

Bogotá D.C. 15 de diciembre de 2020

**CNE-SS-NMHS/C-21044/RRCO/201800012618-00**

(Al contestar citar estos datos)

Señor


**JULIAN ARTURO GUERRERO CUELLAR**

**Asunto:** Aviso notificación por cartelera

De conformidad con el procedimiento señalado en el Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, inciso segundo *“Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.”* Una vez transcurrido el término que la ley señala para la realización de la notificación personal, sin que haya sido posible la práctica de la citada diligencia, se procede a la notificación por **AVISO** en los siguientes términos:

Se anexa al presente **AVISO**, copia íntegra de la **Resolución No. 3346** del 11 de noviembre de 2020, dentro del radicado **201800012618-00**, con ponencia del Despacho del Honorable Magistrado **RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**, señalando que contra el citado Acto Administrativo **PROCEDE RECURSO DE REPOSICIÓN**, el cual debe ser interpuesto ante el Consejo Nacional Electoral en los términos dispuestos por el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en cumplimiento del inciso 2° del Artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo, y de lo Contencioso Administrativo, cuando se desconozca la información del destinatario, se procederá a **FIJAR** en la Página Web y en la Cartelera de la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral, por el término de cinco (5) días hábiles, siendo las ocho de la mañana (8:00a.m.) del diecisiete (17) de diciembre de dos mil veinte (2020).

  
**LENA HOYOS GONZÁLEZ**  
Subsecretaria  
Consejo Nacional Electoral

Se **DESFIJA** a las cinco de la tarde (5:00p.m.) del veintitrés (23) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**LENA HOYOS GONZÁLEZ**  
Subsecretaria  
Consejo Nacional Electoral

Proyectó: Nidia Milena Hernández Soto  
Anexo: Veintidós (22) folios



## **RESOLUCION No 3346 de 2020**

(11 de noviembre)

Por medio de la cual se **DA POR TERMINADA** la actuación administrativa adelantada en contra del **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO** y se **SANCIONA** a la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

### **EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el numeral 6 del artículo 265 de la carta modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, 12 de la Ley 1475 de 2011, 47 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta lo siguientes:

#### **1. HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

- 1.1.** Mediante escrito radicado ante esta Corporación el día 11 de noviembre de 2018, con No. 12618-18, el señor Julio César García López, ex asesor del Fondo Nacional de Financiación Política, remitió para conocimiento y trámite respectivo, un listado que contiene los informes de ingresos y gastos de los candidatos avalados por el Partido Conservador Colombiano a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo, correspondiente a las elecciones para Congreso del 11 de marzo de 2018, que presuntamente incumplieron algunas obligaciones contenidas en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. (Folio 1)
- 1.2.** Como antecedente administrativo del anterior memorial, la contadora adscrita al Fondo Nacional de Financiación Política, Luz Stella Medina Contreras, realizó un dictamen donde se evidenció lo siguiente:

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

***“(...) Asunto: Presunta violación Artículo 25 ley 1475 de 2011. Administración de los recursos y presentación de informes.***

*Una vez revisado el informe de Ingresos y Gastos Consolidado a la campaña a la **CÁMARA DE REPRESENTANTES**, por la Circunscripción Electoral de **PUTUMAYO**, por el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO** para las elecciones realizadas el 11 de marzo de 2018, al respecto me permito informar, que se evidencia una **PRESUNTA VIOLACION** del Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, párrafo primero y segundo.*

*(...)*

Candidato que NO abrió cuenta:

N°	NOMBRE CANDIDATO	CÉDULA	OBSERVACIÓN		TOTAL INGRESOS	DICTAMEN AUDITORIA
			CUENTA UNICA	MANEJO		SI / NO
1	JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO	27359459	NO ABRIO	SI DESIGNO	\$17.100.000	SI

1.3. Por reparto interno de la Corporación le correspondió al magistrado RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA, el conocimiento del expediente con radicado No. 12618-18.

1.4. Mediante Auto del 20 de diciembre de 2018, se ordenó abrir indagación preliminar dentro del expediente No. 12618 de 2018, a fin de determinar si existió violación al artículo 25 de la Ley Estatutaria N° 1475 de 2011, respecto a la no apertura de la cuenta única bancaria, correspondiente a la ex candidata **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** avalada por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, para las elecciones celebradas el 11 de marzo de 2018, además se requirió a dicho partido político para que en un término no mayor a diez (10) días, contados a partir del recibo del proveído, informara en detalle sobre los hechos materia de la presente actuación administrativa con respecto a la ex candidata. (Folios 10 – 12)

El mencionado auto fue comunicado de la siguiente manera:

Investigado	Fecha
Johana Melissa Bermeo	Notificación personal el 16 de enero de 2019.
Partido Conservador Colombiano	19 de enero (Número de Guía 2025625792)

1.5. Con escrito radicado ante esta Corporación el 30 de enero de 2019, la señora **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, presentó escrito en respuesta al auto de indagación preliminar *“(...) contra el Auto radicado 12618-18 del 20 de diciembre de 2018, por la cual se me formulan cargos, respecto a la no apertura de la cuenta única bancaria. (...)”* (Folio 14-16)

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**1.6.** Mediante Resolución No. 1903 del 20 de mayo de 2019, se realizó apertura de investigación administrativa y se formularon cargos contra del **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, a la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo y al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en condición de gerente de campaña, por la no apertura de la cuenta única bancaria, de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, con ocasión de las elecciones de Congreso de la República del 11 de marzo de 2018. (Folio 168-175)

**El mencionado acto administrativo fue notificado de la siguiente manera:**

Investigado	Fecha de notificación
<b>Johana Melissa Bermeo</b>	Notificación personal 23 de julio de 2019.
<b>Julián Arturo Guerrero Cuellar</b>	Notificación por cartelera 14 de agosto de 2019.
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	Notificación por aviso 12 de junio de 2019.
<b>Ministerio Público</b>	Notificación por correo electrónico 11 de junio de 2019.

**1.7.** Mediante Auto de 13 febrero de 2020, se procedió a decidir sobre una prueba solicitada y se corrió traslado para alegar de conclusión. (Folio 198-199)

El mencionado auto fue comunicado de la siguiente manera:

Investigado	Fecha de notificación
<b>Johana Melissa Bermeo</b>	Comunicación del 22 de febrero de 2020 (Número de Guía 2059030396)
<b>Julián Arturo Guerrero Cuellar</b>	Comunicación por correo electrónico 21 de febrero de 2020.
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	Comunicación del 21 de febrero de 2020 (Número de Guía 2059030397)
<b>Ministerio Público</b>	Comunicación por correo electrónico 21 de febrero de 2020.

## 2. ACERVO PROBATORIO

Obran en el expediente los siguientes elementos de prueba:

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

## **2.1. DE LAS APORTADAS POR EL FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN POLÍTICA**

- 2.1.1.** Dictamen con número de radicado CNE-FNFP-5304 del 19 de noviembre de 2018, suscrito por la contadora pública adscrita al Fondo Nacional de Financiación Política, Luz Stella Medina Contreras, en el que da cuenta de la presunta vulneración de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, con respecto a la no apertura de la cuenta única bancaria para la administración de los recursos. (Folio 1-2)
- 2.1.2.** Dictamen de auditor interno del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, al informe integral de ingresos y gastos de las campañas contenido en el formulario 7B y sus respectivos anexos, referente a la Cámara de Representantes del departamento de Putumayo. (Folio 3 – 8)
- 2.1.3.** Formulario 5.B de la ex candidata JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO a la Cámara de Representantes por el departamento de Putumayo. (Folio 9)
- 2.1.4.** Constancia suscrita por el director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde se señala el potencial electoral del departamento de Putumayo para las elecciones de Congreso de la República del 11 de marzo de 2018. (Folio 10)

## **2.2. DE LAS APORTADAS POR LA EX CANDIDATA JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**

- 2.2.1.** Oficio suscrito por la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, con fecha marzo de 2018 (no se especifica el día) dirigido al PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde manifestó haber realizado gestiones en entidades bancarias de las ciudades de Mocoa y Pasto, sin encontrar respuesta positiva de las mismas. (Folios 27-18)
- 2.2.2.** Oficio suscrito por la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** y Diana Fernanda García Jiménez, contadora de la campaña con fecha de marzo de 2018 (no se especifica el día) en donde manifiestan haber realizado gestiones en entidades bancarias de las ciudades de Mocoa y Pasto, sin encontrar respuesta positiva de las mismas. (Folios 30)
- 2.2.3.** Documento titulado *“ACUERDO PARA EL MANEJO DE APORTES Y DONACIONES DE RECURSOS PARA CAMPAÑAS POLÍTICAS A CÁMARA A TRAVÉS DE UNA CUENTA CORRIENTE BANCARIA, SUSCRITO ENTRE BANCOLOMBIA S.A., Y EL CANDIDATO”*. El cual no se encuentra suscrito por ninguna de las partes. (Folios 33-40)

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**2.2.4.** Contrato denominado “*CONTRATO DE CUENTA CORRIENTE BANCARIA – CUENTA ÚNICA PARA CAMPAÑAS POLÍTICAS*”. Solo suscrito por el gerente de campaña. (Folios 43-48)

**2.2.5.** Formato bancario denominado “*MODELO SOLICITUD MARCACIÓN DE CUENTA EXENTA DEL GMF CAMPAÑAS POLITICAS*”. Solo diligenciado por el gerente de la campaña. (Folios 49)

**2.2.6.** Solicitud de afiliación a recaudos por canales físicos y electrónicos. (Folio 59-72)

**2.2.7.** Copia de formulario E-6 CT perteneciente a la lista inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO a la Cámara de Representantes circunscripción electoral del Putumayo. (Folios 87-89)

**2.2.8.** Copia de diagnóstico médico de fecha 3 de enero de 2018 suscrito por el hospital local de Puerto Asís – Putumayo. (Folios 104)

**2.2.9.** Historia clínica de la señora **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, expedida por el hospital local de Puerto Asís – Putumayo el 26 de abril de 2018. (Folios 105)

### **2.3. DE LAS APORTADAS POR EL PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**

**2.3.1.** Copia del informe de auditoría de campañas del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO de fecha 31 de enero del 2019, suscrito por la señora Yolanda Ayala Torres, jefe Auditoría de Campañas de dicha colectividad. (Folios 12 y 121)

**2.3.2.** Circular No. 1 del 14 de noviembre de 2017, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones sobre la inscripción de candidatura, libro contable, designación de gerente y de contador de la campaña electoral. (Folios 129-130)

**2.3.3.** Circular No. 2 del 6 de diciembre de 2017, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones sobre la inscripción de candidatura al Senado, formularios E-6 y libro contable de ingresos y gastos de la campaña electoral. (Folios 131-134)

**2.3.4.** Circular No. 3 del 6 de diciembre de 2017, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones sobre la inscripción de candidatura, libro contable, designación de gerente y de contador de la campaña electoral. (Folios 135-138)

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

- 2.3.5.** Circular No. 4, suscrita la ciudadana Ángela María Pantoja Morales, gerente administrativa del Fondo Nacional Económico del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se indica las distintas dependencias para los trámites de apertura de cuenta bancaria y rendición de cuentas de campaña la inscripción de candidatura, libro contable, designación de gerente y de contador de la campaña electoral. (Folios 139)
- 2.3.6.** Circular No. 5 del 13 de diciembre de 2017, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan señalan la normatividad respecto a la apertura de cuenta única bancaria y las responsabilidades de cada actor dentro de la campaña electoral. (Folios 140-144)
- 2.3.7.** Circular No. 6 del 27 de diciembre de 2017, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se señala el tiempo límite para la rendición de informes de las campañas electorales al Congreso de la República. (Folios 145-146)
- 2.3.8.** Circular No. 7 del 26 de enero de 2018, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones e información sobre los topes de campañas electorales para la contienda electoral de Congreso de la República del 2018. (Folios 147-149)
- 2.3.9.** Circular No. 8 del 29 de enero de 2018, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dicta un cronograma para capacitaciones en los diferentes departamentos del país, respecto a rendición de cuentas de las campañas electorales de Congreso de la República del año 2018. (Folios 150-151)
- 2.3.10.** Circular No. 9 del 2 de febrero de 2018, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones sobre el aplicativo cuentas claras y presentación de informes de campaña inscripción de candidatura, libro contable, designación de gerente y de contador de las campañas electorales de Congreso de la República de 2018. (Folios 152-153)
- 2.3.11.** Circular No. 10 del 26 de febrero de 2018, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se dan instrucciones para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de Congreso de la República del año 2018. (Folios 154-156)



Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

- 2.3.12.** Circular No. 11 del 23 de marzo de 2018, suscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, en donde se señala los lugares de recepción para la entrega física de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de Congreso de la República del año 2018. (Folios 157-159)
- 2.3.13.** Oficio No. AC-PCC-09-2018 del 16 de julio de 2018, en donde se solicita a la señora JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO correcciones al informe de ingresos y gastos de la campaña. (Folios 163-164)
- 2.3.14.** Oficio No. AUD-PCC-16 con fecha marzo de 2018, suscrito por la ex candidata **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** y el ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR** en su calidad de gerente de campaña, en donde informan que no se consiguió realizar la apertura de cuenta única de la campaña electoral. (Folios 165-166)
- 2.3.15.** Oficio de marzo de 2018, donde la excandidata **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** y el ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR** en su calidad de gerente de campaña, informan al PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, la no consecución de apertura de la cuenta única bancaria de su campaña, por los trámites y requisitos que solicitaban las entidades bancarias, además que se encontraba reportada en datacrédito. (Folios 167)

### 3. NORMAS INFRINGIDAS

**3.1.** Al **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, se le imputó la posible conducta establecida en el numeral 1 del artículo 10º de la Ley 1475 de 2011.

**3.2.** A la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo y al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en condición de gerente de campaña, por la no apertura de la cuenta única bancaria, de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, con ocasión de las elecciones de Congreso de la República del 11 de marzo de 2018. (Folio 168-175) contenidas en las siguientes normas:

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**“ARTÍCULO 25. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.**

**Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas. (...)**. (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

## 4. DE LOS DESCARGOS

4.1. Los ciudadanos **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo y al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, en condición de gerente de campaña, presentaron descargos en contra de la Resolución No. 1903 de 20 de mayo de 2019 de manera conjunta, en lo particular y concreto sostuvieron:

*“(...) Vale mencionar que la citada norma ordena abrir cuenta única bancaria cuando el monto máximo de gasto sea superior a 200 salarios originados en fuente de financiación privada. Ahora bien en el caso sub examine se observa qué: el monto máximo no supera dicho valor, tal como lo certifica la contadora de campaña Dra. DIANA FERNANDA GARCÍA JIMÉNEZ, en los formatos que se adjuntaron firmados por la contadora, en rendición de cuentas claras y que se aportaron al proceso de rendición de cuentas.*

*Así las cosas se puede concluir qué tanto la ex candidata la corporación Cámara de Representantes JOHANA MELISSA (sic) RODRÍGUEZ BERMEO como el ex gerente de dicha campaña JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, no cometieron ninguna falta ni mucho menos transgredieron el contenido del artículo 25 de la ley (sic) 1475 de 2011, pues el monto de gastos no supera dicho valor. Por lo antes mencionado se justifica se disponga el cierre y terminación de las presentes diligencias pues está demostrando que nuestro actuar se ciñe a la ley y a derecho. En cuanto los gastos de campaña no superaron.*

*Aunado a lo anterior importante mencionar que par la fecha de los hechos JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO, Así se encontraba imposibilitada físicamente para adelantar cualquier gestión o actividad debido a sus continuos padecimientos y dolencias físicas por deficiencia de su salud, tal como consta en historias clínicas, que se anexa, situación de fuerza mayor importante a considerar al momento de emitir el fallo correspondiente.*

*No sobra señalar que la actual de los disciplinados jamás riñe con la filosofía de la norma y bien jurídico protegido qué es ceñirse al monto de gastos señalados en la*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*norma y menos se puede señalar que haya afectado el equilibrio y derecho a la igualdad frente a los demás candidatos, por ello se predica buen tipicidad y antijuridicidad, dadas las sumas ínfimas de los costos de campaña.*

**PETICIÓN:**

*Solicito muy comedidamente a su señoría, se disponga la terminación y archivo de las presentes diligencias, porque los hechos imputados a los investigados no configuran falta, y nuestro actuar se ciñó a los parámetros legales que exige el cumplimiento de nuestros deberes.*

*Lo anterior previa valoración del acervo probatorio que allegado (sic), como son actas, oficios y demás pruebas que a continuación se enuncian. (...)*

**4.2.** El PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO no presentó descargos en el momento procesal correspondiente, a pesar de haberse notificado por aviso el 8 de agosto de 2019, sin embargo, presenta material probatorio en la etapa indagación preliminar, las cuales serán tenidas en cuenta en el momento de adoptar a la decisión a que haya lugar.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Vencido el periodo probatorio, por conducto del magistrado ponente se dispuso mediante auto de fecha 13 de febrero de 2020 correr traslado a los investigados y al Ministerio Público por un término de quince (15) días para presentar alegatos.

**5.1.** En relación al **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, se tiene que presentó alegatos dentro del término legal para hacerlo, mediante oficio PCC/JS – 025-20 del 26 de febrero de 2020, en su escrito esgrimieron lo siguientes argumentos:

*(...) Mediante auto Rad. 12618 – 19 del 13 de febrero del presente año, dentro del radicado de la referencia se ordena corre traslado a los investigados y al Partido Conservador Colombiano para presentar alegatos de conclusión; En investigación contra la Doctora JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO y JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, la primera en calidad de candidata a la Cámara de Representantes y el segundo en calidad de gerente de la campaña, por la presunta violación del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, por el incumplimiento al manejo parcial de la cuenta de ingresos y gastos de la campaña a la Cámara de Representantes por el departamento de Putumayo en las elecciones del 11 de marzo de 2018.*

*En la respuesta presentada ante el Consejo Nacional Electoral por el Partido Conservador Colombiano en fecha 7 de marzo de 2019, auto rad. 12618-18 de fecha 20 de diciembre 2018; “Por medio de la cual se ordena la indagación preliminar administrativa por la presunta vulneración del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 por la apertura cuenta única bancaria y manejo de los recursos de campaña como ex candidato a la Cámara de Representantes por el departamento del Putumayo”, se planteó como argumento de defensa, toda la actividad desarrollada por nuestra colectividad a través de la oficina de la Auditoría de Campañas y la Gerente del Fondo Económico del Partido Conservador Colombiano; Se acompañó esta respuesta del*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUÉLLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*material probatorio como circulares conjuntas, la resolución en la que el partido estableció los criterios que todo candidato debía tener en cuenta al momento de hacer la inscripción en representación de nuestro partido; además del récord que llamadas y mensajes de texto enviados en los celulares acreditados en (sic) al momento de solicitar el aval; como si fuera poco, también se anexó de los pantallazos de los correos electrónicos que les fueron enviados.*

*No desconocemos la competencia que tiene el Consejo Nacional Electoral para efectuar la vigilancia de los partidos políticos y las actuaciones de los candidatos en los diferentes procesos electorales.*

*En recientes pronunciamientos del Consejo Nacional Electoral, al estudiar un caso similar mediante Resolución 2520 del 24 de agosto de 2018; al resolver la situación de los concejales del municipio de Caicedo en el departamento de Antioquia; al hacer el estudio del caso en concreto manifestó: [...] [...] De lo anterior se concluye; el caso en estudio, de la doctora Johana Melissa Rodríguez Bermeo y Julián Arturo Guerrero Cuéllar, la primera en calidad de candidata a la Cámara de Representantes por el departamento del Putumayo y el segundo en calidad de gerente de la campaña; es un hecho similar, al cual se debe aplicar el mismo análisis hechos a Caicedo - Antioquia; dado que la conducta desplegada por nuestros candidatos, no causó daño y no puso en peligro, ni en riesgo el bien jurídico tutelado por el legislador.*

*Razón suficiente para solicitar una vez más, que al momento de fallar se ordene el archivo definitivo de las presentes diligencias por no encontrar mérito probatorio que amerite sanción alguna para el partido conservador colombiano y ni para la candidata (...)" (Folios 200-202)*

**5.2.** En relación a los ciudadanos **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo y al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUÉLLAR**, en condición de gerente de campaña, estando en el término legal para hacerlo presentaron alegatos de conclusión en los cuales se señaló:

*"(...) Tal como se señaló en escrito denominado "descargos" de fecha 30 de agosto de 2019 dirigido a su despacho por los señores: JULIÁN ARTURO GUERRERO CUÉLLAR y JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, en calidad de investigados, la citada norma es decir el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 ordena abrir cuenta única bancaria cuando el monto máximo de gastos sea superior a 200 salarios originados en fuente de financiación privada. Ahora bien en el presente caso se observa que el monto máximo no supera dicho valor, tal como lo certifica la contadora de la campaña Dra. Diana Fernanda García en su informe contable y que se aporta al proceso.*

*Así las cosas se puede concluir que tanto la ex candidata la Corporación Cámara de Representantes señora: JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO como el ex gerente de dicha campaña Señor: JULIÁN ARTURO GUERRERO CUÉLLAR, No cometieron ninguna falta ni mucho menos transgredieron el contenido del artículo 24 de la 1475 de 2011 pues el monto de gasto no supera dicho valor.*

*Aunado a lo anterior y tal como se mencionó en escrito denominado descargos es importante mencionar que para la fecha de los hechos la señora: JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, se encontraba imposibilitada físicamente para adelantar cualquier gestión o actividad debido a sus continuos padecimientos y dolencias físicas tal como consta en la historia clínica, que se anexa, situación de fuerza mayor importante a considerar al momento de emitir el fallo correspondiente.*

*Importante precisar, si bien se denegó el decreto de prueba solicitadas, la nugatorias se fundamentó en el hecho de que las pruebas solicitadas ya se encontraban*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*incorporadas al proceso. por las pruebas oportunamente allegadas al plenario, se establece con certeza la realidad de las afirmaciones hechas en descargos y alegadas en el proceso, es culpativa de responsabilidad.*

*Por lo anterior solicitamos de forma respetuosa su señoría al momento de resolver de fondo sobre este asunto también se consideren las circunstancias especiales por las que atravesó la candidata, mismas que constituyen hechos ajenos a su voluntad, encasilla dos en los denominados de fuerza mayor, como morigeradores de la actuación Censurada de anómala, pues su estado de salud no ha sido el mejor.*

**PETICIÓN:**

*Solicito muy comedidamente a su señoría, se disponga la terminación y archivo de las presentes diligencias, porque los hechos imputados a los investigados no configuran falta, y nuestro actuar se siñó a los parámetros legales que exija el cumplimiento de nuestro deber. (...)" (Folios 194-196)*

**5.3.** Por su parte, mediante oficio GCE-CNCAE No. 225 del 24 de junio de 2020 el doctor Ricardo Pulido Forero en condición de asesor del grupo de trabajo de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación, presentó análisis puntual de la agencia del Ministerio Público sobre las consideraciones que llevaron al Consejo Nacional Electoral a producir el acto administrativo de apertura de investigación y formulación de cargos y la respectiva conclusión general de la vista fiscal en esa materia, en los siguientes términos:

***(...) PROBLEMA JURIDICO***

*De acuerdo con lo expuesto, el problema jurídico se centra en establecer si la inobservancia de la norma que señala la obligatoriedad de la apertura de la cuenta única bancaria y el manejo de los recursos de la campaña electoral a través de la misma, esto es, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 del 14 de julio de 2011, es sancionable por parte de la Autoridad Electoral.*

*El legislador dispuso que los recursos de las campañas electorales, de origen privado, cuyo monto máximo de gasto sea superior a 200 salarios mínimos legales mensuales para su administración, se debe designar un gerente de campaña a cuyo cargo estará el manejo de la cuenta. Para cargos uninominales y corporaciones con lista preferente, el gerente será nombrado directamente por el candidato; si se trata de lista cerrada, el gerente será designado de común acuerdo entre los candidatos de la lista o, en su defecto, por la organización política que respalde dicha lista.*

*Exige igualmente la norma que los recursos que reciba la campaña dinero deben ser manejados por el gerente de la misma, a través de una cuenta única que se abrirá en una entidad financiera, esto, con el propósito que todo ingreso o egreso, sin importar el monto del mismo, el registrado en dicha cuenta bancaria, lo cual facilita el control y transparencia de los movimientos que la campaña realice.*

**CONSIDERACIONES**

*(...) Para esta agencia, y tal como lo expresara en conceptos emitidos dentro diferentes procedimientos sancionatorios, no existe duda alguna sobre el mandato previsto por el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, en el sentido de imponer a las diferentes campañas la obligación de abrir una cuenta única bancaria destinada al manejo de los ingresos y egresos de las campañas electorales y el mismo Estatuto señala que como destinatario, para su cumplimiento, al gerente de la campaña.*

*No obstante, tratándose de la posibilidad de sancionar a los partidos o movimientos políticos, a los candidatos y a los gerentes de campaña, orlando apertura de la cuenta única bancaria o el no manejo de la totalidad de los recursos de la campaña electoral*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*a través de dicha cuenta, esta intervención lo considera improcedente, por las siguientes razones:*

- 1- *En el caso en estudio, el Consejo Nacional Electoral invoca en su resolución 1903 de 2019 antes citada, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, como norma que lo faculta para sancionar la inobservancia de la apertura o manejo de los recursos de campaña en la cuenta única bancaria a que hace mención el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 aduciendo que “esta corporación ha interpretado que, si bien la referida norma establece la facultad investigadora “para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley”, se trata de una cláusula general que se extienda la normativa electoral producida con posterioridad”, sin embargo, de la lectura del artículo 39 referido no se desprende que tal competencia se extienda más allá de las conductas previstas en dicha ley. El texto de la norma dice:*

*“Artículo 39. Funciones del CNE. 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 multa [...]*”

*La facultad de sancionar una conducta por parte de la autoridad debe estar expresa y claramente establecido en la ley no se fundamenta en apreciaciones o interpretaciones provenientes del propio operador jurídico, lo que ocasionaría la vulneración de los principios de legalidad y el debido proceso, así nadie puede ser llamado a responder ante autoridad por una acción u omisión que se le atribuye, si no existe norma expresa que sancione dicha conducta y que la autoridad que la examinó, y eventualmente sancione, está revestida, sin lugar a controversia, la facultad y competencia para ello, por la Constitución y la Ley.*

- 2- *El artículo 109, inc. 8, de la Constitución Política, establece para los partidos, movimientos, grupo significativo de ciudadanos y candidatos la obligación de “rendir públicamente cuenta sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos”, disposición que busca proteger a la democracia como bien jurídico tutelado, de situaciones que menoscaben su integridad y la confianza de los ciudadanos. Así, la norma superior, le encomienda al Consejo Nacional Electoral, como máxima autoridad en esta materia, y como uno de los fines de las atribuciones a él encomendadas, garantizar la igualdad de condiciones entre los candidatos que se disputan el favor popular, mediante la inspección, y si control de toda actividad electoral. En desarrollo de este mandato constitucional, le corresponde a esta Corporación revisar y aprobar u observar, los informes de ingresos y gastos de campaña, de cuyo examen y decisión depende, entre otras consecuencias, la contribución estatal a la financiación parcial de las campañas a través del mecanismo de reposición, en consideración a los votos válidos obtenidos.*

*Sobre la cuenta única bancaria, que es el medio previsto por la ley para el manejo de los recursos de campaña electoral, el inc. 2 del art. 25 de la Ley 1475 de 2011, le otorgó a la Superintendencia Financiera su vigilancia, al señalar expresamente que:*

*“La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.”*

*Del texto de la norma es claro que se le confió a la Superintendencia Financiera expedido el régimen para el control y vigilancia de la cuenta única bancaria, y no a la Autoridad Electoral, así lo confirmó la Corte Constitucional en Sentencia C- 490 de 2011, de revisión de constitucionalidad el proyecto legislativo que se convirtió en la Ley 1475 de 2011, que al pronunciarse sobre dicho artículo, dijo:*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*“[...] El proyecto de ley de la reforma política prevé medidas en relación con la administración de los recursos de las campañas electorales, originadas en fuentes de financiación privada por parte de gerentes cuya designación se llevará a cabo por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trata de lista con voto preferente, y en los casos de listas cerradas, de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos; así como los contenidos y términos para la presentación de informes. Estipula que el gerente de campaña recibirá y administrará los recursos en dinero a través de una cuenta única y de sus cuentas en una entidad financiera legalmente autorizada y consagra la exención del impuesto a las transacciones bancarias para estas cuentas, por favor al igual que el establecimiento de un régimen especial de control y vigilancia administrativa al manejo de estas cuentas por parte de la Superintendencia financiera con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de las mismas.” (Subrayado fuera de texto)*

*4. (Sic) Por último, al señalar el Consejo Nacional Electoral en la formulación de cargos, que la no apertura de la cuenta única bancaria para el manejo de los recursos de la campaña electoral “más aquello se traduce en la falta prevista en el numeral primero del artículo 10º de la Ley 1475 de 2011”, resulta inaplicable ya que esas faltas se predicen de las agrupaciones políticas por las conductas de sus directivos, si bien es cierto, esta agencia reconoce que a partes de la referida ley se menciona los candidatos como sujetos imputables de las faltas, no resulta menos cierto que, tal y como lo señala la norma, el mandato de la apertura de la cuenta y el manejo de la misma va dirigido de manera expresa los gerentes de campaña; Por otra parte, la disposición Es clara en señalar que la sanción es consecuencia de la comisión de actos u omisiones “sí en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos” y la apertura de cuenta única bancaria y el posterior manejo pero recursos de la campaña electoral a través de ella, no son de ninguna manera, actos u omisiones que se encuentren previstos en dicho numeral.*

*Ahora para concluir, en cuanto respecta a la apertura o manejo de recursos en la cuenta única bancaria, esta Agencia de manera respetuosa ha venido sosteniendo que dicho misión es atribuible al gerente de campaña, mas no al candidato, sí, y qué no obstante, a pesar que al primero le asiste la obligación, este no resulta destinatario del régimen sancionatorio previsto para el tipo de falta que se le imputa, en cuanto como se dijo, la sanción va dirigida a los partidos por las conductas en que incurran sus directivos, y es claro el gerente no tiene dicha condición; De otra parte, no se debe confundir la obligación de la revisión de informes exigidas por la norma superior y la ley a los candidatos y agrupaciones políticas, con el manejo de la cuenta bancaria; en otros términos, lo reprochable y sancionable es la omisión en la presentación de los informes públicos de ingresos y gastos de la campaña no resultando asimilable con el deber de los gerentes del manejo de cuenta única.*

#### **PETICIÓN**

*De acuerdo con las consideraciones que proceden, el Ministerio público estima que los cargos atribuidos por el Consejo Nacional Electoral en su resolución Nro. 1903 de 20 de mayo de 2019 al Partido Conservador Colombiano y a su candidata avalada para las elecciones al Congreso de la República del 11 de marzo de 2018, por circunscripción a la Cámara de Representantes del departamento de Putumayo, señora Johana Melissa Rodríguez Bermeo c.c. 27.359.459, y su gerente de campaña, señor Julián Arturo Guerrero Cuéllar c.c. 1.124.314.991, por el incumplimiento del deber legal de abrir cuenta única bancaria para el manejo de los recursos de la campaña electoral, no están llamados a prosperar; en consecuencia, se solicita la corporación proceder al archivo de la investigación, atendiendo lo establecido en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 y el artículo 42 de la Ley 1475 de 2011. (...)” (Folios 226-240)*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, exandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

## 6. CONSIDERACIONES

### 6.1. 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 autotutela 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 “*ius puniendi*”, 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 DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, exandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

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.

## **6.2. 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 DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

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.

### 6.3. 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 nullapoena 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 sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su***

<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 DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**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 iuspuniendi 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 ídem. (...),*

*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 no reformatio in pejus y non bis in ídem.”* (Negrilla fuera de texto).

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

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

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>.

#### **6.4. DEL DEBER LEGAL DE APERTURA DE CUENTA ÚNICA BANCARIA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES**

El artículo 109 de la Constitución Política advierte que las agrupaciones políticas y los candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. La misma norma consagra la participación del Estado en la financiación política y electoral de las agrupaciones políticas y establece las directrices para el desarrollo legal.

A partir del mandato constitucional, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 señala reglas para la administración de los recursos y presentación de informes de campaña, que incluyen el siguiente deber:

*“ARTÍCULO 25. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES. **Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada** serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos”.*

***Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única** que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas. (...).”(El subrayado es nuestro)*

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

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**De acuerdo con la norma transcrita, para las campañas cuyo tope de gastos privados exceda los 200 salarios mínimos legales mensuales, es obligación del candidato designar un gerente, el cual debe ser persona distinta de él mismo siendo en todo caso solidariamente responsable<sup>10</sup>. A su vez el gerente, tiene la obligación de abrir una cuenta única para recibir y administrar los recursos.**

Se trata, entonces, de un deber legal por el que deben responder los candidatos y las agrupaciones políticas que los respaldaron con aval o con firmas, estos últimos porque en los casos de listas cerradas participan o deciden autónomamente la designación del gerente de campaña pero, más allá de eso y para todos los casos, por su deber de diligencia en la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que regulan la financiación política y electoral<sup>11</sup>.

En relación con las pasadas campañas al Congreso de la República de 11 de marzo del 2018, la obligación se establece de acuerdo con los límites de ingresos y gastos fijados por esta Corporación en Resolución 2796 de 8 de noviembre del 2017.

La Corporación verificó si esas campañas debían abrir y utilizar la cuenta única bancaria, de conformidad con las reglas establecidas en el inciso tercero del artículo 24 de la Ley 1475:

*“El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos”.*

Teniendo en cuenta el límite máximo del monto de gastos de campaña fijado en la Resolución 2796 del 8 de noviembre de 2017 el censo electoral del departamento de Putumayo y el salario mínimo de 2018, resultaron los siguientes topes de gastos por campaña en este caso:

	CENSO ELECTORAL	LÍMITE MÁXIMO DEL MONTO DE GASTOS	VALOR CORRESPONDIENTE A 200 SMLM
e	Entre 200.000 y 400.000	\$2.426.875.708	156.248.400
	SALARIO MÍNIMO AÑO 2018 <sup>12</sup>	\$781.242	

Dentro de la información incorporada al expediente se encuentra que el departamento de Putumayo, para el 2018 contaba con un censo electoral de 219.282 ciudadanos. (folio 10)

<sup>10</sup> Corte constitucional, Sentencia C-490 de 2011: “...medidas como la designación de gerentes de campañas que garanticen una administración proba de los recursos de las mismas, gerentes que deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad a éste por el manejo de los recursos de la campaña”.

<sup>11</sup> Ley 1475 de 2011, artículo 10, numeral 1.

<sup>12</sup> Decreto 2269 de 2017

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Con base en estos cálculos, no cabe duda que la campaña del excandidato del caso concreto debía abrir cuenta única bancaria y utilizarla para administrar los recursos de la campaña y designar gerente.

## 6.5. DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

### 6.5.1. 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:

***"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

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

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”.*

#### **6.5.2. Principio de prescripción**

La Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2010, advirtió que la potestad sancionadora está sometida al principio de prescripción, que garantiza que los particulares no queden sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios.

De dicha jurisprudencia constitucional se desprende el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo, de modo que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración <sup>(13)</sup>.

La Corte Constitucional ha coincidido en repetidas oportunidades <sup>(14)</sup>, destacando dentro de las características de la facultad sancionadora del Estado, lo atinente a su caducidad:

*“- La facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo.*

*- El señalamiento de un plazo de caducidad de la acción sancionadora del Estado, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general.*

*- Las garantías procesales se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado.*

<sup>13</sup>Dirección Jurídica Distrital, Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, Concepto unificador de doctrina, No. 004 de 2011, 22 de diciembre de 2011. Tema: **Caducidad de la Potestad Sancionatoria del Estado.**

<sup>14</sup> Sentencia C-046/94 y Sentencia C-394/02 entre otras.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*- La finalidad de establecer un plazo de caducidad de la acción sancionadora no es otra que la de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración<sup>15</sup>.*

De lo anterior se puede concluir que la caducidad de la potestad sancionadora de la administración es una expresión del principio al debido proceso y a la seguridad jurídica, por medio de la cual se extingue la posibilidad de imponer una sanción por el mero transcurso del tiempo.

En ese sentido, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011<sup>(16)</sup>, establece el plazo con que cuentan las autoridades administrativas para imponer sanciones:

**“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducan a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”.*

### 6.5.3. 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.

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.

<sup>15</sup> Dirección Jurídica Distrital, Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, Concepto unificador de doctrina, No. 004 de 2011, 22 de diciembre de 2011. Tema: **Caducidad de la Potestad Sancionatoria del Estado.**

<sup>16</sup> “por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*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.

#### **6.5.4. 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 extralimitación 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 lesiva, solo esta última condición justifica la restricción de los derechos y libertades, que gozan igualmente de protección constitucional."*<sup>17</sup>

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

<sup>17</sup>Corte Constitucional, sentencia C-181 de 2016.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**“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 haya 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>18</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>(19)</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 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.*

*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*

<sup>18</sup>MERLANO, Pág. 349 y 350.

<sup>19</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 DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*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<sup>95</sup>", 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.

#### 6.5.5. 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 *iuspuniendi* 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:

*"[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*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*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, sentando como principio general la proscripción de la responsabilidad objetiva, mencionado 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>(20)</sup>*

## 6.6. CASO CONCRETO

Sobre esta Corporación reposa la potestad sancionatoria respecto de partidos, movimientos, candidatos y otras personas, así como la verificación sobre la presentación de los informes de ingresos y gastos de la campaña y el cumplimiento de otras disposiciones, tales como la apertura de la cuenta única y el nombramiento del gerente de campaña, 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 la Ley 130 de 1994, 25 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 obligación de registrar todos los ingresos y gastos de la campaña en el libro destinado para tal fin, manejar los dinero en efectivo en una cuenta única bancaria, en el caso de los auditores internos el

<sup>20</sup> Ibidem

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

informar a esta Corporación las posibles irregularidades que se presentaron en el manejo contable de la respectiva campaña, todo lo anterior en virtud de lo establecido en la ley y en las resoluciones que el Consejo Nacional Electoral ha expedido.

Sobre esa premisa, 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.

#### **6.6.1. Los hechos objeto de investigación**

Mediante oficio CNE-FNFP-5333 del 20 de noviembre de 2018, el doctor Julio César García López, ex asesor del Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, remitió oficio CNE-FNFP-5304 del 19 de noviembre de 2018, el cual versa sobre informe relacionado con la campaña de la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Putumayo, inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO para las elecciones realizadas el pasado 11 de marzo de 2018, en el que se manifiesta que se evidencia una PRESUNTA VIOLACIÓN del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011; lo anterior por cuanto, en los documentos revisados se observó que la ex candidata no dio cumplimiento a las normas que regulan la administración de los recursos de ingresos y gastos de la campaña electoral Ley 1475 de 2011, al no dar apertura la cuenta bancaria y por consiguiente el no manejo de los recursos en efectivo de la misma en la cuenta única bancaria.

El informe señalado es un documento público, otorgado por el funcionario competente para tal fin, en consecuencia, goza de la presunción de autenticidad, conforme lo establecen los artículos 253 y 254 del C.G.P. y, por consiguiente, tienen aptitud probatoria.

Que mediante Resolución No. 1903 del 20 de mayo del 2019, el Consejo Nacional Electoral resolvió abrir investigación y formular cargos contra de los ciudadanos **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** en calidad de excandidata y **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR** como gerente de campaña, por la violación de lo señalado en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 por la no apertura de la cuenta única bancaria.

Aunado, dentro de la ponencia en mención se decidió formular cargos contra el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1º de del artículo 10º de la ley 1475 de 2011, en relación con la no apertura de la cuenta única bancaria para la administración de todos los recursos de campaña de la candidata y su gerente, obligación prevista en el artículo 25 de la ley 1475 de 2011.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

#### 6.6.2. El derecho de defensa y contradicción

Dentro del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio adelantado contra el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, por la vulneración al numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 y contra los ciudadanos **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** en calidad de ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral del Putumayo y **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR** en calidad de gerente, por la presunta violación del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 en el marco de las elecciones realizadas el pasado 11 de marzo de 2018, se evidenció la garantía de los postulados de debido proceso y defensa técnica, materializada mediante la ritualidad de los actos de comunicación y notificación, así como la oportunidad procesal para presentar descargos, periodo probatorio y de alegación, 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.

Así las cosas, queda demostrado que el derecho al debido proceso se garantizó al sujeto pasivo, en la medida que se le brindó la oportunidad de actuar dentro de los términos legales, y no hacerlo derivó en la preclusión de estas etapas afines, en tanto que suceden una después de otra y no pueden retrotraerse cuando se hayan cumplido.

Esta Corporación debe resaltar que ha sido garante de los principios constitucionales y legales que gobiernan el procedimiento investigativo, en cuanto se les ha brindado a los ciudadanos objeto de la presente actuación administrativa, y al **PARTIDO POLÍTICO CONSERVADOR COLOMBIANO** como sujetos pasivos de la actuación, la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, aplicando los criterios formales y materiales propios del debido proceso.

Vale referir lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia T-419 de 1994, en la cual consideró en relación con los actos materiales de comunicación y notificación, lo siguiente:

*“[L]a notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído.*

*El ordenamiento jurídico sanciona el acto no notificado con su ineficacia o inoponibilidad. La ley condiciona los efectos de una decisión que pone término a un trámite administrativo a su notificación, a menos que la parte interesada conociendo de la misma, convenga o ejercite en tiempo los recursos legales. Así, pues, mientras*

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

*no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz. Sobre el particular, la jurisprudencia y la doctrina administrativas han señalado que los actos administrativos no notificados "ni aprovechan ni perjudican", cabe decir, son "inoponibles al interesado."*<sup>(21)</sup>

### **6.6.3. Medio de defensa de los ciudadanos JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO y JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**

En respuesta al Auto del 20 de diciembre de 2018, como de la resolución de formulación de cargos y en los alegatos de conclusión los investigados JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO en calidad de ex candidata y JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR como gerente de campaña manifestaron en sus escritos, que no realizaron la apertura de la cuenta única por las siguientes razones, y teniendo en cuenta los engorrosos requisitos y trámites que exigían las entidades bancarias, a su vez argumentaron que para el momento de los hechos la candidata se encontraba con diferentes quebrantos de salud y por lo tanto no pudo realizar las gestiones necesarias para la apertura de la cuenta única.

- En primera medida por la cantidad de requisitos que exigían las entidades bancarias y sumado a ello, se encontraba reportada en centrales de riesgo y por lo tanto ninguna entidad financiera aceptaba realizar la apertura de la cuenta mencionada.
- En segunda medida, alegaron fuerza mayor, toda vez que la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, se encontraba padeciendo dolencias físicas al momento los hechos, lo cual le imposibilitaba realizar cualquier tipo de trámite bancario o de alguna otra índole.
- En tercera medida, alegaron que el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, ordena abrir cuenta única bancaria cuando el monto máximo de gastos sea superior a 200 salarios originados en fuente de financiación privada, requisito que no se cumple puesto que el monto máximo de sus ingresos no supera dicho valor, tal como lo certificó la contadora de la campaña en su informe contable.

**De conformidad con expresado en el primer argumento**, cabe resaltar que no es de recibo para esta Corporación la justificación esgrimida, toda vez que los formularios bancarios (contratos o acuerdos) allegados como pruebas por la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, solo se encuentran diligenciados y firmados por unas de las partes, y

<sup>21</sup> Corte Constitucional - Sentencia No. T-419/19<sup>94</sup> – M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz – Fecha: Septiembre 23 de 1994.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

en este caso solo por la excandidata, lo cual no resultaría válido para que el negocio tuviera efectos jurídicos, tal como lo señala la cláusula séptima del acuerdo relacionado en el acápite de las pruebas (folio 33 al 40), el cual señala:

*“DÉCIMO SEPTIMO. PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN: Este acuerdo se entiende perfeccionado y legalizado una vez sea suscrito por las partes”.*

Aunado, no existe prueba de que la documentación mencionado haya sido efectivamente radicada ante la entidad bancaria.

**Con relación al segundo argumento**, cabe resaltar que entre las reglas de financiación de campañas que establece la ley, el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 señala un extremo temporal para que las agrupaciones políticas y los candidatos empiecen el recaudo de contribuciones y realicen gastos de campaña. Así, los primeros pueden hacerlo desde los 6 meses anteriores a la fecha de la votación y los segundos, a partir de su inscripción, que en todo caso inicia 4 meses antes de las elecciones<sup>22</sup>. Dice la norma:

*“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”.***  
(Se destaca).

Este límite, como otras directrices legales en materia de financiación de campañas, como es la apertura de la cuenta única tiene por objeto garantizar la igualdad y la transparencia en las elecciones, valores supremos que deben orientarlas en todo momento.

Lo dicho hasta aquí supone entonces, que la obligación de realizar la apertura de la cuenta única bancaria por parte de los candidatos nace desde el momento en que esté, se inscriba como candidato a cualquier contienda electoral.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa se tiene que la ex candidata Johana Melissa Rodríguez Bermeo arguye la no apertura de la cuenta única bancaria de su campaña electoral, toda vez que tenía quebrantos de salud que le impedían realizar trámites para la consecución de la

<sup>22</sup> Ley 1475 de 2011, artículo 30.



Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

obligación dispuesta en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Para ello, allegó al proceso administrativo, valoración médica y la historia clínica de fecha 3 de enero de 2018 y abril 26 de 2018, respectivamente.

Es menester señalar, que una vez examinado el formulario E-6 CT (folios 87-89) perteneciente a la lista inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO a la Cámara de Representantes circunscripción electoral del Putumayo, se pudo evidenciar que la ex candidata JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, fue inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO el 9 de diciembre de 2017, luego entonces, la obligación de la apertura de cuenta única bancaria surgió ese mismo día.

Por lo tanto, las pruebas aportadas no son de recibo de la Sala, toda vez que las fechas en las cuales la doctora JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO podría haber presentado alguna clase de quebranto de salud ya había pasado aproximadamente un mes, desde la fecha de inscripción.

**Con respecto al tercer argumento**, en donde señaló que el monto de gastos de la campaña de la ex candidata JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO, no superó el tope máximo establecido en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, esto es, los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente traer a colación lo señalado por el profesor Norberto Bobbio en lo que respecta a la interpretación de las normas, en cuanto las reglas jurídicas — propiamente dichas — se fundamentan en imperativos categóricos e hipotéticos de hecho, es así como el mentado tratadista transcribiendo la definición de Kant considera<sup>23</sup>:

*“[I]mperativos categóricos son aquellos que prescriben una acción buena en si misma o buena en sentido absoluto que debe ser cumplida sin condiciones, o sea, sin ningún otro fin diferente al cumplimiento de la acción en cuanto (esta) es una acción obligatoria, es un imperativo categórico “no debes mentir”, mientras que los imperativos hipotéticos son aquellos que prescriben una acción buena para lograr un fin o sea una acción que no es buena en sentido absoluto sino que es buena solamente si se desea o si se debe (para) obtener un cierto fin y por lo tanto se cumple condicionalmente a la obtención del fin”.*

Es pertinente señalar, que la normatividad objeto de interpretación por parte de los ciudadanos JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO y JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, se puede entender como aquella que está compuesta por el criterio imperativo categórico y por ende de obligatorio cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa de comportamiento,

<sup>23</sup> Bobbio Norberto; Teoría General del Derecho; ed. Temis; págs. 51 — 59

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

es obligatorio nombrar gerente de campaña y realizar la apertura de cuenta única bancaria para el manejo de los recursos de la campaña, toda vez, que el límite de monto de gastos de dicha campaña electoral superaba el monto máximo de que trata el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

En efecto, la obligación contenida en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, se profesa de las campañas cuyo tope máximo de gastos individual supera los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dicho de otra manera, la obligación de abrir cuenta única para administrar los dineros en efectivo de la campaña electoral no está determinada por el monto de los recursos recaudados por la campaña ni por los gastos efectivamente erogados, sino por la posibilidad de tener y gastar recursos superiores a 200 salarios mínimos mensuales. Es decir, por el monto de los recursos que las campañas puedan invertir, y no sobre los valores que efectivamente ingresen y se gasten.

Por lo tanto, no son de recibo de la Corporación los argumentos esgrimidos por los ciudadanos JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO y JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR.

#### **6.6.4. De los medios de defensa del Partido Conservador Colombiano**

Tanto en la tapa de indagación preliminar, en los descargos y en los alegatos de conclusión el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, se defendió haciendo un recuento cronológico de las gestiones y diligencias realizadas para capacitar e informar a sus candidatos sobre las obligaciones legales que debían cumplir, especialmente, las contenidas en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Para soportar su acción diligente frente a los candidatos, el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO anexó 11 circulares suscritas por la Secretaría General, la Gerencia Administrativa y la Auditoría de Campañas de la colectividad en donde se dan instrucciones frente a:

- La rendición de cuentas.
- Las obligaciones contenidas en el artículo 25 de la ley 1475 de 2011.
- Obligación de apertura de cuenta única.
- Obligación de manejar los recursos a través de la cuenta única.
- Responsabilidades del candidato.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

- Responsabilidades del gerente de campaña.
- Cronogramas de capacitaciones.

(Folios 129-59)

Cabe resaltar, que en las circulares allegadas oportunamente a la investigación administrativa, dan cuenta de que esta colectividad política, puso en conocimiento de los candidatos avalados para la elección llevada a cabo el 11 de marzo de 2018, la normatividad sobre la presentación de informes, apertura de cuenta única, designación de gerente de campaña y todo lo referente a temas contables, así como las consecuencias del incumpliendo de las mismas.

Así las cosas, esta Corporación considera que no le asiste culpa al PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, de la conducta desplegada por su ex candidata JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO y SU GERENTE CAMPAÑA JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, por lo que se desestimaré el cargo indilgado a dicha colectividad.

#### **6.6.5. Alegatos de conclusión presentados por el Ministerio Público**

Como se mencionó anteriormente en el presente acto administrativo, el doctor Ricardo Pulido Forero, presentó alegatos de conclusión en donde esgrimió 3 argumentos, que se resumirán de la siguiente manera:

- Falta de competencia por parte del Consejo Nacional Electoral, para imponer sanciones a los candidatos por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.
- Falta de competencia por parte del Consejo Nacional Electoral, respecto a las funciones de inspección, vigilancia sobre la cuenta única bancaria, la cual a su criterio dicha función esta encomendada a la Superintendencia Financiera por mandato expreso del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.
- Teniendo en cuenta, que la conducta indilgada esta dirigida de manera expresa a los gerentes de campañas, la expresión *“aquello se traduce en la falta prevista en el numeral primero del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011”* utilizada en la resolución de formulación de cargos, resulta inaplicable ya que estas faltas se predicen de la agrupaciones políticas por la conductas de los directivos. Es decir, de esta conducta solo podrá ser responsable el gerente de campaña y no los demás investigados.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Frente a estos argumentos, es preciso señalar que el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, va dirigido a los candidatos y a los gerentes de las campañas cuyo monto máximo de gastos supere los 200 SMLMV originados en fuentes de financiación privada, lo cual es predicable de todas las campañas electorales. Aunado a lo referido, se debe dejar por sentado en el presente acto administrativo que, todos los recursos de campaña, incluso los propios de los candidatos deben ingresar y ser administrados a través de la cuenta única bancaria.

Como se ha mencionado anteriormente, específicamente en el acápite de las consideraciones del presente acto administrativo esta Corporación debe honrar y cumplir de forma efectiva la función que le atribuye el artículo 265 de la Constitución Política, dirigida a vigilar y controlar la actividad electoral de las organizaciones políticas, sus representantes legales, directivos y candidatos, *“garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”*.

Para el efecto, tanto la Ley 1475 de 2011 como la Ley 130 de 1994, en concordancia con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desarrollan su potestad sancionatoria, con las faltas, procedimientos, sanciones y criterios de graduación, que permiten investigar las conductas lesivas de las reglas electorales de financiación, con respeto al debido proceso.

Se trata de una facultad dirigida a castigar, la no designación de gerentes de campaña, la no apertura de cuenta única bancaria, el origen ilegítimo de los recursos privados y que los recursos públicos destinados a la financiación de campañas electorales hayan sido administrados con ligereza o irresponsabilidad por los partidos y movimientos políticos, sus directivos, candidatos y gerentes, según sea el caso, que permite hacer efectivos los principios de moralidad y transparencia que deben gobernar los procesos electorales, así como la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

En suma, en las actuaciones administrativas por no apertura, uso parcial o no uso de cuenta única bancaria para administración de recursos de campaña, la Corporación debe partir siempre de la base de que aquel es un deber legal expreso, cuyo incumplimiento constituye una falta sancionable de conformidad con la ley. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad en materia sancionatoria nunca pueden ser objetiva.

Sobre esas premisas, las indagaciones o investigaciones deben estar dirigidas a que el candidato y el gerente, con la vinculación de la respectiva agrupación política que respaldó la candidatura, expliquen y demuestren de forma suficiente en el proceso las razones que los

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

llevaron al incumplimiento para que, a partir de ahí, la Corporación resuelva si proceden o no las sanciones de ley.

Acerca de la tipicidad, como se señaló en la resolución de apertura de la investigación, la coexistencia de la Ley 130 de 1994 con la Ley 1475 de 2011 constituye una unidad de regulación legal, toda vez que ambas normas, de carácter estatutario, establecen un marco de reglas electorales, que incluye un diseño procedimental, límites de acción de los partidos políticos, reconocimiento al Consejo Nacional Electoral como suprema autoridad electoral para adelantar procesos con fines sancionatorios tanto contra los partidos y movimientos políticos, como contra otros sujetos que participan de la actividad de éstos, entre ellos, los candidatos y gerentes de campaña, por las faltas indicadas de manera particular en la ley y en cualquier caso de violación general a la normatividad que gobierna la organización, funcionamiento y financiación de los partidos y movimientos políticos.

Como se advirtió en la resolución de apertura de investigación de este caso, el artículo 109 de la Constitución Política impone a las agrupaciones políticas y a los candidatos el deber de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos de sus campañas. La misma norma consagra la participación del Estado en la financiación política y electoral de las agrupaciones políticas y establece las directrices para el desarrollo legal.

A partir del mandato constitucional, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 establece obligaciones a las campañas políticas, que incluye la apertura de una cuenta única bancaria para la administración de recursos de las campañas cuyo límite de gastos sea superior a 200 salarios mínimos mensuales.

De acuerdo con la Corte Constitucional<sup>24</sup>, esta medida desarrolla el mandato constitucional sobre rendición pública de cuentas de campañas electorales y tiene el doble propósito de garantizar la transparencia, pues permite “*obtener claridad en el manejo de los recursos*”<sup>25</sup> y facilitar el control y la vigilancia a la actividad electoral por parte del Consejo Nacional Electoral.

Ahora bien, en lo que concierne a la tipicidad de la sanción, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, -Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos- dispone que compete al Consejo Nacional Electoral adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en dicha ley sancionar a los partidos, movimientos, candidatos o terceros con multas, según la gravedad de la falta cometida.

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.

<sup>25</sup> Id.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

En este sentido, es menester precisar que la Ley 1475 de 2011, al igual que la Ley 130 de 1994, fue producto del ejercicio de la facultad que la Constitución reserva al Congreso de la República para regular a través de una ley estatutaria lo atinente a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos: por ende, salvo los temas que fueron derogados por la 1475, las referidas normativas no pueden entenderse como regulaciones asiladas. Por el contrario, la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011 conforman una unidad de materia y de regulación legal en torno a la actividad que despliegan las agrupaciones políticas, sobre su funcionamiento, su financiación y de las de las campañas electorales.

Por esta razón al integrarse la Ley 1475 de 2011 al estatuto básico de los partidos políticos, aquellas conductas desprovistas de sanción expresa en la Ley 1475 de 2011, como la no administración de recursos a través de una cuenta única bancaria y cuyos sujetos activos sean distintos a los partidos, deberán sancionarse con multa, bajo la cláusula de competencia que otorgara el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 al Consejo Nacional Electoral frente al incumplimiento de la disposiciones que conforman dicho estatuto.

En conclusión, no es cierto entonces, que el CNE carezca de competencias para investigar y sancionar lo referente a la no apertura de cuenta única de las campañas electorales de que trata el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, puesto que dicha competencia 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 proviene del mandato constitucional del artículo 265 de la Constitución Política 39 de la Ley 130 de 1994 y 25 de la Ley 1475 de 2011.

Frente a la argumentación sobre la expresión, *“aquello se traduce en la falta prevista en el numeral primero del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011”*, considera la Sala en que le asiste razón en cuanto esta normatividad solo es aplicable a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

No obstante, cabe resaltar que dicha expresión va dirigida precisamente al PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, que se encuentra dentro de la formulación de cargos y que es objeto investigable y sancionable, como ya se ha expresado en varias oportunidades en este el presente acto administrativo, por parte del Consejo Nacional Electoral.

Por ende, dicha conducta no se aplicará a las acciones reprochables a la candidata y/o el gerente de la campaña objeto de investigación.

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

#### 6.6.6. Los hechos probados

De conformidad al material probatorio recaudado y obrante en el plenario, esta Corporación vislumbró dentro de la actividad de investigación desplegada por el despacho sustanciador, que:

- La ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, fue candidata en las elecciones al Congreso de la República realizada el 11 de marzo de 2018, según consta en formularios E-6 CT perteneciente a la lista inscrita por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO a la Cámara de Representantes circunscripción electoral del Putumayo. (Folios 87-89)
- La ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** designó como gerente de campaña al señor **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, como consta en el formulario 5.B de la ex candidata a la Cámara de Representantes por el departamento de Putumayo. (Folio 9)
- La ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, ni su gerente de campaña al señor **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, dieron apertura de la cuenta única bancaria para el manejo de los recursos de su campaña a la Cámara de Representantes circunscripción electoral del Putumayo, lo cual se encuentra demostrado a través del informe de auditoria interna y en los escritos de defensa presentados por los investigados mencionados.
- La ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, ni su gerente de campaña el señor **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, realizaron las gestiones necesarias para realizar la correspondiente apertura de la cuenta única bancaria.
- No existe eximente de responsabilidad, toda vez que los formularios bancarios presentados por la excandidata, no se encuentran diligenciados en debida forma para que nazcan a la vida jurídica, puesto que estos, solo se encuentran firmados por una de las partes, que viene siendo el gerente de la campaña y en algunas ocasiones por la señora JOHANAMELISSA RODRÍGUEZBERMEO y no existe evidencia alguna que se hayan radicado ante la entidad bancaria correspondiente.

Asimismo, la historia clínica que se allegó al proceso, junto con las demás diagnósticos médicos no son eximentes de responsabilidad, en primera medida porque estas tienen

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

una fecha posterior a su inscripción y que además dichos tramites bancarios, podrían haberlos realizados el ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, en su calidad de gerente de campaña.

- El Partido Conservador Colombiano, realizó las acciones pertinentes para la capacitación de sus avalados, con respecto a la normatividad sobre financiación de las campañas electorales, como la apertura de la cuenta única y las consecuencias de incumpliendo de la mismas, para ellos adjunto una serie de circulares que fueron enviadas a sus distintos candidatos y que se encuentran enunciadas en el acápite de acervo probatorio del presente acto administrativo.

### 6.6.7. Normas infringidas con los hechos probados

De acuerdo con los principios de legalidad y tipicidad, es pertinente reiterar que el artículo 109 constitucional impone el deber a los candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos, dicha normativa ha sido desarrollada por el artículo 18 de la Ley 130 de 1994 y 25 de la Ley 1475 de 2011, esta última estableciendo el deber de la apertura de la cuenta única bancaria y manejar allí los recursos en efectivo de la campaña, así mismo las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que en virtud del artículo 25 ibídem ha reglamentado los aspectos para determinar las obligaciones individuales de partidos, candidatos, gerentes y auditores internos y que han sido suficientemente citadas a lo largo del procedimiento administrativo sancionatorio tanto en la formulación de cargos como en el presente proveído

Ahora bien, en el plenario quedó probado mediante informe de fondo de campañas con numero radicado No. CNE-FNFP-5304 del 19 de noviembre de 2018 (folio 1-2), dictamen de la firma auditora JAHV MCGREGROR S.A.S del 13 de agosto de 2018 (folio 3-8), y los argumentos esbozados por los investigados en las etapas de indagación preliminar (folio 23 al 108), en los descargos (folio 194 al 196) y alegatos de conclusión (folio 223 al 225), que por parte de ellos hubo una evidente omisión en la apertura de la cuenta única bancaria para el manejo de los recursos vulnerando las disposiciones que se desprenden de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

En tales circunstancias, la responsabilidad de los investigados surge de la ligereza con que asumieron el deber legal de realizar la apertura de la cuenta única bancaria tal como lo establece el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. administrar todos los recursos de la campaña, el cual desatendieron en consideración a razones que no constituyen eximentes de responsabilidad, toda vez que no realizaron



Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRIGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de los dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

Todo lo anterior en una clara vulneración al bien jurídico tutelado de la transparencia y en este orden de ideas esta Corporación encuentra justificada la antijuridicidad de la conducta investigada.

Finalmente, dentro del relato del plenario es irrefutable el grado sumo de culpabilidad de los ciudadanos investigados y el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su calidad de excandidatos, gerente de campaña, ante lo cual, la omisión en la apertura de la cuenta única, estas irregularidades activan 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 culpa en que la realizó, incluyendo para ello el análisis de causales exculpativas. Sin embargo, como se ha resaltado a lo largo del análisis de responsabilidad, es el sub examine, los encartados no lograron demostrar alguna causal de eximente de la responsabilidad válida.

Como consecuencia de los hechos probados la Sala considera que el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, no infringió lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, por lo que se ordenará dar por terminada la investigación administrativa frente al mismo.

## **7. DE LA SANCIÓN Y CRITERIOS PARA SU GRADUACIÓN**

### **7.1 DE LA SANCIÓN**

El Consejo Nacional Electoral, de conformidad con las facultades otorgadas en los artículos 39 y 40 de la Ley 130 de 1994 expidió la Resolución 0108 de 2020, que en su artículo primero resuelve:

*“[P]ara el año 2020, el valor de las multas previstas en el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994, las que no serán inferiores a TRECE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$13.942.914), MONEDA LEGAL COLOMBIANA, ni superior a CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS (\$139.429.147) MONEDA LEGAL COLOMBIANA”.*

Teniendo en cuenta que el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 acude al principio de proporcionalidad para la imposición de la sanción, resulta necesario acudir a los criterios de graduación de las sanciones, establecidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

**“ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.** *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

1. *Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
2. *Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
3. *Reincidencia en la comisión de la infracción.*
4. *Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
5. *Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
6. *Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
7. *Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
8. *Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.*

## 7.2. DOSIMETRÍA DE LA MULTA

Para la imposición de una sanción de multa es necesario partir del monto mínimo establecido en la Resolución 0108 de 2020, que corresponde con la suma de TRECE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$13.942.914), y a partir de ese valor acudir a cada criterio de graduación hasta el importe máximo, esto es, el valor de CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS (\$139.429.147) MONEDA LEGAL COLOMBIANA.

De conformidad con lo anterior y el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral adoptó mediante memorando 009 del 11 de junio de 2020 el instructivo para la aplicación de criterios objetivos de graduación de las sanciones previstas en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, en concordancia con el artículo 50 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo los siguientes criterios de graduación, con los valores de referencia para el año 2020:

Criterios	Rango de Valores agregados según criterios
Criterio Uno	\$ 13,942,914.00
Primer criterio adicional (35%)	De \$ 13,942,914.00 hasta \$ 21,262,944.26
Segundo criterio adicional (65%)	De \$ 21,262,944.26 hasta \$ 34,857,286.17
Tercer criterio adicional (100%)	De \$ 34,857,286.17 hasta \$ 55,771,658.33
Cuarto criterio adicional (100%)	De \$ 55,771,658.33 hasta \$ 76,686,030.50
Quinto criterio adicional (135%)	De \$ 76,686,030.50 hasta \$ 104,920,432.93
Sexto criterio adicional (165%)	De \$ 104,920,432.93 hasta \$ 139,429,147.00

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

### **7.3. ADECUACIÓN DE LA MULTA**

Para el caso en concreto se aplicará el criterio uno de graduación correspondiente al daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados, de acuerdo con lo expuesto en la presente resolución.

### **7.4. CUANTÍA DE LA MULTA**

En consecuencia, la cuantía de la multa será la sanción mínima que equivale a TRECE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$13.942.914), PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral,

## **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: TERMINAR** la actuación administrativa adelantada en contra del **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR** a la ciudadana **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459 excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, avalada por el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, para las elecciones realizadas el pasado 11 de marzo de 2018, con multa equivalente a la suma de **TRECE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$13.942.914), PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA**, por violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, por no dar apertura a la cuenta única de su campaña, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

**ARTÍCULO TERCERO: SANCIONAR** al ciudadano **JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de la campaña de la señora **JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO** excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo,

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, excandidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, avalada por el **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, con multa equivalente a la suma de **TRECE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$13.942.914), PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA**, por violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, por no dar apertura a la cuenta única de su campaña, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR** personalmente por intermedio de la Subsecretaría de esta de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la siguiente forma:

PARTIDO	Dirección-correo electrónico
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	juridica@partidoconservador.org

EX CANDIDATA	Dirección-correo electrónico
Johana Melissa Rodríguez Bermeo	Correo electrónico <a href="mailto:melissabermeo@yahoo.es">melissabermeo@yahoo.es</a>

GERENTE	DIRECCIÓN CORREO ELECTRÓNICO
Julián Arturo Guerrero Cuellar	Barrio Jardín en Mocoa – Putumayo. Correo electrónico <a href="mailto:jugue04@gmail.com">jugue04@gmail.com</a> . Celular 3104331905

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

**ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR** por intermedio de la Subsecretaría de la Corporación el contenido de la presente resolución al **MINISTERIO PÚBLICO**, conforme lo establecen los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR** por intermedio de la Subsecretaría de la Corporación, el contenido del presente acto administrativo al **ASESOR DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN POLITICA**, en los términos de los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTICULO SÉPTIMO: EN FIRME** la presente resolución prestará mérito ejecutivo y se deberá consignar el valor correspondiente a la multa dentro de los diez (10) días siguientes,

Por medio de la cual se DA POR TERMINADA la actuación administrativa adelantada en contra del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO y se SANCIONA a la ciudadana JOHANA MELISSA RODRÍGUEZ BERMEO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.359.459, ex candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento de Putumayo, y al ciudadano JULIÁN ARTURO GUERRERO CUELLAR, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.314.991, en su calidad de gerente de campaña, por la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

en la cuenta del Banco de la República No. 610-11110 código 285 - Dirección del Tesoro Nacional.

**PARAGRAFO:** De conformidad con el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si vencido el término dispuesto en el presente artículo no se evidencia el pago, se dará traslado del asunto a la Oficina de Cobro Coactivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que adelante el procedimiento administrativo correspondiente.

**ARTÍCULO OCTAVO: RECURSO DE REPOSICIÓN** procede contra la presente Resolución dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de conformidad con los artículos 74 y 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de noviembre del año dos mil veinte (2020).

  
**HERNÁN PENAGOS GIRALDO**  
Presidente

  
**JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ**  
Vicepresidente

  
**RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA**  
Magistrado Ponente