



## RESOLUCIÓN No. 7696 DE 2019 (18 DE DICIEMBRE)

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero **11176-19**.

### EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

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

### 1. HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

1.1. Mediante escrito radicado No. 201900011176-19 de 21 de junio de 2019, la Asesora de Inspección y Vigilancia de esta corporación hizo traslado de una denuncia anónima que fue remitida por la Unidad de Reacción Inmediata Electoral – Mininterior Dirección para la democracia la participación ciudadana y la acción comunal siendo la directora de la misma la señora HILDA. GUTIERREZ; sobre publicidad electoral extemporánea en contra de la ciudadana KAROLAY CALVO, en los siguientes términos:

*"De acuerdo al asunto de la referencia, me permito remitir petición, cuyo origen es el sistema URIEL (Unidad de Reacción Inmediata Electoral – Mininterior), con la finalidad que sea sometido a reparto interno para el estudio y respuesta por parte de los Honorables Magistrados de esta corporación"... (Sic)*

1.2. Por reparto de negocios de la Corporación efectuado el día 10 de julio de 2019, le correspondió al Honorable Magistrado **CESAR AUGUSTO ABREO MÉNDEZ**, conocer del asunto bajo radicado No. **11176-19**.

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 2.1. COMPETENCIA

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero **11176-19**.

### 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. (Subrayado fuera de texto)

(...)”

### 2.1.2 Ley 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”

**“ARTICULO 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:

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. 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 inculpador dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras;

b) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas;

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas, y

d) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley”.

### 2.1.3. 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”

**“ARTÍCULO 13.** Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

(...)”

## 2.2. DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.

**2.2.1. LEY 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”.**

**“ARTÍCULO 24. PROPAGANDA ELECTORAL.** Entiéndase 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 “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”**

**“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 LAS DENUNCIAS ANÓNIMAS**

**2.3.1. LEY 962 DE 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”**

**“ARTÍCULO 81.** Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables (...).”

**2.4. DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

**2.4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

“(...)

**ARTÍCULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, **eficacia, economía,**

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero **11176-19**.

*celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)*

#### **2.4.2 LEY 1437 DE 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

*(...)*

**ARTÍCULO 3º. 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.*

*(...)*

**7.** *En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.*

*(...)*

**11.** *En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

**12.** *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas (...).” (Negrilla fuera de texto).*

### **3. ACERVO PROBATORIO**

Obra en el expediente el material probatorio relacionado a continuación:

**2.1.** Registro fotográfico de las publicaciones realizadas en la red social INSTAGRAM, donde se evidencia:

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.

Instagram



karolay\_calvo  
Suan, Colombia



Le gusta a haydarkaren y 37 más

karolay\_calvo Nos unimos a la Gran celebración del día del campesino, en la Casa Campesina, patrimonio de los campesinos de Suan.

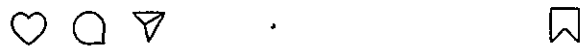
Una mañana reviviendo lo tradicional!



Instagram



karolay\_calvo  
Suan, Colombia



Le gusta a haydarkaren y 37 más

karolay\_calvo Nos unimos a la Gran celebración del día del campesino, en la Casa Campesina, patrimonio de los



Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.



#### 4. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Sobre la propaganda electoral

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 publicidad. En este sentido, debe ser garante porque una de las principales actividades de las campañas electorales, como la propaganda electoral, regulada en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, se realice con respeto a los límites que dicha disposición jurídica impone.

Así las cosas, para determinar si en el caso *sub exámine* existió algún tipo de publicidad presuntamente capaz de trasgredir el ordenamiento jurídico vigente que regula la materia, previo a analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que pueden configurar la conducta objeto de reproche, resulta imperioso precisar a propósito del concepto de propaganda electoral, que la misma se caracteriza por:

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.

- i) Puede ser desplegada por cualquier persona, natural o jurídica: bien sea por un partido o movimiento político, candidato a cargos o corporaciones públicas de elección popular y/o quienes los apoyen.
- ii) Se realiza mediante cualquier forma de publicidad masiva e indeterminada
- iii) Se despliega 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.
- iv) Únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, en tratándose de propaganda electoral a través de los medios de comunicación social
- v) Únicamente podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación, en tratándose de la propaganda que se haga empleando el espacio público.

Corolario de los elementos propios de la propaganda electoral, resulta pertinente dilucidar lo que se entiende por desplegar una actividad publicitaria o de propaganda propiamente dicha a efectos de comprender el concepto de propaganda electoral a la luz del artículo 35 de la Ley 1475.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la propaganda como la “[a]cción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores”. A su turno, define la publicidad como el “[c]onjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos.” o la “[d]ivulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc “

En concreto sobre la propaganda, la Corporación ha puntualizado lo siguiente<sup>1</sup>:

*“Se entiende por propaganda la forma de comunicación directa o indirectamente a través de mensajes de expectativa en el último caso, encaminada a influir en la población en general o en un grupo determinado, a través de la promoción de cualidades y defectos de una persona o producto, con la finalidad de atraer adeptos, clientes o destinatarios del producto y en consecuencia impulsar cierta conducta o actitud.”*

<sup>1</sup> Resolución No. 373 de 2013. Magistrado Ponente: Joaquín José Vives Pérez.

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero **11176-19**.

En este sentido, es claro que para que se configure la propaganda, se requiere de una actividad que difunda masiva y públicamente la información y a su vez, que la misma tenga la capacidad de generar un impacto para el público que la recibe.

Así las cosas, de la definición de la Real Academia de la Lengua, se desprende que en materia electoral, la propaganda es aquella que busca dar a conocer, la campaña electoral de un candidato a cargo de elección popular o de una opción política determinada, con la finalidad de buscar su apoyo expresado en el voto, mediante la utilización de cualquier medio que tenga la capacidad de influir en el electorado.

Ahora bien, la propaganda electoral no necesariamente, para que lo sea, debe llevar mensajes directos; toda vez que en la actualidad las campañas publicitarias electorales se han caracterizado por contener mensajes que de manera indirecta inducen al potencial electoral a apoyar a una opción política determinada, utilizando nombres, frases o saludos.

Esta Corporación sobre el particular, sostuvo:

*“Al respeto, es preciso destacar que no es indispensable para determinar la finalidad que el texto mismo de la propaganda la señale, toda vez que en la publicidad moderna la tendencia no son los mensajes directos, sino los inductivos, es decir, aquellos que inducen al consumidor de manera directa hacia el producto promocionado, por lo que, aunque se omitan expresas alusiones a su finalidad política, si de ellas se desprende un conjunto de circunstancias que apunten a esa finalidad, estaremos frente a propaganda electoral. En efecto, ya no es frecuente encontrar mensajes que pidan directamente el voto, sino que destacan atributos de cualquier índole que permitan recordar la opción sometida a la contienda electoral. Esta práctica, por demás normal, se acentúa cuando se trata de ocultar propaganda electoral antes del tiempo, utilizando la difusión de nombres, slogan , saludos en publicidades, que no se presentarían si no existiera también la aspiración política, estableciendo una relación entre la publicidad sin mensajes directos y las aspiraciones electorales, lo que sin duda constituye propaganda electoral”<sup>2</sup>*

En consecuencia, si bien la normativa electoral permite la realización de propaganda electoral, mediante la utilización de cualquier forma de publicidad, se advierte que sobre todo ciudadano, particularmente si es precandidato o candidato, recae la responsabilidad de ceñirse a los límites temporales para buscar el voto de los ciudadanos mediante a través de la misma.

Visto lo anterior, se analizará el acervo probatorio allegado con el fin de establecer, en el caso en concreto, si existen elementos que permitan inferir la presunta ocurrencia de propaganda electoral, si la misma se realizó trasgrediendo los límites temporales y quien o quienes son los presuntos responsable por tal acción.

<sup>2</sup> Resolución No. 0009 de 2013. Magistrado Ponente: Joaquín José Vives Pérez.



Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.

## 5. CASO CONCRETO

Se expone en la denuncia anónima interpuesta ante esta corporación por la Asesora de Inspección y Vigilancia de esta corporación hizo traslado de una denuncia anónima que fue remitida por la Unidad de Reacción Inmediata Electoral – Mininterior Dirección para la democracia la participación ciudadana y la acción comunal; sobre publicidad electoral extemporánea en contra de la ciudadana KAROLAY CALVO.

En las pruebas aportadas por la denuncia anónima se pudo evidenciar que en las fotografías publicadas en la red social por la ciudadana KAROLAY CALVO en donde se encuentran reunidas un grupo de personas, realizando diferentes tipos de actividades, no se trata de una reunión en espacio público que promueva o altere a los sufragantes.

En eventos similares esta Corporación, para explicar lo dicho en precedencia, acertadamente expuso:

**"(...) En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por la difusión de mensajes dirigidos al público en general e indeterminado, utilizando medios de comunicación que permitan impactar a las personas, sin que medie su voluntad. Esta propaganda solo es permitida dentro de los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.**

Ahora bien, **no toda invitación a votar está limitada antes de los tres meses anteriores al debate electoral**, puesto que no podría sancionarse la invitación a votar por una candidatura que personalmente, de manera verbal o escrita, un ciudadano hace a otro en comunicación privada, como tampoco aquella que se conoce en desarrollo del derecho a informar, **sino solamente aquellas invitaciones o propagandas que se realicen utilizando medios de comunicación que impacten al público de manera general.**<sup>3</sup>. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Igualmente, conforme a las consideraciones efectuadas en torno a las características esenciales de la propaganda electoral debe reiterarse que:

***"[I]a propaganda electoral es una de las actividades más sobresalientes de las campañas pero no puede afirmarse válidamente que éstas se limiten a aquella, puesto que hay un sin número de actividades proselitistas lícitas, que sin constituir propaganda electoral permiten difundir una aspiración y sus propuestas, por supuesto, con el propósito de buscar apoyo electoral.***

***Entre estas actividades están las reuniones en barrios, veredas, casetas y plazas, por medio de las cuales los candidatos exponen sus ideas y agitan a sus seguidores. Se distinguen estas actividades de la propaganda electoral restringida, en que no impactan de manera general e indeterminada a toda la población sino solamente a quienes de manera libre y voluntaria concurren a esas reuniones.***

***De tal forma la propaganda circunstancial que en ellas se realice, que son de la naturaleza propia de estas reuniones y elemento esencial de la libertad de expresión, no son de aquellas que resultan prohibidas en los términos de la ley electoral"***<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Consejo Nacional Electoral Resolución 603 del 3 de mayo de 2012. M.P. José Joaquín Vives Pérez.

<sup>4</sup> Ibídem.

Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero **11176-19**.

Es decir, no toda difusión de ideas y opiniones en el ámbito político electoral constituye necesariamente la realización de propaganda electoral, que es la actividad que la ley limita en el tiempo con miras a mantener el equilibrio en los respectivos comicios. En efecto, existen actividades que en cualquier tiempo pueden realizarse como parte del espectro de la libertad de expresión, y en concreto, como garantía del derecho de difundir libremente ideas y programas de carácter político.

Ahora bien, en lo que concierne a la esfera política de la libertad de expresión, esto es a la difusión y divulgación libre de opiniones e ideas sobre el asunto, sin duda la propaganda electoral, constituye uno de los canales para tal fin, pero, no toda manifestación de pensamiento en este terreno se cataloga como propaganda electoral, pues ésta se caracteriza por utilizar medios publicitarios con el único fin de atraer adeptos hacia una opción política determinada.

Así, en cualquier momento resulta válida la realización de manifestaciones de ideas y opiniones políticas, como las que se puedan hacer en escenarios privados o públicos, pues ello hace parte de la dinámica de una democracia pluralista y participativa, lo que debe diferenciarse de las connotaciones singulares de las estrategias de publicidad de campañas electorales, las cuales se encuentran desprovistas de la divulgación de ideas y programas específicos de gobierno.

Por lo anterior, no encuentra esta Corporación que la señora KAROLAY CALVO hubiera vulnerado el artículo 24 de la Ley 130 de 1994 subrogado por el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, motivo por el cual no es procedente iniciar actuación administrativa alguna.

Reunido en Sala Plena, en mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Abstenerse de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, con ocasión de la denuncia Anónima interpuesta ante el ministerio del interior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** En firme la presente Resolución ordenar el archivo del expediente bajo el No. de radicado 11176-19.

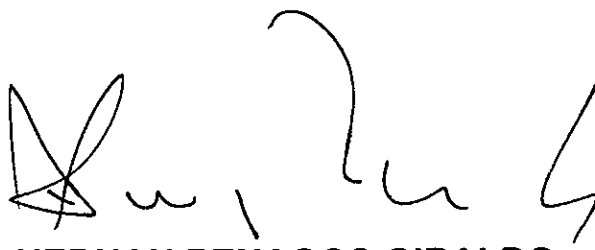
Por medio de la cual se **ABSTIENE** de iniciar actuación administrativa por la presunta vulneración de la normativa sobre propaganda electoral, y se ordena el archivo del expediente radicado con el Numero 11176-19.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** por intermedio de la Subsecretaria de la Corporación el contenido de esta resolución a los relacionados anteriormente, a través de publicación de este proveído por termino de cinco (5) días en la página web del Consejo Nacional Electoral y en cartelera de la misma, conforme los artículos 68 y 69 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá D.C., a los dieciocho (18) días del mes de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**HERNAN PENAGOS GIRALDO**  
Presidente



**JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ**  
Vicepresidente



**CÉSAR AUGUSTO ABREO MÉNDEZ**  
Magistrado Ponente

Aprobado en Sala Plena del 18 de diciembre de 2019  
Revisó: Rafael Antonio Vargas González, Secretario  
Radicado No. 2019000011176-00  
Proyectó: Juliana Salcedo  
Revisó: Alix Gómez