido Alianza Verde, junto con los precandidatos Ramiro Barragán Adame y Omar Franco Torres, mediante documento suscrito el 27 de mayo de 2019, definieron como método de escogencia del candidato único a la Gobernación del Departamento de Boyacá, la realización de una consulta a la población del Departamento utilizando la técnica de encuesta.*

*- Dicho documento se denominó “ACUERDO ÉTICO Y LEGAL PARA SER AVALADO COMO CANDIDATO A LA GOBERNACIÓN DE BOYACÁ POR EL PARTIDO ALIANZA VERDE”, con el cual se pretendía no solo establecer el marco ético y legal de la consulta, sino además los compromisos por parte de ambos candidatos frente al resultado de la consulta, comprometiéndose a “apoyar irrestrictamente a quien resulte ganador del proceso de consulta mediante encuesta”.*

*- De conformidad con el artículo 48º de los Estatutos del Partido Alianza Verde, es función de las Direcciones Departamentales: “ 2.Presentar ante la Dirección Nacional las solicitudes de inscripción de los candidatos a los cargos de elección popular ” .*

*- En virtud de lo señalado en el artículo 57 de los Estatutos del partido, la Dirección Nacional del Partido es la única instancia con facultad para aprobar las solicitudes de aval o coaliciones que se formulen, directamente o a través de las Direcciones Departamentales.*

*- En sesión del 21 de mayo de 2019 del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Verde se aprobó por unanimidad el desarrollo de la encuesta con la finalidad de escoger el candidato a la Gobernación de Boyacá. Dicha decisión se produjo de conformidad con el artículo 63 de los estatutos, que señala que la Dirección Nacional expedirá la respectiva reglamentación para el procedimiento del otorgamiento del aval, que en este caso fue la realización de la encuesta.*

*- En el marco de la realización de la encuesta se realizó el 19 de junio de 2019 la publicación en el periódico Boyacá Siete Días, que es objeto de investigación en el presente asunto.*

*Así las cosas, en este caso no se le puede endilgar a Ramiro Barragán Adame publicidad política extemporánea, por los siguientes argumentos:*

*En primer lugar, es necesario dejar claro que del texto de la publicación realizada en el mencionado periódico, no se puede extraer que con la misma se buscaba promover el voto en favor de mi poderdante, pues en la misma claramente se señaló que: “En el mes de junio, casa a casa se hará una encuesta para definir candidato a la Gobernación de Boyacá” “Para continuar el camino #MiRespuestaEnLaEncuestaEs Ramiro Barragán”. (Subrayas fuera de texto)*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*Por tanto, de dicho texto claramente se desprende que el mismo se refería expresamente a la realización de una encuesta para definir el candidato a la Gobernación de Boyacá, mecanismo que ha sido avalado en diversas ocasiones por el CNE, que ha considerado que los partidos políticos pueden hacer uso de las encuestas como mecanismo de democratización interna, en especial para escoger sus candidatos a cargos de elección popular. Al efecto, en la Resolución N° 6480 del 23 de octubre de 2019, consideró respecto a las encuestas que:*

*“Las encuestas son a su vez un mecanismo que las agrupaciones políticas emplean para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular, funcionando como una de las instancias de la democracia al interior de los partidos.*

*Las encuestas cumplen la misma función que una consulta, en la medida, que son una herramienta de decisión que utilizan los partidos para la selección de sus candidatos. Sin embargo, la Ley 1475 de 2011, no la iguala a las consultas, pues no impone que sus resultados sean vinculantes para sus participantes y, por ende, no se aplica el artículo 7 de esta ley, en el evento en que se utilice este mecanismo.”*  
*(Subrayas fuera de texto)*

*De lo anterior se entiende que las encuestas son herramientas que tienen por objeto obtener información estadística definida, que a su vez, son mecanismos que emplean las agrupaciones políticas para poder consultar a sus militantes decisiones internas de los mismos y en algunos casos se usa para conocer quién los puede representar como candidatos en determinada contienda electoral.*

*Si bien es cierto, que las encuestas cumplen en mismo fin que una consulta, al ser una herramienta usada por las agrupaciones políticas para tomar decisiones, la Ley 1475 de 2011, no la iguala con las consultas, definiendo como diferencia sustancial que el resultado de esta, no impone a los participantes efectos vinculantes, al no ser considerada por el CNE como una contienda electoral. Por ende, no es procedente hablar de propaganda electoral, cuando se hace referencia a los medios de publicidad usados para dar a conocer la realización de una encuesta, pues el fin de la misma es percibir la opinión del electorado, más no influir en su decisión de voto en determinado sentido.*

*En tal sentido, es claro que para el momento en que llevó a cabo dicha publicación ni siquiera se tenía certeza que el señor Barragán Adame sería el candidato del Partido Alianza Verde, pues como se señaló, estaba en curso la realización de una encuesta, motivo por el cual no se puede considerar como propaganda electoral, por tanto de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, la propaganda electoral es entendida como: “toda forma de publicidad realizada con el fin obtener voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción los mecanismos de participación ciudadana”; debiendo corresponder, con las características propias de la propaganda electoral, como lo son:*

- i) Puede ser divulgada por cualquier persona natural o jurídica.*
- ii) Se realiza mediante cualquier forma de publicidad.*
- iii) Tiene por objeto obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.*
- iv) Está limitada en el tiempo.*

*De conformidad con dichas características, la publicación en el periódico Boyacá 7 días no puede ser considerada como propaganda electoral, como quiera que la misma no tenía por objeto obtener el voto de los ciudadanos a favor de un candidato a un cargo de elección popular, puesto que en la misma claramente se señaló la realización de una encuesta en el mes de junio y la modalidad en que se llevaría a cabo, haciéndose alusión a su vez, a uno de los participantes de la encuesta esto es, el señor Ramiro Barragán, quien para ese momento simplemente contaba con una expectativa de ser el candidato único del Partido Alianza Verde a la Gobernación.*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*En consecuencia, es claro que en este caso no nos encontramos frente a propaganda electoral, por no estar enfocada la mencionada publicación a obtener el voto de los ciudadanos.*

(...)

### **CONCLUSIONES**

*Así las cosas, tenemos que mi poderdante no incurrió en publicidad electoral de manera extemporánea, como quiera que la publicación efectuada en el periódico Boyacá Siete Días no encaja dentro de los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral para ser considerada propaganda electoral, en la medida que no exponía las ideas, pensamientos, programas y estrategias, en procura del apoyo popular, exteriorizado mediante el voto. Por tanto, al haberse señalado e la publicación que: “En el mes de junio, casa a casa se hará una encuesta para definir candidato a la Gobernación de Boyacá” “Para continuar el camino #MiRespuestaEnLaEncuestaEs Ramiro Barragán”, no queda duda que en ningún momento se estaba procurando el apoyo popular con ocasión de las elecciones, pues sólo se hizo referencia a que si con ocasión de una encuesta era preguntada la persona, respondiera Ramiro Barragán, lo cual a todas luces no es publicidad electoral.*

*En consecuencia, es claro que la publicación objeto de investigación, no puede ser considerada propaganda electoral, como quiera que no tiene la connotación de motivar o cautivar al futuro electorado, y por tanto no alteró el equilibrio que propugna la norma entre los contendientes en las justas electorales.*

*Aunado a lo anterior, se tiene que al tratarse de una publicación realizada en el marco de la encuesta como instrumento para escoger candidato a la Gobernación de Boyacá, no puede considerarse como un gasto con recursos propios del candidato con antelación a su inscripción.*

### **PETICIONES**

*Por no existir infracción alguna a la norma electoral, solicito:*

- 1. Se desestimen los cargos formulados en contra de Ramiro Barragán Adame*
- 2. Se archive la investigación administrativa.*

*(...)*

### **5.3.2.2. MINISTERIO PÚBLICO**

Debe señalarse que las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio adelantados contra partidos y movimientos políticos, están contenidas en el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011, es decir, hay una norma especial que gobierna ese procedimiento, dentro del cual ordena vincular al Ministerio Público<sup>17</sup>; para este caso, las reglas del procedimiento no son las de la Ley 1475 de 2011, sino las establecidas en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, las que no disponen la vinculación del Ministerio Público, no obstante, para mayor garantía de los intereses de los investigados, dentro de este procedimiento se vinculó al Ministerio Público para que interviniera. Es preciso aclarar que, en caso de no haberse dispuesto su vinculación, esta situación de ninguna forma podría comportar una vulneración al debido proceso, ya que como se indicó anteriormente, los procedimientos administrativos sancionatorios que se adelanten en el marco de las normas de la Ley 1437 de 2011 no ordenan su vinculación.

<sup>17</sup> Numerales 2 y 5 del artículo 13 de la Ley 1475 de 2011- “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

Precisado lo anterior, la Procuraduría General de la Nación el 09 de julio de 2021 a través del doctor **PEDRO JESÚS NÚÑEZ CASTELLANOS**, de la unidad de vigilancia electoral, de la Comisión Nacional de Control Electoral, presentó alegatos en los siguientes términos:

“(…)

**ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:**

*El problema jurídico a resolver, conlleva establecer si la publicidad que aparece como mecanismo utilizado para participar constituye falda sancionable a la luz de la Constitución Política y el régimen electoral.*

*Para resolver, se tendrán en cuenta los diferentes escenarios que se presentan en virtud del artículo 40 de la Constitución Política, según el cual, todo ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido.*

*En ese orden de ideas, se conocen varios mecanismos que tienen los ciudadanos para participar en ejercicio del derecho de postulación, como son, (i) el aval del partido o movimiento político o de las organizaciones sociales (circunscripciones especiales) al cual pertenece el aspirante a candidato, requisito necesario para la correspondiente inscripción formal, siguiendo el cronograma contenido en el calendario electoral correspondiente, (ii) de manera para llegar a obtenerlo se someta el aspirante al procedimiento interno que disponga la colectividad que bien puede ser entre otras mediante la realización de encuestas entre los eventuales aspirantes a la candidatura (iii) escogencia del candidato del partido o movimiento político a través de la consulta popular o interna en los términos establecidos por la Constitución y la Ley, y (iv) el proceso de selección por recolección de firmas al amparo de los grupos significativos de ciudadanos.*

*Queda claro, entonces, que en cualquiera de las cuatro eventualidades anteriores las candidaturas pueden estar representadas en nombre de uno o varios partidos o movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos o grupos especiales (candidatos de coalición).*

*En relación con (i) el aval directo referido en precedencia, es claro que no tiene más requisito que el candidato tenga la vocación electoral en nombre de una o varias organizaciones políticas legalmente reconocidas por la autoridad competente partidos, independientemente de las componendas que se manejen para dar paso al derecho*

*(¿?) de ser elegido. En este caso, la norma es clara, en cuanto a la prohibición de realizar propaganda electoral pública en los términos del artículo 35 de la >Ley 1475/11.*

*En segundo lugar, se presentan casos de (ii) las encuestas públicas realizadas por los partidos o movimientos políticos, sean cerradas o abiertas, esto es, internas o interpartidistas. Para el efecto, no se conoce mecanismo que promocióne la publicidad y financiación de las correspondientes campañas que se adelanten en post del aspirante con vocación de candidato que se somete al escrutinio de los encuestados.*

*En tercer lugar, se cuenta con las consultas populares internas o interpartidistas para seleccionar al candidato de partido o de coalición, caso en el cual, esta conminado a cumplir con las normas de financiación y publicidad que rige para los procesos electorarios ordinarios (art. 107 C.P. modificado por el Acto Legislativo 01/09).*

*Finalmente, en cuanto a los candidatos promocionados por (iv) los grupos significativos de ciudadanos, también pueden inscribir candidatos, previo agotamiento del proceso de recolección de firmas a cargo de los comités correspondientes, caso en el cual, obviamente se requiere de la promoción publicitaria de rigor, sometidos a las mismas normas y reglas aplicables a los partidos y movimientos políticos.*

*Surge entonces la duda, sobre quienes se someten a encuestas o consultas internas de los partidos políticos, cuya situación no está bien definida en el caso de la publicidad que realizara el señor Ramiro Barragán Adame, vinculado dentro del proceso, materia de la presente intervención administrativa de Ministerio Público.*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*De acuerdo con la certificación expedida por el representante legal del diario local "Boyacá Siete Días", existe una ambivalencia formal que impide establecer probatoriamente, cuál era el objeto de la pauta publicitaria, pues, mientras en uno de sus apartes afirma, que se trató de una consulta interna del Partido de la Alianza Verde, con miras a escoger el candidato oficial a la Gobernación de Boyacá, en otra línea, habla de encuesta.*

*En la eventualidad de tratarse de consulta interna del partido de la Alianza Verde, necesariamente debió exigirse los medios y mecanismos de la propaganda, publicidad y financiación de dicho mecanismo seleccionador de la candidatura de uno o varios de los sometidos a dicha consulta, incluido desde luego el desarrollo de la campaña realizada por el señor Barragán Adame. Para el efecto, resulta extraño que la corporación lectoral, una vez conoció el texto del pantallazo al periódico local de Boyacá Siete Días, haya olvidado recurrir a los medios internos para incorporar al expediente los hechos de la pluricitada publicidad correspondía a consulta o encuesta.*

*De tratarse de una consulta interna del Partido de la Alianza Verde, desde luego estaba en la imperiosa necesidad de requerir a precandidato y organización política los requisitos y formalidades exigibles para las elecciones ordinarias en materia de publicidad y financiación de campaña.*

*Ahora, de ser una encuesta la que definiría la candidatura oficial del Partido de la Alianza Verde, donde estaba en juego las aspiraciones, entre otros, la de Ramiro Barragán y Omar Franco, al Consejo Nacional Electoral le faltó establecer dicha circunstancia.*

*Resulta poco eficaz la indagación preliminar, cuando se ordena visitar, a cargo de las comandancias de policía de Tunja y Combita, los lugares donde se reportaron la existencia de las vallas publicitarias, mucho tiempo después de lo que se conocerían como publicidad de la encuesta. Lo anterior, teniendo en cuenta que la indagación data de agosto de 2019, cuando el señor Barragán Adame, ya fungía como virtual candidato oficial a la Gobernación de Boyacá. Y resulta imprecisa, la ordenación de la prueba, porque una cosa es publicidad de encuesta sin invitación a votar en las elecciones de 27 de octubre de 2019, según registro de los pantallazos que le sirven al Consejo Nacional Electoral como prueba de los cargos, y otra, distinta, me imagino, en calidad de candidato pidiendo el respaldo popular con el voto correspondiente.*

*Varias consecuencias surgen de la situación jurídica que se ventila. Una, aplicar la duda razonable en favor del inculcado, en cuanto probatoriamente faltó establecer la clase de proceso seleccionador de la candidatura a la Gobernación de Boyacá por el Partido Verde. Otra sería dar curso al principio de favorabilidad, por la falta de claridad respecto de la publicidad, cuyo objeto no tenía finalidad, cautivar votos de la ciudadanía para las elecciones de 27 de octubre de 2019, sino para obtener respaldo en uno cualquiera de los dos procesos seleccionadores de la candidatura, bien fuera la consulta interna del partido, ora la encuesta pública de la ciudadanía. Igualmente, ante la falta de verificación de los hechos para obtener la certeza frente a los fines de la publicidad reportada por servidores públicos, hizo falta establecer si los recursos financieros fueron reportados oficialmente al Consejo Nacional Electoral, si de una consulta interna se trató.*

*Respecto de los elementos objetivos de la presunta responsabilidad del infractor, ha de decirse que probatoriamente carece la formulación de los cargos de una identidad de la tipicidad de la conducta y, por consiguiente, mal podría afirmarse que dicho comportamiento es antijurídico y por lo mismo culpable, amén de echar de menos la prueba y el análisis de la culpabilidad en sus diferentes modalidades que comprometan la responsabilidad subjetiva del acusado. Adviértase, que insuficiente resulta definir los conceptos de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad dentro de los cargos o en las decisiones sancionatorias, cuando el proceso carece de los medios probatorios correspondientes, esencialmente frente a las formas y grados de culpabilidad.*

*No es el caso, para los efectos de la presente vista fiscal, respecto de los términos otorgados a los intervinientes para la presentación de los alegatos de conclusión, pero se advierte que, con las contadas excepciones, la gran mayoría de los miembros de la*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*corporación electoral dentro de las actuaciones sancionatorias conceden los términos previstos en el artículo 13 de la Ley 1475/11, es decir de quince (15) días. En el presente caso, desconociendo lo prescrito en la referida norma, se redujo a escasos diez (10) días, con lo cual se estaría vulnerando el derecho de contradicción.*

**PETICIÓN:**

*Al Honorable Consejo Nacional Electoral, se solicita respetuosamente, disponer la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio en favor del investigado Ramiro Barragán Adame.  
(...)"*

#### **5.4. NORMAS INFRINGIDAS CON LOS HECHOS PROBADOS**

Al ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** con los hechos probados, se le atribuye su responsabilidad en la vulneración de los artículos 25 de la Ley 130 de 1994 y 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, la anterior conclusión halla sustento en el análisis de cada uno de los elementos del derecho sancionatorio desarrollados a continuación:

##### **5.4.1. ANÁLISIS DE TIPICIDAD**

En el plenario quedó acreditado mediante pruebas documentales y la aceptación del apoderado del ex candidato a la Gobernación de Boyacá, **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** que realizó propaganda electoral en el espacio público y en los medios de comunicación social con anterioridad al lapso permitido por la ley, conducta que se encuentra prohibida en los artículos 24 de la Ley 130 de 1994 y 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011.

La publicidad desplegada tanto en el espacio público a través de vallas, y en el medio de comunicación social "Boyacá Siete Días", contienen elementos que son característicos de propaganda electoral, en tanto se componen de:

- a) El logo del partido político al que pertenece el señor BARRAGÁN ADAME,
- b) Una imagen con la fotografía del señor BARRAGÁN ADAME,
- c) Un mensaje alusivo a la continuidad de un proyecto político: "*para continuar el camino*" y,
- d) En el caso de la pauta publicitaria en el medio de comunicación social, se indica el cargo para el cual pretende aspirar, que en este caso corresponde al de gobernador del departamento de Boyacá.

Ahora bien, la Corporación no pasa por alto la argumentación expuesta por el señor **BARRAGÁN ADAME** en sus diferentes escritos de defensa, en los cuales advierte que su conducta es atípica en razón a que la herramienta de encuesta para la selección de candidatos

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

se equipara con el mecanismo de la consulta popular contemplada en el artículo 107 superior, y como consecuencia de ello, tiene la posibilidad de hacer propaganda electoral en el espacio público y en los medios de comunicación social; para sustentar su tesis trae a colación un precedente de la Corporación respecto de la similitud entre la encuesta y consulta.

Para evaluar la tesis expuesta por el investigado, esta Corporación realizará un análisis de la herramienta de encuesta y del mecanismo de consulta popular, con el objetivo de concluir si la conducta se puede predicar atípica o por el contrario se está frente a la vulneración de la normativa en materia de propaganda electoral.

**5.4.1.1. DE LA DIFERENCIA ENTRE LA CONSULTA POPULAR Y LA ENCUESTA**

Esta Corporación ilustrará las diferencias conceptuales y fácticas entre las dos figuras objeto de estudio, la consulta popular y la encuesta, para posteriormente realizar un análisis respecto de la publicidad que, de acuerdo con los fundamentos legales, puede realizarse en el desarrollo de las mismas.

<b>CONSULTA POPULAR</b>	<b>ENCUESTA</b>
<p>Según el artículo 5 de la Ley 1475 de 2011, la consulta popular es un mecanismo de participación democrática y política que los partidos, movimientos políticos, coaliciones y grupos significativos de ciudadanos pueden activar para seleccionar sus candidaturas o tomar decisiones internas.</p> <p>A diferencia de las consultas internas; en las consultas populares participan ciudadanos que se encuentran inscritos en el censo electoral, no obstante, esta figura no debe confundirse con el mecanismo de participación ciudadana de la consulta popular, pues las consultas populares respecto del tema electoral se realizan para que los partidos tomen decisiones internas, y las consultas como mecanismos de participación se utilizan para que la ciudadanía participe democráticamente sobre temas puntuales que repercuten en su entorno.</p>	<p>La encuesta es un producto técnico de base científica, utilizado comúnmente en procesos electorales, y que aplica unas reglas técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto a la opinión de un grupo representativo de consultados y esos resultados pueden ser generalizados a la población con base en análisis estadísticos.</p>
<b>Respecto de la financiación</b>	
<p>En la financiación de las consultas populares partidistas o interpartidistas concurre un sistema mixto de financiación; por un lado a través del estado por medio de la reposición de votos, en los términos del inciso tercero del parágrafo del artículo 109 de la Constitución Política, y por otro a través de las fuentes privadas descritas en el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011.</p>	<p>De acuerdo a la Resolución No. 23 de 1996, por medio de la cual se reglamenta la realización y divulgación de encuestas de opinión política y de carácter electoral, la financiación de las encuestas es de carácter privado, en el caso de desarrollar encuestas con el fin de resolver temas internos de los partidos políticos (como la escogencia de su candidato en determinado territorio) el partido político que convoca la misma deberá respaldar financieramente la realización de la misma, es decir en este caso el Estado no aporta económicamente ni proporciona la logística para el desarrollo de la misma.</p>

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

<b>Respecto del límite al monto de gastos</b>	
<p>El Consejo Nacional Electoral fija anualmente el límite de los gastos permitidos para las consultas, lo anterior se fundamenta en la necesidad de garantizar unos mínimos que permitan igualdad en la contienda electoral.</p>	<p>La norma constitucional o legal no fija un límite en cuanto a los gastos en que puede incurrir un persona para promocionar que está participando en esa herramienta.</p>
<b>Respecto de la obligatoriedad de las decisiones</b>	
<p>En virtud del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, las decisiones que emanen del resultado de las consultas tienen carácter vinculante para las agrupaciones políticas que las convocan, así como para los precandidatos que hayan participado en ellas.</p> <p>Según la Sentencia C-490 de 2011 <i>“La opción por la consulta es una decisión libre y autónoma de la agrupación política, pero sus resultados tienen como consecuencia jurídica necesaria e ineludible el carácter vinculante tanto para las agrupaciones políticas que hicieron uso de ese mecanismo, como para los candidatos que participaron en ellas.”</i></p>	<p>Contrario al caso de las consultas populares, internas o interpartidistas, las decisiones emanadas de las encuestas no son vinculantes ni obligatorias por tratarse de una herramienta de recolección de datos que lo que pretende es realizar una medición medianamente objetiva del proceso electoral o de la opinión política.</p> <p>A través de la Resolución No. 6480 de 2019, el Consejo Nacional Electoral afirmó:</p> <p><i>“Las encuestas cumplen la misma función que una consulta, en la medida, que son una herramienta de decisión que utilizan los partidos para la selección de sus candidatos. Sin embargo, la Ley 1475 de 2011, <u>no la iguala a las consultas, pues no impone que sus resultados sean vinculantes para sus participantes y, por ende, no se aplica el artículo 7 de esta ley, en el evento en que se utilice este mecanismo.”</u></i></p> <p>En conclusión, el Consejo Nacional Electoral a través de dicha resolución equiparó el sentido funcional entre las consultas populares, internas e interpartidistas a las encuestas, mencionando que cumplen la misma función, no obstante, esto no equipara ambas figuras respecto de la publicidad, ni su carácter vinculante y obligatorio</p>
<b>Respecto de la propaganda</b>	
<p>El inciso segundo del artículo 6 de la Ley 1475 de 2011 dispone que para el caso de las consultas populares, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.</p>	<p>La norma constitucional o legal no fija un límite en cuanto número de vallas, avisos en prensa y cuñas que puede fijar un persona para promocionar que está participando en esta herramienta.</p>
<p>Del análisis precedente se tiene que las dos figuras analizadas en el único aspecto en el que podrían encontrar similitud, es en cuanto a la función de servir como parámetro para la toma de decisiones, sin embargo, se advierten profundas diferencias especialmente en lo relacionado con el régimen legal, teniendo en cuenta que respecto de las consultas populares existe un marco normativo de financiación, propaganda o publicidad y su carácter vinculante, lo que permite que haya mínimas garantías de igualdad en la contienda, transparencia en los gastos de la campaña<sup>18</sup> y mecanismos para que las decisiones que allí se tomen sean obligatorias para quienes participaron en ella.</p>	
<p><sup>18</sup> A través no solo de fijar límites a los gastos de la campaña, sino de la presentación del informe de ingresos y gastos ante la Autoridad Electoral.</p>	

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

#### **5.4.1.2. DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE PROPAGANDA ELECTORAL EN CONSULTAS POPULARES A LAS ENCUESTAS**

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación en síntesis planteó en sus escritos que en virtud del derecho político que les asiste a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, así como a los grupos significativos de ciudadanos; los derechos y beneficios de las consultas referidas en el artículo 107 de la Constitución Política tendrían que ampliarse a las encuestas.

Para esta Corporación es claro que las normas que hagan referencia a los derechos políticos deben ser interpretadas de la manera más amplia y garantista posible, lo anterior sin desconocer que, para el ejercicio de ciertos derechos políticos, especialmente aquellos relacionados con la actividad electoral, se deben cumplir unas reglas que garanticen la igualdad en la contienda electoral.

Precisado lo anterior, el Ministerio Público plantea en su escrito que los derechos que se derivan de participar en consultas populares se extiendan a la herramienta de encuestas, es decir, que se les otorgue la posibilidad de ser financiados parcialmente por el Estado, se les permita hacer propaganda electoral y se permita el acceso a los medios de comunicación social.

En cuanto a la financiación, la norma constitucional permite que el Estado concurra a la financiación de las consultas populares a través de la reposición de votos, lo que no se podría implementar en la herramienta de encuestas ya que a través de esta los ciudadanos no ejercen su derecho a voto, sino que manifiestan una opinión.

En cuanto a la propaganda electoral en el marco de la consulta popular, si bien comporta un derecho que tienen las organizaciones políticas de exponer sus propuestas a la ciudadanía, ese derecho tiene correlativos deberes o reglas que permiten garantizar la igualdad en la contienda electoral, esas reglas básicamente se ven reflejadas en cuanto a que el Consejo Nacional Electoral fija un número máximo de vallas, avisos en publicaciones escritas, entre otros, y el lapso en el cual se puede fijar dicha publicidad.

En relación con este tema, en el evento que en el marco de una consulta popular se vulneren dichas disposiciones, el Consejo Nacional Electoral puede activar su competencia no solo de policía administrativa para restablecer la igualdad en la contienda electoral, sino también la facultad administrativa sancionatoria para imponer las sanciones que establece la ley -previo al agotamiento del debido proceso- a quienes infrinjan esas reglas, lo anterior por expreso mandato legal.

Ahora bien, el argumento del Ministerio Público en el sentido que en el marco de una encuesta para definir candidato o para tomar decisiones, se permita la realización de propaganda electoral en los mismos términos que en una consulta popular, por lo menos habría dos

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

posibilidades de concretar tal pretensión. La primera, que en una ampliación general se permita realizar propaganda electoral sin que se apliquen los límites legales en cuanto al número máximo de vallas y número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, además, el lapso en que sería permitido hacer esta propaganda, este supuesto de manera clara se torna inviable, en el sentido que rompería la igualdad respecto de otras organizaciones que utilicen el mecanismo de consulta popular, ya que mientras el primero no tiene ningún tipo de límite, el segundo estaría sujeto a los límites ya descritos.

La segunda, que se permita la ampliación del derecho a realizar propaganda electoral en el marco de una encuesta, en el entendido que también se le apliquen los deberes correlativos a este derecho respecto del número máximo de propaganda y el lapso en el cual puede desplegarse. “*Prima facie*” se advierte una viabilidad, sin embargo, en el evento en que esos límites sean vulnerados en el marco de una encuesta, esta Corporación no podría activar su facultad sancionatoria, simple y llanamente porque se vulneraría el principio de legalidad, ya que la ley no prevé que en las encuestas que realicen los partidos para la escogencia de sus candidatos o la toma de sus decisiones, se apliquen las disposiciones que regulan los procesos electorales ordinarios, lo cual en la práctica también dejaría en riesgo el principio de igualdad.

En resumidas cuentas, no resulta procedente a la luz de una interpretación garantista, acceder a la pretensión del Ministerio Público, de equiparar en cuanto a propaganda electoral se refiere, una encuesta con una consulta popular. Adicionalmente, en virtud de la función constitucional atribuida a esta Corporación de velar por las plenas garantías en los procesos electorales, el Consejo Nacional Electoral no podría equiparar derechos y ventajas sin equiparar deberes correlativos.

#### **5.4.1.3. DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL PERMITIDA POR FUERA DEL LAPSO DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY 1475 DE 2011**

En los escritos de descargos y alegatos presentados por el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** se tiene como fundamento el concepto del Consejo Nacional Electoral con radicado No. 5335 de 2015<sup>19</sup> con ponencia del ex magistrado Felipe García Echeverri, donde se analizó

<sup>19</sup> Concepto radicado No. 5335 de 2015- Consejo Nacional Electoral se menciona: “*la publicidad permitida para que el comité de un grupo significativo de ciudadanos promueva la recolección de las firmas exigidas por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 con el objetivo de acreditarlas en los términos y condiciones establecidas por el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 para la inscripción de un candidato a cargos de elección popular o una lista de candidatos para una corporación pública, será única y exclusivamente aquella que guarde relación inescindible con dicho proceso, la cual de ninguna manera deberá contener mensajes más allá de la posible postulación de la candidatura propuesta, así como tampoco incitar, estimular, o pretender obtener el apoyo de carácter electoral en cabeza de la ciudadanía.*”

*En suma, la publicidad que se emita con el propósito de la recolección de firmas no debe confluir en aquellos presupuestos que componen la propaganda electoral, según lo dispuesto por los artículos 24 de la Ley 30 de 1994 y 35 de la Ley 1475 de*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

una situación aislada del tipo de publicidad que realizó el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** pues en este concepto se analiza el despliegue de propaganda electoral en el lapso de la recolección de firmas para los grupos significativos de ciudadanos, tal situación no es equiparable al desarrollo de publicidad o divulgación de propaganda electoral en el desarrollo de consultas populares, ni mucho menos en el desarrollo de encuestas como en este caso.

Ahora bien, la publicidad como se ha mencionado anteriormente está legalmente permitida para la realización de consultas populares, esto en virtud de lo establecido en el artículo 107 superior, pero con los límites establecidos en la misma carta y en las leyes que desarrollan este particular.

De tal forma es dable concluir que la propaganda electoral que se realice con anterioridad al lapso permitido, únicamente es viable en el marco del proceso de recolección de firmas para los grupos significativos de ciudadanos, y consultas populares.

En conclusión, esta Corporación encuentra que la conducta realizada por el señor **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, es típica teniendo en cuenta que los elementos que hacen parte de la publicidad que fijó en el espacio público y en el medio de comunicación social configuran propaganda electoral anticipada en la modalidad de expectativa, esto último reafirmado por el apoderado del ex candidato en sus argumentos de descargos y alegatos donde denota que la publicación en el medio de comunicación social Boyacá Siete Días se trataba de una publicidad de expectativa, mencionando: *“que en la misma claramente se señaló la realización de una encuesta en el mes de junio y la modalidad en que se llevaría a cabo, haciéndose alusión a su vez, a uno de los participantes de la encuesta esto es, el señor Ramiro Barragán, quien para ese momento simplemente contaba con una expectativa de ser candidato único del Partido Alianza Verde a la Gobernación”*.

#### 5.4.2. ANÁLISIS DE ANTIJURIDICIDAD

##### 5.4.2.1. ANTIJURIDICIDAD EN EL CASO CONCRETO

Respecto de la antijuridicidad como elemento del derecho administrativo sancionatorio, en este caso se tiene que hace relación a la protección de los bienes jurídicos tutelados correspondientes a la igualdad en competencia electoral y la transparencia en los recursos que se invierten en las campañas electorales, en cuanto al primero va encaminado a que tanto las organizaciones políticas, como los candidatos comiencen a realizar propaganda electoral en los mismos términos y dentro del lapso aplicable a todos y en cuanto a la transparencia en la obligación que se tiene de rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de los recursos de

---

2011, por cuanto de así difundirse, lleva ipso facto a que se active la competencia de esta Corporación para iniciar el correspondiente juicio de reproche tendiente a sancionar la transgresión de las preceptivas antes enunciadas”.



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

la campaña o de los mecanismos que se tienen para la escogencia de candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular.

Ahora bien, en armonía con lo que se ha venido argumentando, al haber realizado propaganda electoral a modo de expectativa antes del lapso permitido por la ley el señor **BARRAGÁN ADAME**, puso en riesgo la igualdad en la contienda electoral, ya que comenzó a realizar propaganda electoral antes de los otros candidatos al mismo cargo de elección popular, y al principio de transparencia teniendo en cuenta que para la herramienta de encuesta –que él pretende equiparar con el mecanismo de consulta popular- no se tuvo conocimiento del volumen, origen y destino de los recursos invertidos en el despliegue publicitario realizado, con excepción de la factura de pago de la pauta publicitaria en el medio de comunicación social referenciado.

#### **5.4.2.2. ANTIJURIDICIDAD DERIVADA DE EQUIPARAR LA ENCUESTA CON LA CONSULTA POPULAR**

Adicional al extenso análisis que se ha realizado en cuento a las figuras puestas de presente en la actuación administrativa, es menester ahondar en que, al pretender extender los derechos derivados de la realización de una consulta popular a la encuesta, se estaría en presencia de la vulneración de bienes jurídicos protegidos. Es así como contrario a la encuesta, la consulta popular en su característica de mecanismo democrático, garantiza la transparencia electoral; al respecto de la relación entre el derecho al voto y el principio de transparencia, la Corte Constitucional ha manifestado en Sentencia C-142/2001, lo siguiente:

“(…)

**DERECHO AL VOTO EN EL ESTADO DE DERECHO**-Sujeción de ejercicio

*En el Estado de Derecho, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto, está sujeto a condiciones normativas que establecen las condiciones de validez, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada. La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona. Se busca rodear de garantías, pues, el ejercicio libre del voto, apunta a alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral.*

(Subrayado fuera del texto original)

(…)”

Sobre este aspecto esta Corporación analiza que a diferencia de las consultas populares donde la ciudadanía ejerce su derecho al voto, las encuestas son herramientas que al buscar una opinión política de los encuestados acuden a diferentes estrategias con el fin de inducir la participación ciudadana, en el caso concreto se describe la realización de la encuesta como una medición que se realizó “casa a casa”, circunstancia que deja un velo de duda respecto de la garantía de transparencia en el proceso de recolección de datos.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

Por otro lado, es relevante examinar la razón por la cual el derecho a realizar propaganda electoral en la consulta popular no puede extenderse a la realización de encuestas, debido a que se genera una evidente desigualdad en la contienda electoral; como se ha mencionado la propaganda electoral bien en el mecanismo de consulta popular o en el de encuesta permite que el posicionamiento del candidato que hace la propaganda antes del tiempo establecido lo que deriva en una ventaja sobre sus demás contendientes, generando un mayor tiempo de recordación en los ciudadanos, este argumento se soporta en el análisis de marcas y su recordación que ha sido desarrollado por la Superintendencia de Industria y Comercio al mencionar que *“la mente de los consumidores puede remitirse a un origen empresarial solo con el hecho de ver una imagen especial, son casos en los cuales los dueños de las marcas han logrado posicionarse en un mercado competitivo fuerte en donde sobreviven los más recordados”*. (Subrayado fuera de texto original)

No obstante, y a diferencia de la encuesta, se han establecido unos límites a la realización de propaganda electoral en el marco de la consulta popular, lo que, si bien permite la realización de dicha propaganda, no menos cierto es que contiene unos elementos que la controlan, tales como establecer un tope máximo de gastos de campaña, un límite en el número máximo de publicidad y lapso específico. De manera que la propaganda electoral en el marco de una encuesta al no tener estos mecanismos de control, por si sola vulnera los bienes jurídicos descritos.

#### **5.4.3. ANÁLISIS DE CULPABILIDAD**

Del análisis de las pruebas que obran en el plenario, se arriba a la conclusión del grado sumo de culpabilidad del ciudadano investigado, respecto del incumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas que regulan la propaganda electoral. Lo anterior porque en primer lugar realizó una interpretación errónea de la normativa y como consecuencia de ello, de forma imprudente extendió los derechos de hacer propaganda electoral que se otorgan al mecanismo de consulta popular a la herramienta de encuesta utilizada por el partido político al cual pertenece.

Se afirma que de forma imprudente en la medida en que por un lado el partido **ALIANZA VERDE** no realizó consulta popular interna o interpartidista, para seleccionar candidatos a la Gobernación de Boyacá para las elecciones del 27 de octubre de 2019, y por otro lado, la subsecretaría de esta Corporación informó que el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** no elevó ninguna solicitud de conceptos referentes a la realización de publicidad en el marco de encuestas, con el fin de seleccionar candidatos para las elecciones del 27 de octubre de 2019, de igual forma.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

Ahora bien, dicha actuación imprudente no halla justificación alguna, teniendo en cuenta que de acuerdo a la información aportada por la dirección de gestión electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil se comprobó que el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ya se había postulado y participado a otras elecciones a cargos de corporaciones públicas, tales como las elecciones del año 2003, como candidato a la Alcaldía de Nobsa, Boyacá y en el año 2010 como candidato al Senado de la República y habiendo sido electo en dos oportunidades, la primera en el año 2011 como alcalde en el municipio de Nobsa, Boyacá.

Lo anterior permite inferir razonablemente que a pesar de la existencia del principio "*ignorantia legis neminem excusat*", el cual hace referencia a que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento; en el caso en concreto el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** ya era conocedor de las normas electorales sobre propaganda electoral, por haber participado anteriormente en elecciones.

Con fundamento en los argumentos previamente expuestos, se considera al investigado como responsable en la vulneración de las normas enunciadas, máxime si quien lo permite o lo realiza, tenía aspiraciones políticas, y se encontraba "*ad portas*" de un certamen electoral como lo fue el de autoridades locales celebrado el 27 de octubre de 2019, con lo cual se activa la facultad impositiva del Estado para sancionar las infracciones y transgresiones a los intereses protegidos por el régimen jurídico, que se encuentran orientados a satisfacer la comprobación de la realización de la conducta por el sujeto pasivo y el grado de culpa en que la realizó, incluyendo para ello el análisis de causales eximentes de responsabilidad, que no lograron acreditarse.

## **5.5. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

Llegados a este punto, queda claro que las consultas populares, internas e interpartidistas no son encuestas y que si bien es cierto tienen una similitud en cuando a su resultado, esto de ninguna forma las equipara a tal punto de permitir la publicidad electoral en su realización. Por otra parte, se estableció que existen dos momentos donde la ley y esta Corporación han ampliado el derecho de realizar publicidad, en primer lugar, en el caso de los mecanismos de democratización interna de los partidos, es decir, en la realización de consultas populares, y en segundo lugar en el periodo de recolección de firmas para grupos significativos de ciudadanos.

También es claro que el hecho de realizar publicidad antes del tiempo establecido deja en una clara desigualdad en la contienda electoral a todos los candidatos, siendo que quien realiza publicidad antes de lo establecido logra mantener en los ciudadanos una mayor recordación por encima de aquellos candidatos que realizan publicidad como lo ha regulado la norma, esto es tres meses antes de la elección; el sentido para que este término exista no se circunscribe

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

únicamente a pretender que los candidatos reporten sus gastos en el informe de ingresos y gastos, sino que garantiza que todos los contendientes políticos se encuentren en igualdad de condiciones para que su nombre se posicione en igualdad ante la ley sin que exista ningún tipo de privilegio, por lo que con el objetivo de hallar un equilibrio y garantizar la libertad del desarrollo de los derechos políticos, la Corporación ha equiparado los derechos de publicidad en otros momentos, no sin antes equiparar los deberes y responsabilidades que esto implica, de tal forma se garantiza y respeta el equilibrio en la contienda electoral.

No obstante, lo anterior, es un hecho cierto que esta Corporación como antecedente de este caso ha proferido las resoluciones 3511 del 20 de noviembre de 2020 y 7991 del 29 de octubre de 2021 debidamente ejecutoriadas; en la primera con ponencia de la magistrada Doris Ruth Méndez Cubillos, la Corporación sancionó al ciudadano Jorge Giovanni Ramírez Moya del partido Cambio Radical, con los mismos presupuestos fácticos de este caso con el argumento de haber realizado publicidad de expectativa, de igual forma, en el análisis del caso concreto se refiere la siguiente argumentación: *“De conformidad con el análisis probatorio allegado, se llegó a la conclusión que existió una propaganda electoral indirecta, entendida como una forma de publicidad inductiva o subliminal, en las que se omiten expresas alusiones a su finalidad, autor o beneficiarios, pero cuyos elementos permiten a la comunidad relacionarla con un sujeto o una aspiración política, como lo sucedido en el caso que nos ocupa. Lo anterior, se logra deducir de los mensajes de referencia de la imagen, los cuales hacen parte de lo que denominados inicialmente como propaganda electoral indirecta”*. La imagen objeto de análisis, fue la siguiente:



Ahora bien, en la Resolución No. 7991 del 29 de octubre de 2021, con ponencia del magistrado César Augusto Abreo Méndez, el Consejo Nacional Electoral dio por terminada la actuación administrativa en contra del ciudadano Carlos Ramiro Chavarro Cuellar, quien con los mismos presupuestos fácticos de este caso desplegó publicidad en el marco de una encuesta para determinar decisiones internas, al final por medio de dicha resolución se determina, así: *“Con relación a lo enunciado, y partiendo de la verificación y estudio del expediente se hace procedente dar por terminada la actuación administrativa, de conformidad con las diligencias, pruebas aportadas, ultimando que en virtud de lo dispuesto en los estatutos del Partido Conservador Colombiano es válida la encuesta en el municipio como mecanismo para escoger*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*el candidato por lo que, a juicio de esta Corporación era dable desplegar propaganda electoral para promover la participación interna del partido, razón por la cual se da merito a concluir la investigación y archivar el presente expediente con número de radiado 5503-19".* La imagen objeto de análisis fue la siguiente:



Con respecto a la Resolución No. 7991 del 29 de octubre de 2021 a pesar de no haber desarrollado una argumentación amplia respecto de las diferencias de las figuras de consultas vs. encuestas, al dar por terminada la actuación se aceptó tácitamente el despliegue de publicidad en el ejercicio de las encuestas generando que a futuro se entienda que legítimamente en virtud de las encuestas utilizadas con características de mecanismos internos se podía hacer publicidad.

Por otra parte, el 9 de julio de 2020 con ponencia del magistrado Jorge Enrique Rozo, el Consejo Nacional Electoral aprobó la Resolución No. 2213, por medio de la cual se dio por terminada la actuación administrativa en contra del señor Samuel Hoyos Mejía, quien desplegó publicidad electoral en el marco de una encuesta.

Dentro de la denuncia presentada por la MOE, se tiene como material probatorio la siguiente pieza fotográfica objeto de análisis:



En ese orden de ideas, en el análisis del caso concreto se desarrolla la siguiente argumentación:

*"(...)*

*Ahora, si bien es cierto que el señor Samuel Hoyos Mejía realizó una publicidad con su imagen en diferentes espacios de la ciudad de Bogotá D.C, también es cierto que dicha publicidad la realizó en calidad de precandidato de la encuesta realizada por el*

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

*Partido Centro Democrático, para poder inscribirse como candidato a la Alcaldía de Bogotá D.C., avalado por la mencionada agrupación política, siendo esta encuesta, un mecanismo válido de democracia interna de los partidos.*

*Aunado a lo anterior, las denuncias objeto de la presente actuación administrativa, se radicaron en la fecha que los precandidatos podían hacer este tipo de publicidad, es decir, que estaban en tiempo para realizar su respectiva propaganda, respecto de este mecanismo de participación. (Resalto fuera del texto)*

*Ahora bien, según lo expresado en los párrafos precedentes no quiere decir que los precandidatos inscritos a una encuesta o consulta interna de una agrupación política, puedan hacer publicidad de manera indiscriminada, por el contrario, esta debe circunscribirse únicamente a buscar el apoyo de los militantes o afiliados del partido, es decir, el mensaje publicitario deber ser únicamente dirigido para poder tener el apoyo del partido o movimiento político, para poder inscribirse como candidato en las contiendas electorales. De no ser así, los deberes de inspección y control de esta entidad deberán operar para garantizar el desarrollo de la contienda electoral en condiciones de equilibrio y plenas garantías para los demás contendientes y la ciudadanía en general.  
(...)"*

Del anterior caso se desprende que dicha resolución en su argumentación equipara la realización de publicidad electoral en el marco de la consulta popular y en las encuestas. En consecuencia se tiene que la publicidad realizada en todos los casos expuestos, se desplegó en el ejercicio de una encuesta que fue utilizada como mecanismo de democratización interna, ya sea utilizada por partidos o, por grupos significativos de ciudadanos, por otra parte en las características de las imágenes no se refleja la descripción de un cargo o corporación pública a la cual se aspira, como tampoco se evidencia la imagen de ningún logo símbolo correspondiente a un partido político determinado, es decir, la similitud de estos casos deja interrogantes respecto del criterio que establece el Consejo Nacional Electoral sobre realizar publicidad en el desarrollo de encuestas.

Así las cosas, es pertinente considerar un interrogante: ¿es válido que en virtud de un procedimiento interno de encuesta se permita realizar publicidad en espacio público y medios de comunicación? de acuerdo a la norma constitucional no lo es, el constituyente derivado estableció en el artículo 107 que solo se le permitía publicidad a los mecanismos de consulta popular, no así a los otros mecanismos, y eso halla su razón en que la consulta popular conlleva una serie de derechos y deberes, que permiten exponer de manera precisa el principio de transparencia y al ser un mecanismo donde interviene la organización electoral, hay certeza de sus resultados y no desbalancea la contienda electoral. No podemos por ello pasar por alto que frente a casos similares esta Corporación se pronunció de forma ambigua.

Al haberse probado que la publicidad desplegada por el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** si contiene elementos de publicidad electoral y la norma constitucional no permite que en virtud de ese ejercicio pueda realizarse publicidad en el espacio público o medios de comunicación social y que por tanto, el ex candidato **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** actuó de forma imprudente de acuerdo a sus condiciones de candidato; no puede esta Corporación

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

obviar que sobre casos con similitudes fácticas el Consejo Nacional Electoral ha proferido decisiones contradictorias.

## 5.6. DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Avanzando en este razonamiento, esta Corporación analizará la razón por la cual el principio de igualdad es fundamental para el desarrollo de las campañas electorales de tal forma que los candidatos se encuentren en igualdad de condiciones ante la ley con el objetivo de mantener el equilibrio de la contienda electoral frente a los ciudadanos habilitados para votar.

Al respecto vale la pena traer a colación los fundamentos expuestos en la sentencia C-490 de 2011, por la Corte Constitucional, donde expresó:

“(…)  
*Considera la Corte que, es competencia del legislador estatutario precisar conceptos relevantes y de uso frecuente en el ejercicio de la actividad política y electoral, especialmente cuando dichos conceptos tienen adscritas consecuencias jurídicas, como ocurre en el caso de las campañas políticas en lo que concierne a la financiación y rendición pública de cuentas. **Sobre el concepto de campaña electoral, la jurisprudencia de esta Corte subrayó que su definición debe atender al significado usual de las palabras, pero también debe asegurar la realización tanto de la igualdad en la contienda electoral, como del principio democrático** (negrilla fuera de texto)  
 (…)”*

En consecuencia y con respecto a la relación de la igualdad con la propaganda electoral; las consecuencias de que los candidatos realicen propaganda electoral antes de lo indicado por la normatividad, deja en condiciones de desigualdad a los demás contendientes como se expuso “*ut supra*” en la presente resolución. Por las anteriores razones, los sujetos cualificados por ejercer activamente la política electoral, tienen restricciones temporales necesarias en el uso de las redes sociales - medios de comunicación y despliegue de vallas publicitarias, en tanto, de no ser así, estaríamos validando el desequilibrio informativo electoral y la desigualdad en los procesos electorales, que la constitución proscribiera.

Ahora bien, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones constituye un objetivo prioritario en nuestro estado democrático. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades son la clave de bóveda de las elecciones en un régimen democrático. Por ello, precisamente, nuestro ordenamiento trata de evitar cualquier posición de abuso dominante entre los competidores electorales a través de una serie de mecanismos y principios<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Observatori per a l'estudi de diversos aspectes relacionats amb la normativa electoral valenciana- “PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN” de Rosario García Mahamut

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

Por último, por no estar regulada la delimitación temporal de la campaña electoral se afecta el principio de transparencia e igualdad, respecto de la propaganda electoral, donde el principio de transparencia se ve vulnerado por no tener conocimiento del origen y el monto de los recursos para las campañas electorales. Y por otra parte la desigualdad se vulnera al posicionar el nombre de un futuro candidato con la ayuda de la realización de propaganda electoral en el marco de una encuesta.

## 5.7. DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

Teniendo en cuenta que esta Corporación en otras ocasiones ha dado por terminada la actuación administrativa bajo los mismos supuestos fácticos del caso que ocupa la presente actuación, dando aplicación al principio de confianza legítima<sup>21</sup>, sancionar al ciudadano **BARRAGÁN ADAME** podría comportar una vulneración al mencionado principio, por lo cual se ordenará el archivo.

Lo anterior se funda en lo dispuesto por el ordenamiento jurídico constitucional, y surge como desarrollo del principio de seguridad jurídica plasmado en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política. Al respecto la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha definido el alcance de este principio en los siguientes términos:

*“(...)  
El principio de confianza legítima brinda “protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el propio Estado” La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa se ha valido del principio de confianza legítima para proteger los derechos fundamentales de los administrados entendiéndolo como un principio que, a pesar de ser derivado de otros, adquiere una “identidad propia en virtud de las propias reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.”<sup>22</sup>  
(...)”*

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que:

*“(...)  
la confianza legítima está cimentada en los siguientes supuestos: (i) la necesidad de preservar el interés público, (ii) la desestabilización cierta en la relación administración-administrados, y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad.  
(...)”*

Lo anterior, no es óbice, para que la Sala propenda por sentar de forma coherente su línea doctrinaria.

<sup>21</sup> Resolución No. 2126 de 2020-H.M Doris Ruth Méndez Cubillos- “Por medio de la cual se **ABSTIENE DE SANCIONAR** y **SE DA POR TERMINADA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA** en contra del ciudadano **ÁLVARO TRUJILLO HERNÁNDEZ**, por presunta vulneración al artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 que subrogó al artículo 24 de la Ley 130 de 1994, en el Municipio de Tarqui, Departamento de Huila y se ordena el archivo del expediente No. 8720-19.”

<sup>22</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro (E), Bogotá D.C, veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00034-00



Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

## 5.8. DOCTRINA ANUNCIADA

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en este acto administrativo, corresponde a la Corporación a manera de unificación de doctrina anunciada, la cual tendrá aplicación a futuro, para efectos de la realización de publicidad en el ejercicio de los mecanismos de la democracia interna de los partidos diferentes de la consulta popular, indicar que todos aquellos mecanismos y/o herramientas que no estén contemplados en el artículo 107 de la Constitución Política, como por ejemplo, la realización de encuestas para tomar decisiones o seleccionar candidatos a cargos y corporaciones públicas, no podrán realizar publicidad, ni en los medios de comunicación social ni en el espacio público, de lo contrario esta conducta será sancionable, en razón al rompimiento del equilibrio en la contienda electoral y la vulneración del principio de transparencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: ARCHÍVASE** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** identificado con la con cédula de ciudadanía No. 4.179.276, ex candidato a la Gobernación de Boyacá por la vulneración de los artículos 34 inciso 2 y 35 de la Ley 1475 de 2011, en la campaña a la Gobernación del departamento de Boyacá, con ocasión de las elecciones celebradas el 27 de octubre de 2019, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ANUNCIASE** como doctrina anunciada que los mecanismos y/o herramientas que no estén contemplados en el artículo 107 de la Constitución Política, no podrán realizar publicidad, ni en los medios de comunicación social ni en el espacio público.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFÍQUESE** por intermedio de la subsecretaría de la Corporación el contenido del presente acto administrativo al ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME** en el Palacio de la Torre, Calle 20 No. 9-90 en el edificio de la Gobernación de Boyacá en el municipio de Tunja, Boyacá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y ss. de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**PARÁGRAFO:** De no ser posible la notificación personal se realizará mediante AVISO de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 del CPACA.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFÍQUESE** por intermedio de la subsecretaría de la Corporación en calidad de quejosos el contenido del presente proveído, a los ciudadanos **CLAUDIA MARCELA CARDOZO NIÑO** a la dirección carrera 10 No. 21-15 piso 3 edificio Camol- Tunja y al señor **DANIEL FERNANDO ESPONOSA SILVA** en la Carrera 5 No 15-80 piso 80, Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales- Coordinación Grupo de Apoyo y Dirección Electrónica de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y ss. de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

**PARÁGRAFO:** De no ser posible la notificación personal se realizará mediante AVISO de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 del CPACA.

**ARTÍCULO QUINTO: NOTIFÍQUESE** por intermedio de la subsecretaría de la Corporación el presente proveído al abogado **JOHN FREDY ÁLVAREZ CAMARGO** en la calle 33 No. 6B-24 oficina 501, edificio Casa de Bolsa de Bogotá y al correo electrónico: [fredy.alvarezabogado@gmail.com](mailto:fredy.alvarezabogado@gmail.com) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y ss. de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

**PARÁGRAFO:** De no ser posible la notificación personal se realizará mediante AVISO de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 del CPACA.

**ARTÍCULO SEXTO: NOTIFÍQUESE** por intermedio de la subsecretaría de esta Corporación, el contenido de la presente resolución al **MINISTERIO PÚBLICO**, al correo electrónico autorizado: [notificaciones.cne@procuraduria.gov.co](mailto:notificaciones.cne@procuraduria.gov.co)

**ARTÍCULO SÉPTIMO: COMUNÍQUESE** a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se encuentren en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos del Consejo Nacional Electoral.

**ARTÍCULO OCTAVO: PUBLÍQUESE** el presente acto administrativo en las páginas Web del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil y en las redes sociales del Consejo Nacional Electoral.

Por medio de la cual se **ARCHIVA** la actuación administrativa en contra del ciudadano **RAMIRO BARRAGÁN ADAME**, ex candidato a la Gobernación del departamento de **BOYACÁ**, para las elecciones realizadas el 27 de octubre de 2019, por la presunta vulneración de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, dentro del radicado 11394-11488-19.

**ARTÍCULO NOVENO: LÍBRENSE** por conducto de la subsecretaría de la Corporación, los oficios pertinentes en cumplimiento a lo resuelto en el presente proveído.


**ARTÍCULO DÉCIMO:** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en los términos establecidos en los artículos 74 y 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los veintiséis (26) días del mes de enero de dos mil veintidós (2022).

**DORIS RUTH MÉNDEZ CUBILLOS**  
Presidenta

**VIRGILIO ALMANZA OCAMPO**  
Vicepresidente



**RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**  
Magistrado Ponente

Aprobado en Sala Plena Virtual del 26 de enero de 2022

Aclara voto: H.M César Augusto Abreo Méndez, H.M Hernán Penagos Giraldo, H.M Doris Ruth Méndez Cubillos

Salva voto: H.M Luis Guillermo Pérez Casas

Revisó: Rafael Antonio Vargas González, secretario

RRCO/AMEG

Rad. 11394-11488-19