



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)**

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2022-04767-00(7646)  
**Demandante:** Jorge Enrique Burgos Lugo  
**Acusada:** Ana Paola García Soto  
**Referencia:** Pérdida de Investidura

**Tema:** Pérdida de investidura de Congresista

**Subtema 1:** Violación de los topes máximos de financiación de la campaña electoral

**Subtema 2:** Gastos por eventos públicos y propaganda

**Subtema 3:** Presupuestos de configuración de la causal - Supuesto de hecho no acreditado

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala Diecisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en virtud de lo previsto en el artículo 2° de la Ley 1881 de 2018, procede a decidir la demanda de pérdida de investidura presentada por Jorge Enrique Lugo Bustos en contra de Ana Paola García, en condición de Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba elegida para el periodo 2022-2026.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

Jorge Enrique Lugo Bustos, por medio de apoderado judicial, solicita la pérdida de investidura de la congresista Ana Paola García Soto, a quien acusa de haber incurrido en la violación de los límites a los montos de gastos de la campaña electoral por el partido de la U, para el periodo 2022-2026, fijados por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) mediante la Resolución 0227 de 2021.

Como fundamento fáctico de la pretensión, aduce, en síntesis, que el reporte de gastos de campaña presentado por la congresista al CNE, por valor de trescientos quince millones trescientos cuarenta y nueve mil doscientos setenta y siete pesos (\$ 315.349.277), no coincide con el monto real invertido en la campaña de la Representante García Soto, pues, según afirma el actor, este valor asciende a mil cuatrocientos seis millones doscientos sesenta y ocho mil seiscientos siete pesos (\$ 1.406.268.607), suma que supera el tope máximo de gastos por candidato inscrito en la lista del partido de la U, correspondiente a mil ciento veintiuno millones doscientos cuarenta y cinco mil quinientos noventa y un pesos (\$ 1.121.245.591).

Para sustentar la endilgada violación al límite del monto de gastos de campaña, sostiene que la congresista “omitió de manera deliberada” el reporte de costos por eventos públicos y artículos de propaganda, así<sup>1</sup>:

Gastos no reportados	
Concepto	Valor
Eventos públicos	601.200.000
Gorras	45.000.000
Camisetas	60.000.000
Pendones	81.246.000
Desplazamientos	6.750.000
Propaganda electoral	296.732.539

<sup>1</sup> Índice 2 del expediente digital, SAMAI, demanda y anexo 5.



Total	<b>1.090.928.539</b>
Ingresos y gastos reportados al CNE	
Ingresos	315.349.277
Gastos	<b>315.340.068</b>
Gastos Totales	
<b>1.406.268.607</b>	
Límite al monto de gastos por candidato	
<b>1.121.245.591</b>	
Diferencia entre los gastos reales no reportados y el tope máximo	
<b>285.023.016</b>	

En lo concerniente a los eventos públicos no reportados, el demandante afirma que él pudo constatar la omisión merced a la investigación realizada al perfil de Facebook de la hoy congresista, tarea que le permitió observar imágenes de la entonces candidata en reuniones multitudinarias con exhibición de artículos de propaganda alusivos a su campaña política, publicadas en diferentes periodos. Este ejercicio le permitió concluir que la candidata realizó 60 eventos públicos, cada uno por valor de diez millones veinte mil pesos (\$10.020.000), cifra que calculó a partir del costo de los elementos (sillas, mesas, animación, refrigerios, sonido, meseros) usados en la realización de los seis eventos reportados.

Igual operación aritmética hizo para calcular el valor de los elementos de propaganda que, a su juicio, no fueron incluidos en el reporte de gastos, pues tomó el costo de las camisetas, gorras y pendones reportados para los seis eventos, calculó la proporción utilizada en cada uno y la multiplicó por el número de actos públicos no registrados. En cuanto a la publicidad electoral, el actor aduce que la congresista reportó gastos correspondientes a cuatro (4) vallas publicitarias por la suma de treinta y un millones de pesos (\$31.000.000), “cuando en realidad fueron un promedio de 20”.

El actor también afirma que la congresista dejó de reportar gastos por “desplazamientos”, dado que, según su dicho, Ana Paola García Soto realizó un promedio de 45 viajes por el departamento de Córdoba, por valor de 150 mil pesos cada uno, sumas que infiere de la información reportada en la página de Facebook de la candidata.

Por último, consideró de “especial relevancia” que la empresa Multisuministros y Asesorías SAS -que expidió facturas por la prestación de servicios relacionados con publicidad y realización de eventos de campaña- no tenga reportado ese objeto en el RUT y tampoco cuente con locales comerciales en el departamento de Córdoba; asegura el demandante que “su actividad comercial es la comercialización de medicamentos, por ende se puede presumir que las facturas allegadas (...) obedecen a la manipulación de la información contable y ocultamiento de gastos propios de la campaña”. Sostuvo, además, que el certificado de matrícula mercantil muestra inscripciones de embargos, lo que lleva a inferir que existen “anomalías contables” que buscan encubrir la violación de los topes de campaña.

En el acápite de la demanda que corresponde a la relación de normas violadas y a la exposición del concepto de violación, el accionante acusa a la congresista de incurrir en la causal de pérdida de investidura consistente en la “violación de los topes máximos de financiación de las campañas”, prevista en los artículos 109 de la Constitución Política y 26 de la Ley 1475 de 2011, porque, a su juicio, la demandante vulneró y violentó “dolosamente” las reglas de rendición de cuentas del informe de ingresos y gastos de campaña, así como el límite a los montos de gastos de campaña previstos por el CNE.



Con fundamento en la normativa citada y en los hechos narrados, concluyó que “*la actuación dolosa*” de la congresista acusada encuadra en la causal de pérdida de investidura porque, por un lado, “*superó los montos máximos de financiación de su campaña electoral*” y, por otro, “*obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley o fue negligente o descuidado*”.

## 1.2. Trámite procesal relevante

**1.2.1.- La demanda de pérdida de investidura** presentada ante esta Corporación el 2 de septiembre de 2022, fue **admitida** por medio de auto expedido el 6 de septiembre de esta anualidad, **notificado** personalmente por mensaje de datos al agente del Ministerio Público y a la congresista acusada el 8 de septiembre de 2022<sup>[2]</sup>.

**1.2.2.-** La congresista Ana Paola García Soto, mediante apoderado judicial, en el escrito de **contestación de la demanda**, propuso la excepción de inepta demanda por falta de competencia del Consejo de Estado para declarar la violación del límite al monto de gastos de campaña y se opuso a la pretensión de pérdida de investidura. Para sustentar la excepción adujo, en síntesis, que el CNE es el organismo competente para “*certificar la aprobación de las cuentas*” por medio de un acto administrativo que “*apruebe o desapruebe el informe de cuentas de campañas electorales*”, tal como lo prevén la Ley 1475 de 2011 y las normas reglamentarias. Considera que, en línea con lo anterior, el accionante debe, en este tipo de proceso, demandar el acto administrativo que culmina el trámite de verificación de cuentas, “*como requisito previo*” de procedencia de la acción, dado que el supuesto de hecho que configura la conducta constitutiva de pérdida de investidura se entiende debidamente acreditado cuando el CNE finaliza el procedimiento para la presentación y evaluación del informe de ingresos y gastos de campaña electoral. Agregó que “*ese juicio de legalidad (...) no puede cumplirse por vía de la acción de pérdida de investidura, sino a través de la acción de simple nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho*”<sup>3</sup>. Propuso, además, la excepción de “*falta de agotamiento de la vía administrativa*”, con argumentos semejantes a los que apoyaron la excepción de falta de competencia.

Para sustentar la oposición a la pretensión, el apoderado de la congresista adujo que no existe prueba que acredite el fundamento de hecho de la causal de pérdida de investidura; el demandante solo presenta una “*investigación propia para concluir unas afirmaciones temerarias y basadas en imaginarios*”, pues toma el valor reportado por eventos públicos, publicidad y traslados, y lo multiplica por el número de reuniones y elementos de propaganda que considera fueron omitidos en el informe de gastos de campaña que, en todo caso, no ha sido evaluado por el CNE por medio de un acto administrativo definitivo que apruebe o impruebe el informe de cuentas.

Precisa, además, que la empresa Multisuministros y Asesorías SAS tiene un objeto social amplio, a partir del cual presta y contrata servicios en diferentes campos; que tiene sede principal en el barrio Pasatiempo de la ciudad de Montería, Córdoba, y cuenta con la página web “*multisuministrosas.com*”.

En cuanto al informe de aseguramiento digital del perfil de Facebook aportado con la demanda, manifiesta que no reúne los requisitos de un dictamen pericial, porque no se aportaron los documentos que le sirvieron de fundamento y tampoco se allegaron los que acreditaran la idoneidad y experiencia del perito, razones por las cuales carece de valor probatorio. Asimismo, afirma que las imágenes, videos y audios que el demandante tomó de la red social Facebook no demuestran los hechos inferidos por este, dado que no está demostrada su autenticidad, originalidad e integridad.

**1.2.3.-** El ciudadano **Iván Alberto de la Espriella Vergara**, en condición de ciudadano

<sup>2</sup> Índice 8 del expediente digital, SAMAI.

<sup>3</sup> Índices 10 y 12 del expediente digital, SAMAI.



en ejercicio, presentó escrito de **coadyuvancia a la oposición de la demanda** bajo la consideración de que la pretensión de pérdida de investidura carece de respaldo probatorio porque se apoya en inferencias que muestran *“mala fe y temeridad”*<sup>4</sup>. El representante legal de la Red Colombiana de Veedurías también presentó escrito de coadyuvancia a la oposición, con el argumento de que la causal de pérdida de investidura se edifica en *“afirmaciones personales del demandante”*, sin soporte probatorio alguno<sup>5</sup>.

**1.2.4.-** El apoderado de la demandante presentó escrito de **oposición a las excepciones** propuestas por la acusada. Adujo que la competencia del Consejo de Estado para adelantar el procedimiento de pérdida de investidura está prevista en la Constitución Política y no consagra el agotamiento de un proceso administrativo previo, por lo que puede ser ejercida por cualquier ciudadano; la prosperidad de la pretensión solo requiere acreditar que el congresista incurrió en la violación de los topes máximos de financiación de la campaña con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley, o con negligencia o descuido, *“sin agotamiento de instancias, procesos y/o procedimientos previos”*. Afirmó, además, que la oposición al decreto de pruebas carece de fundamento, porque los medios de convicción solicitados en la demanda son útiles, pertinentes y conducentes para esclarecer puntos oscuros del informe de ingresos y gastos presentado por la acusada; motivo por el cual, *“procede a subsanar”* el informe pericial con el aporte de los *“requisitos faltantes”*<sup>6</sup>.

**1.2.5.-** El magistrado sustanciador, por medio de **auto de 27 de septiembre de 2022**, decidió: (i) rechazar la solicitud de coadyuvancia presentada por Iván Alberto de la Espriella y por el representante legal de la Red Colombiana de Veedurías porque, en atención a lo previsto en el artículo 228 el CPACA, pues en los procesos de pérdida de investidura no se admite la intervención de terceros; (ii) diferir la decisión de las excepciones al momento de definición del fondo del asunto, por no estar prevista una etapa procesal en el procedimiento de pérdida de investidura para resolverlas; (iii) tener debidamente incorporadas ***“las pruebas documentales aportadas por las partes”***; (iv) exhortar al CNE para que remitiera el informe de ingresos y gastos de campaña de la congresista García Soto, con los soportes documentales y los documentos relativos al registro de la empresa Multisuministros y Asesorías SAS ante esa autoridad electoral; a la DIAN, para que enviara copia de la facturación electrónica y detalle de ventas realizadas por la sociedad mencionada a la acusada, desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2022, y a Facebook Colombia SAS, para que expidiera certificación en la que conste si la congresista realizó pagos por publicidad o propaganda electoral y, (v) expedir oficios al CNE para que enviara certificación de ingresos y gastos de campaña auditados por el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales y el acto administrativo de reconocimiento de reposición de gastos de campaña de la representante a la cámara Ana Paola García Soto<sup>7</sup>.

**1.2.6.-** El apoderado de la congresista acusada y el ciudadano Iván Alberto de la Espriella interpusieron **recurso de reposición** contra el auto anterior en lo relativo a las decisiones de rechazo de la coadyuvancia y el decreto de pruebas a favor de la parte demandante, bajo el argumento de que algunos documentos tenidos como prueba fueron aportados en forma extemporánea (anexos del dictamen) y, además, que el decreto oficioso desbordó la competencia del juez.

**1.2.7.-** El magistrado sustanciador, en **auto de 18 de octubre de 2022**, decidió no reponer la providencia porque, primero, en los procesos de pérdida de investidura resulta improcedente la intervención de terceros y, segundo, porque no encontró motivo para modificar su juicio preliminar sobre la utilidad, necesidad y pertinencia de las

<sup>4</sup> Índice 13 del expediente digital, SAMAI.

<sup>5</sup> Índice 14 del expediente digital, SAMAI.

<sup>6</sup> Índice 15 del expediente digital, SAMAI.

<sup>7</sup> Índice 18 del expediente digital, SAMAI.



pruebas decretadas, para demostrar los hechos que sustentan la solicitud de pérdida de investidura. Frente al argumento expuesto por el apoderado de la acusada relativo a la extemporaneidad de los documentos aportados con la *“oposición a las excepciones” “para acreditación del perito”*, la providencia precisó que *“el auto recurrido sólo incorporó y tuvo como pruebas los documentos aportados con la solicitud y los aportados con la contestación, esto es, : (i) las del actor, que obran en el archivo digital contentivo de la solicitud de pérdida de investidura; y (ii) las de la convocada por pasiva, que obran en el índice 10 del aplicativo Samai”*, es decir, que no se tuvieron como medios de prueba los documentos registrados en el índice 15 del aplicativo Samai, rotulados como *“hoja de vida de ingeniero, requisitos CGP y títulos y soportes HV”*<sup>8</sup>.

**1.2.8.-** Concluida la etapa probatoria, la Sala 17 Especial de Decisión de pérdida de investidura, presidida por el magistrado sustanciador, celebró **audiencia pública** el 23 de noviembre de 2022, conforme a lo dispuesto en el auto proferido el 10 de noviembre del mismo año<sup>9</sup>. En la diligencia intervinieron, en forma virtual, el apoderado del demandante, el agente del Ministerio Público y el apoderado de la congresista acusada, en ese orden<sup>10</sup>.

**1.2.8.1.-** La parte **demandante** reiteró que las excepciones de falta de competencia y ausencia de agotamiento de la vía administrativa no se configuran, porque el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, de origen constitucional, no está condicionado a la realización de un procedimiento administrativo previo, por ende, cualquier ciudadano puede ejercerla. Afirmó, además, que las pruebas aportadas y decretadas de oficio demuestran que la acusada incurrió en una conducta dolosa *“o en su defecto culposa”*, al *“ocultar información”* en el informe de cuentas de ingresos y gastos de campaña, pues reportó seis eventos por valor de diez millones veinte mil pesos cada uno (\$10.020.000), cuando en realidad realizó 60 actos públicos que se pueden cuantificar por el mismo valor asignado a cada uno de los reportados. A su juicio, la realización de los *“actos públicos”* se encuentra probada *“desde el análisis de las imágenes y videos publicados en la red social Facebook (...), donde hay elementos bienes y servicios, tanto de forma individual como conjunta con otros candidatos”*. Asimismo indicó que se presentaron irregularidades contables en el manejo de la facturación de los bienes y servicios contratados por la campaña, porque las pruebas aportadas por la DIAN dan cuenta de la existencia de cuatro facturas expedidas por Multisuministros por ciento veintinueve millones ochocientos dos mil quinientos uno pesos (\$ 129.802.501) y una expedida por el grupo Editado SAS por catorce millones setecientos veinticuatro mil cuatrocientos sesenta pesos (\$ 14.724.460) que no fueron incluidas en el reporte de gastos presentado a la autoridad electoral, así como tampoco se sumó el valor de la factura FEVP 51, correspondiente a cinco vallas grandes por treinta y siete millones de pesos (\$ 37.000.000); además, aparecen cuatro facturas de Multisuministros y Asesorías SAS que *“de manera sospechosa fueron anuladas el 5 de mayo de 2022, y una del Grupo Editado SAS anulada el 22 de marzo del mismo año*. Por último, puso de presente que la empresa Multisuministros y Asesorías SAS no se encuentra inscrita ante el CNE *“como medio de comunicación o empresa de publicidad”* prestador *“de bienes y servicios electorales”*. Por último, aseveró que la acusada dejó de reportar en los gastos de campaña los relativos a tarjetones didácticos, *“jingles”* y cierres de campaña que aparecen en las publicaciones de la red social Facebook<sup>11</sup>.

**1.2.8.2.-** El Ministerio Público por conducto del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, en el **concepto** presentado durante la audiencia pública, solicitó desestimar la pretensión de pérdida de investidura por no encontrar demostrado el supuesto de hecho de la causal, porque, a su juicio, los documentos presentados por el actor con el propósito de sustentar la solicitud son insuficientes para inferir que los

<sup>8</sup> Índice 38 del expediente digital, SAMAI.

<sup>9</sup> Índice 48 del expediente digital, SAMAI.

<sup>10</sup> Índice 56 del expediente digital, SAMAI.

<sup>11</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 59, link de audiencia, minuto 22:28; índice 61, escrito de intervención.



gastos por los eventos públicos realizados y no reportados en el informe de campaña, tienen el mismo valor de los que sí fueron incluidos en el reporte. Así, *“en virtud de la sana crítica, se requiere de otros documentos de carácter declarativo o contable para que conjuntamente se pueda establecer el costo parcial de los eventos y precisar si en efecto se contrataron (...) No hay soporte documental que permita auscultar cual fue la demanda de bienes y servicios”*, por tanto, no es posible establecer que la campaña de la congresista hubiera superado el tope máximo de gastos de campaña<sup>12</sup>.

**1.2.8.3.- El apoderado de la congresista acusada** reiteró los argumentos en los que soportó la excepción de falta de competencia y falta de agotamiento de la actuación administrativa, en el entendido de que el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011, prevé que la violación de los límites al monto de gastos de campaña se sanciona con la pérdida del cargo, no con la pérdida de investidura, lo que lleva a inferir que la acción procedente en tales eventos es la de nulidad del acto administrativo por medio del cual el CNE establece la infracción al tope máximo de financiación. Como proposición subsidiaria, solicitó negar la pretensión de pérdida de investidura bajo la consideración de que los presupuestos normativos que configuran la causal no están acreditados, dado que las pruebas recaudadas no demuestran que la representante a la cámara hubiera violado el tope máximo de financiación de la campaña, más aún si se tiene en cuenta que el procedimiento para la evaluación de los informes de ingresos y gastos de campaña a cargo del CNE no ha concluido.

En lo concerniente a los gastos no reportados por eventos públicos, publicidad y desplazamientos, aduce que no existe en el expediente prueba idónea que demuestre esa afirmación; el actor sólo aportó una *“investigación propia”* en la que toma los comprobantes de gastos reportados por la acusada en el informe radicado ante el CNE y multiplica las sumas indicadas por el número de eventos que supone se realizaron, para concluir que la congresista omitió incluir costos de campaña por seiscientos un millones doscientos mil pesos (\$ 601.200.000), *“por lo cual la demanda basada en imaginarios no está llamada a prosperar”*<sup>13</sup>. Frente a las presuntas irregularidades en la facturación y registro de la empresa Multisuministros, adujo que esa sociedad no tenía la obligación de registrarse ante la autoridad electoral, porque su objeto social no está relacionado con la publicidad o comercialización de vallas y tampoco es un medio de comunicación, periódico, revista, emisoras de radio o canal de televisión; sostuvo, finalmente, que *“en todo caso ello en sí mismo no constituye prueba idónea para demostrar que se hayan violado los topes de campaña”*.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1.- Competencia

La Sala 17 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura es competente para conocer de la presente solicitud, en primera instancia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 109, 184 y 237-5 de la Constitución Política; 2 de la Ley 1881 de 2018<sup>14</sup>, 111-6 del CPACA y 33 del Reglamento Interno del Consejo de Estado.

<sup>12</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 59, link de audiencia, minuto 32:00.

<sup>13</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 58, escrito de intervención; índice 59, link de audiencia, minuto 38.

<sup>14</sup> Ley 1881 de 2018, *“por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*. Artículo 2. *“Las salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido. PARÁGRAFO. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.”*



## 2.2.- Oportunidad de la acción

La demanda fue radicada en esta Corporación por medio de correo electrónico el día 2 de septiembre de 2022<sup>15</sup>, es decir, dentro de término de cinco (5) años previsto en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, contados desde el día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, puesto que los hechos en los que el actor sustenta la causal de pérdida de investidura por “*violación de los topes máximos de financiación de las campañas*”, prescrita en el artículo 109 de la Constitución Política, ocurrieron entre enero y marzo de 2022, durante la campaña política realizada por Ana Paola García Soto, para el período 2022-2026.

## 2.3.- Legitimación en la causa

**Jorge Enrique Burgos Lugo** anexó con la demanda la diligencia de reconocimiento realizada ante la Notaría 12 de Bogotá el 11 de agosto de 2022, en la que exhibió la cédula de ciudadanía No. 15.030.610, por lo que se entiende acreditada la condición de ciudadano legitimado para promover la solicitud de pérdida de investidura de congresista<sup>16</sup>.

Por pasiva, en este asunto está acreditada la condición de congresista de la acusada, con la certificación expedida por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes de fecha 10 de agosto de 2022, por la cual hace constar que **Ana Paola García Soto** fue elegida representante por la circunscripción electoral del departamento de Córdoba para el período constitucional 2022-2026 y tomó posesión del cargo el 20 de julio de 2022<sup>17</sup>.

## 2.4. Asunto preliminar - Excepciones

La Sala se ocupará de establecer, de manera preliminar, si en el caso bajo examen se configuran las excepciones propuestas por la acusada en el escrito de oposición a la pretensión, concernientes: **(i)** a la falta de competencia del Consejo de Estado para declarar la violación de los topes máximos de financiación de campañas y, **(ii)** a la ineptitud de la demanda por falta de agotamiento del procedimiento administrativo de evaluación del informe de ingresos y gastos de campaña a cargo del Consejo Nacional Electoral, por la violación del tope máximo de financiación de la campaña electoral de Ana Paola García Soto, elegida como Representante a la Cámara por el partido de la U para el periodo 2022-2026, por tratarse de cargos que atacan el procedimiento.

**2.4.1.-** El apoderado de la congresista acusada alega la **falta de competencia del Consejo de Estado** para conocer del presente trámite procesal, porque, a su juicio, esta Corporación no puede arrogarse la facultad de declarar la violación del tope de gastos de campaña, dado que el CNE es el organismo facultado legalmente para hacer la evaluación de los informes de financiación presentados tanto por los partidos como por los candidatos elegidos, por ende, esa declaración resulta improcedente en el marco de la acción pública de pérdida de investidura.

Para resolver la excepción, resulta necesario precisar que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas electorales debidamente comprobada, está prevista en el artículo 109 de la Constitución Política<sup>18</sup> como una causal de pérdida de

<sup>15</sup> Índice 2, expediente digital, SAMAI, archivo 120.

<sup>16</sup> Índice 2, expediente digital, SAMAI, archivo 1.

<sup>17</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 416).

<sup>18</sup> Modificado por el artículo 3 del Acto legislativo 1 de 14 de julio de 2009. *El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.*





investidura, en el marco de las garantías atinentes a la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, y a la concurrencia del Estado en la financiación política y electoral de esos colectivos, con la posibilidad de “*limitar el monto de los gastos*” de las campañas electorales y la cuantía máxima de las contribuciones privadas.

El precepto constitucional citado establece la sanción de pérdida de investidura por la violación de los topes máximos de gastos de campaña, como una causal autónoma, que sólo está sujeta a la comprobación del supuesto de hecho que compone el elemento objetivo de la conducta sancionable, sin perjuicio de la reglamentación de los “*demás efectos por la violación de este precepto*”.

Por otra parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, al adoptar las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, establece la “*pérdida del cargo*” por la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, diferenciando dos situaciones<sup>19</sup>: i) para los candidatos elegidos a corporaciones públicas “*se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la Ley*”, y, ii) para los alcaldes y gobernadores la pérdida del cargo se declara a través del procedimiento de nulidad de la elección ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, caso en el cual, “*el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral declare la violación de los límites al monto de gastos*”.

La confrontación de las normas imperativas citadas en precedencia muestra que, el condicionamiento impuesto para la procedencia de la acción de nulidad electoral para el caso de alcaldes y gobernadores cuando la pérdida del cargo deviene de la violación de topes máximos de financiación de campañas, no resulta extensible al caso de los candidatos elegidos a corporaciones públicas, porque el efecto de la infracción en tales eventos está previsto directamente en la Constitución Política con la sanción de pérdida de investidura.

Distinto es que la ley estatutaria habilite al CNE para ejercer la acción de pérdida de investidura de congresistas o pérdida del cargo, en el caso de alcaldes y gobernadores<sup>20</sup>, en los eventos en que ese organismo establezca la violación de los

---

*También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.*

*Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral. (...) Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.*

*Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.*

<sup>19</sup> Ley Estatutaria 1475 de 2011. Artículo 26. “*Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales se sancionará con la pérdida del cargo, así:*

*1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.*

*2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.*

*Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.”.*

<sup>20</sup> Ley Estatutaria 1475 de 2011. Artículo 26. “*Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales se sancionará con la pérdida del cargo, así:*

*(...)*

*Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.”.*





límites al monto de financiación de campañas en el marco del procedimiento administrativo especial de evaluación de informes de campaña presentado por los candidatos elegidos; revisión que puede concluir con la expedición de la certificación del informe y del acto administrativo que reconoce el derecho a la reposición de gastos de campaña<sup>21</sup>, o con el inicio de una investigación por la alteración o falsedad de la información sobre el financiamiento de las campañas electorales<sup>22</sup>, caso en el que procede la imposición de sanciones por parte del CNE de acuerdo con sus competencias<sup>23</sup>, entre las que, evidentemente, no se encuentran las sanciones de pérdida de investidura de elegidos a corporaciones públicas, ni la pérdida del cargo en el caso de alcaldes y gobernadores, pues tales decisiones están a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante los mecanismos judiciales indicados en la Ley 1475 de 2011.

Como puede apreciarse, sin dificultad, son varias las decisiones con las que puede culminar la actuación administrativa relacionada con la evaluación del informe de gastos de campaña por parte del CNE, y es posible que, eventualmente, pueda presentarse el ejercicio simultáneo de medios de control procedentes, por ejemplo, el de nulidad contra el acto que finaliza la evaluación del informe de financiación y gastos de campaña; el de nulidad del acto de elección de quien desconoció las normas superiores; la acción pública de pérdida de investidura que puede ser ejercida por cualquier ciudadano, o la acción de pérdida del cargo para la cual se encuentra legitimado únicamente el CNE, cuando encuentra demostrada la violación de los topes máximos de financiación y de gastos de campaña en la actuación administrativa de evaluación de informes. Sin embargo, el legislador no ha prescrito la exigibilidad de ninguno de los anteriores como

<sup>21</sup> Resolución 8586 de 25 de noviembre de 2021, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral corrige la Resolución 8262 de 2021 que fija el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales. Artículo 15. *“Evaluación del Informe. El Contador adscrito al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, revisará la totalidad del informe radicado en físico y en el software aplicativo ‘Cuentas Claras’ con sus respectivos soportes, verificará el cumplimiento de los requisitos para acceder a la financiación estatal y de encontrarlo conforme a derecho, lo certificará contablemente.”* Artículo 22. *“Requisitos para la certificación y reconocimiento del derecho. Para certificar los informes de ingresos y gastos, como para expedir el acto administrativo de reconocimiento del derecho a la reposición de gastos de campaña, previamente se deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Haberse presentado el informe de ingresos y gastos de campaña. 2. No sobrepasar los límites a la financiación privada o los de gastos previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 1475 de 2011. 3. Haber obtenido el candidato o la lista de candidatos, el porcentaje mínimo de votación exigido en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011. 4. Acreditar un sistema de auditoría interna. (...)”*

<sup>22</sup> Resolución 8586 de 25 de noviembre de 2021. Artículo 20. *“Alteración y falsedad de la información. Toda alteración o falsedad de la información debidamente comprobada de los datos contenidos en los informes físicos y/o en los registrados en el software aplicativo Cuentas Claras, será investigada y sancionada por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo con sus competencias. Del mismo modo, esta Corporación, compulsará copia a las entidades que correspondan.”*

*Artículo*

<sup>23</sup> Ley 1475 de 2011. Artículo 10. *Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: (...) 4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales (...)*

Artículo 12. *Sanciones aplicables a los partidos y movimientos.* Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción:

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.
2. Suspensión de su personería jurídica (...)
3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción (...)
4. Cancelación de su personería jurídica, (...)
5. Disolución de la respectiva organización política, (...)
6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. (...)



presupuesto procesal de otro de ellos, y no puede el operador jurídico, por tanto, imponer tal tipo de exigencia.

Para ejemplificar la concurrencia de acciones resultan oportunas las consideraciones expuestas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al resolver una **acción de pérdida de investidura** en un caso en el que la Sección Quinta, en el marco de una **acción de nulidad electoral**<sup>24</sup>, había declarado previamente la nulidad parcial del acto administrativo que dispuso la elección de la congresista Aida Merlano y ordenó cancelar la credencial por encontrar acreditado que “(...) *las conductas invocadas como fundamento de la demanda –concretamente la existencia y funcionamiento de una organización destinada a la compra de votos a favor de la acusada, liderada por ella - fueron debidamente acreditadas*”, precisó que esa circunstancia (nulidad) **“no configuró cosa juzgada porque la conducta que sustentó la solicitud de pérdida de investidura fue “la violación de los topes máximos de financiación y de los límites al monto de gastos (...); es decir, se trata de una conducta diferente a la que fue objeto de pronunciamiento en la sentencia, (...) en la que se encontró (...) configurada la causal de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de violación de las normas en que debía fundarse”**<sup>25</sup>.

Situación diferente se presenta cuando la concurrencia de medios de control ocurre por el ejercicio de la **acción de “pérdida del cargo”**, cuya titularidad reside, por voluntad del legislador, en el CNE, y la **acción de nulidad contra el acto que declara la violación de los topes** máximos de financiación y gastos de campaña, expedido por ese organismo, pues en tal evento, la Sección Quinta de esta Corporación precisó que se debe “*esperar la resolución del juez de la legalidad del acto*”, dado que esa decisión administrativa es la que legitima a ese organismo para ejercer la acción de pérdida del cargo, por ende, en ese único evento, “*el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral revestido de la presunción de legalidad constituye requisito de procedibilidad ante la jurisdicción contenciosa y prueba de la materialidad de la conducta o aspecto objetivo*”<sup>26</sup>.

Además, en el hipotético caso en que se presenten acciones simultáneas, el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018<sup>27</sup>, que reglamenta el procedimiento del mecanismo judicial que ahora se analiza, prescribe que “*el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.*”.

En ese orden, no le asiste razón al apoderado de la congresista acusada cuando pretende condicionar el ejercicio de la acción de pérdida de investidura “*contra congresistas*” por violación del límite al monto de gastos de campaña, a la culminación

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, expediente 2018-00084-00. Actor: Procuraduría General de la Nación; demandado: Aida Merlano Rebolledo; “Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Prácticas contrarias a la libertad del elector”.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2019, expediente PI-2018-01294-01.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 1 de diciembre de 2016, expediente 2015-00006-01, “Naturaleza: pérdida del cargo (Artículo 109 constitucional y 26 de la Ley 1475 de 2011). Asunto: fallo por importancia jurídica”. “(...) para decidir sobre la pérdida del cargo se tendrá que esperar la resolución del juez de la legalidad del acto (...) En caso de no mediar demanda de nulidad, el acto administrativo expedido por el Consejo Nacional Electoral revestido de la presunción de legalidad constituye requisito de procedibilidad ante la jurisdicción contenciosa y prueba de la materialidad de la conducta o aspecto objetivo”.

<sup>27</sup> “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”



del trámite administrativo de evaluación del informe de financiación y gastos, porque, conforme a lo expuesto en precedencia, este mecanismo judicial puede ser ejercitado por cualquier ciudadano que considere configurada la causal de pérdida de investidura sin que se requiera, como requisito de procedibilidad, decisión administrativa que declare la infracción de los topes. Tampoco es posible equiparar la acción de pérdida de investidura con la de pérdida del cargo, como lo sugiere la parte acusada, porque en los términos del artículo 26 de la ley 1475 de 2011, la legitimación para el ejercicio de la acción de “*pérdida del cargo*” la tiene exclusivamente el CNE, “*una vez establece la violación de los límites al monto de gastos*”; por tanto, no resulta válido considerar que esa acción especial habilitada para un organismo estatal tiene el alcance de limitar el ejercicio de la acción pública de pérdida de investidura.

Por lo expuesto, **la Sala desestimaré la falta de competencia alegada por el apoderado de la acusada**, dado que en el asunto bajo examen la Constitución Política prescribe en forma expresa que la violación del tope máximo de gastos de campaña configura una causal de pérdida de investidura que puede alegar cualquier ciudadano en ejercicio de dicha acción pública, por tanto, corresponde al Consejo de Estado decretarla cuando la encuentre debidamente acreditada (art. 184 C.P.).

**2.4.2.-** Por otra parte y, teniendo en cuenta que los argumentos que sustentan la excepción de “**falta de agotamiento de la vía administrativa**” hacen referencia a la omisión de un supuesto requisito de procedibilidad, la Sala reitera las razones que motivaron la desestimación de la excepción de falta de competencia, dado que está claro que ni la Constitución Política ni la ley prescriben un condicionamiento para el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, lo que sí establecen es su naturaleza autónoma, pública y sancionatoria, características que, por sí mismas, desligan ese mecanismo judicial de la actuación administrativa concerniente a la evaluación de informes de ingresos y gastos de campaña. Al respecto, vale reiterar que la culminación del trámite administrativo de evaluación de informes con hallazgo de violación de tope de gastos habilita al CNE para incoar la solicitud de desinvestidura del congresista que incurre en esa conducta, pero no condiciona su presentación a la culminación de esa actuación, precisamente, porque el carácter público de la acción de pérdida de investidura faculta a “*cualquier ciudadano*”<sup>28</sup> para ejercerla. En ese orden, **la excepción de “falta de agotamiento de la vía administrativa” también será desestimada.**

## **2.5.- Problema jurídico**

Una vez resueltas las excepciones propuestas, procede la Sala a dar respuesta al problema atinente al fondo de la litis, en el siguiente sentido:

La señora Ana Paola García Soto, elegida Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba de la lista de candidatos del partido de la U para el periodo constitucional 2022-2026, ¿incurrió en la causal de pérdida de investidura consistente en la “violación de los topes máximos de financiación de las campañas” y “límites al monto de gastos” prevista en los artículos 109 de la Constitución Política y 26 de la Ley 1475 de 2011?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas: **(i)** naturaleza del juicio de pérdida de investidura; **(ii)** presupuestos de configuración de la causal de pérdida de investidura por violación de los topes máximos de financiación y gastos prevista en los artículos 109 de la Constitución Política y 26 de la Ley 1475 de 2011; **(iii)** medios de prueba allegados al expediente y, **(iv)** solución al caso concreto.

<sup>28</sup> Constitución Política, artículo 184. “La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.”.



## 2.6.- Naturaleza del juicio de pérdida de investidura

La Sala rememora que, conforme a lo previsto en la Constitución Política y la Ley 1881 de 2018<sup>29</sup>, la pérdida de investidura es una acción pública que puede ser ejercida por cualquier ciudadano, para cuestionar la conducta del congresista que incurra en conductas lesivas para la función legislativa, como la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, conflicto de intereses, incumplimiento del deber de asistencia a sesiones plenarias, indebida destinación de dineros públicos, tráfico de influencias o infracción de los topes máximos de financiación de campañas, entre otras.

El proceso de pérdida de investidura tiene naturaleza sancionatoria, pues involucra un juicio de responsabilidad subjetiva en contra de los congresistas que hubieren incurrido en una de las causales que configuran esa sanción (elemento objetivo), establecidas en la Constitución Política, por su conducta dolosa o gravemente culposa (elemento subjetivo). Constituye, además, un mecanismo judicial por medio del cual los ciudadanos ejercen el control político de los candidatos elegidos para ejercer la función legislativa, que tiene como propósito preservar la dignidad del mandato conferido bajo condiciones éticas de rectitud, pulcritud y transparencia.

La naturaleza sancionatoria de la acción de desinvestidura, como juicio de responsabilidad subjetiva, impone la aplicación de las garantías constitucionales que integran el debido proceso, en particular, la observancia de los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, legalidad, “*que implica que las causales son taxativas, de interpretación restrictiva y no hay lugar a aplicar normas por analogía*”, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad<sup>30</sup>. En ese orden, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que, en materia de pérdida de investidura, las conductas sancionables deben estar plenamente determinadas en la Constitución Política o en la ley, por ende, la consecuencia de la comisión de tales actuaciones se ciñe estrictamente a la comprobación del “*espectro conductual fijado por la literalidad de la prohibición*” o circunstancia configurativa de desinvestidura<sup>31</sup>.

## 2.7.- Presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación de los topes máximos de financiación de las campañas

De acuerdo con lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Política, las campañas políticas son financiadas parcialmente con recurso estatales, por lo que resulta necesario, por un lado, limitar el monto de los gastos que los partidos y movimientos políticos realizan en las contiendas electorales y, por otro, fijar topes máximos de financiación con el propósito de garantizar los principios de participación, igualdad, pluralismo, transparencia y moralidad que rigen la organización y funcionamiento de esas colectividades.

Para garantizar la aplicación de los principios mencionados, la Ley 1475 de 2011 establece las fuentes de financiación, entre las que se encuentra la proporcionada por el Estado a través del “*sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos*”; además, fija los límites a la financiación privada y al monto de gastos; prevé la

<sup>29</sup> ARTÍCULO 1. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 2. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, expediente 2009-00198(PI).

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2019, expediente PI-2018-01294-01.



presentación de informes de ingresos y gastos de campaña, y prescribe la sanción aplicable a los candidatos elegidos a corporaciones públicas, alcaldes y gobernadores que incurran en la violación de los topes de ingresos y gastos de campaña.

En lo atinente a la fijación de límites para la financiación y gastos de campaña, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha precisado, “*por un lado: i) que la causal de desinvestidura prevista en el artículo 109 de la Constitución Política sanciona con la desinvestidura al candidato elegido para una corporación pública de elección popular que incurra en la conducta consistente en ‘[...] violación de los topes máximos de financiación de las campañas [...]’, entendida como aportes y como gasto; y ii) el artículo 26 de la Ley 1475 sanciona la violación del límite al monto de gastos en la campaña electoral. Por el otro, [que] corresponde al Consejo Nacional Electoral fijar los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.*”<sup>32-33</sup>.

Las disposiciones constitucionales y legales citadas le atribuyen competencia al Consejo Nacional Electoral para adelantar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales de candidatos, partidos y movimientos políticos, a través del cual el contador adscrito al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y campañas Electorales, revisa aspectos contables, verifica el cumplimiento de los topes y, si resulta procedente, remite al CNE para que expida la certificación necesaria para dictar el acto administrativo de reconocimiento del derecho a la reposición de gastos de campaña<sup>34</sup>.

Por su lado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha emitido pronunciamientos del siguiente tenor:

*“(...) el establecimiento de límites a las cantidades y montos globales que pueden aportarse por parte de particulares a las campañas políticas, o de topes a las contribuciones provenientes del sector privado en la financiación de estas campañas, reviste tal trascendencia, que esta regla constituye el principal contenido que informa a los principios de pluralismo político y de igualdad, los cuales deben garantizarse en todas las campaña políticas y electorales, así como en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. De otra parte, evidenció la jurisprudencia constitucional, que las limitaciones a los montos de financiación privada, constituyen un claro mandato constitucional que se encuentra en armonía con la tendencia en el ámbito internacional, encaminada a regular y limitar de manera detallada el tema de la financiación privada de las campañas*

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia de C-490 de 23 de junio de 2011. “*Esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada en relación con los límites a los montos de los gastos que las organizaciones políticas pueden realizar en el desarrollo de las contiendas políticas y electorales y sobre la importancia de esta limitación para la garantía de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político, por lo que considera que la regulación prevista en el proyecto, relativa a los límites de gastos de las campañas electorales de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, lo hace de una manera razonable y proporcional, utilizando criterios que garantizan la igualdad, la transparencia, el pluralismo político y la moralidad pública, además de otorgar competencia al Consejo Nacional Electoral para establecer estos límites. En cuanto al tema relativo a las sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, la Corte también se ha pronunciado encontrando que el establecimiento de sanciones para el candidato o el partido político por incumplimiento del monto de recursos de una campaña electoral o del deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, es válido constitucionalmente y se origina en la concreción del principio de transparencia. De ahí que las sanciones previstas por el Legislador por incumplimiento de los montos máximos de gastos en las campañas resulta plenamente constitucional y constituye un claro desarrollo del expreso mando constitucional, contenido en el artículo 109 Superior. En todo caso, estas sanciones, deberán adoptarse con plena garantía de los principios, valores y derechos constitucionales, tales como el respeto del debido proceso, entre otros derechos, así como ser razonables y proporcionales.*”

<sup>34</sup> Resolución, 8262 de 2021, corregida por la Resolución 8586 del mismo año, “*por la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informe de ingresos y gastos de campañas electorales*”.



*políticas, a través de la fijación de cuantías máximas de contribuciones por parte de particulares, con el fin de evitar todo abuso del poder económico en la actividad política, de prevenir el fenómeno de la corrupción y evitar la injerencia de intereses particulares que vicien los procesos democráticos.*

*En este sentido, expresó la Corte que la fijación de topes máximos a las contribuciones de particulares a las campañas políticas, tiene un doble efecto democrático: de un lado garantizar la igualdad en la contienda electoral, y de otro lado, el pluralismo político, ya que con esta medida se logra evitar que partidos y candidatos con mayores recursos económicos tengan una mayor visibilidad ante el electorado y logren una ventaja considerativa e inaceptable en materia de mecanismos de participación”<sup>35</sup>.*

De acuerdo con lo expuesto, la causal de pérdida de investidura por la violación de los límites al monto de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral, procederá siempre que se acrediten los siguientes presupuestos: (i) que el candidato fue elegido por voto popular para una corporación pública; (ii) que el elegido infringió el tope de gastos de campaña conforme a la proporción que le corresponda del límite fijado para la lista con voto preferente, lo que resulta de dividir el monto total del gasto en que incurrió la lista por el número de los integrantes de la lista (elemento objetivo)<sup>36</sup>; (iii) que la infracción del límite al monto de gastos devino a consecuencia de que “*la persona obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley o que fue negligente o descuidado y no tomó las medidas necesarias para evitar que ello ocurriera*” (elemento subjetivo)<sup>37</sup>.

## 2.8.- Medios de prueba allegados al expediente

En virtud de lo dispuesto en el **auto de 27 de septiembre de 2022**<sup>38</sup> que reconoció como tales los **medios de prueba documentales** aportados por las partes y ordenó, de oficio, exhortar al Consejo Nacional Electoral -CNE-, a la DIAN y a Facebook Colombia SAS para que aportaran la información allí requerida, al expediente fueron allegados los siguientes documentos<sup>39</sup>:

- Certificación del 10 de agosto de 2022, expedida por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes, en la que consta que Ana Paola García Soto fue elegida representante a la Cámara por la circunscripción electoral del departamento de Córdoba para el período constitucional 2022-2026 y tomó posesión del cargo el 20 de julio de 2022<sup>40</sup>.
- Resolución 0227 de 29 de enero de 2021, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral fija los límites a los gastos de las campañas electorales para

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>36</sup> Ley 1415 de 2011, artículo 24. *Límites al monto de gastos*. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.

El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uni-nominal 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. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas. *Parágrafo transitorio*. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda realizarán el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2019, expediente PI-2018-01294-01.

<sup>38</sup> Índice 18 del expediente digital, SAMAI.

<sup>39</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 18.

<sup>40</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 416).



las elecciones de 2022, entre los que incluye el límite máximo del monto de gastos de las campañas de cada una de las listas de candidatos inscritos a la Cámara de Representantes por los departamentos con censo electoral entre 885.001 y 1.500.000 ciudadanos, por la suma de cinco mil seiscientos seis millones doscientos veintisiete mil novecientos cincuenta y seis pesos (\$5.606.227.956)<sup>41</sup>.

- Acta parcial de escrutinio de 13 de marzo de 2022, correspondiente a la circunscripción electoral del departamento de Córdoba, que da cuenta de que la congresista Ana Paola García Soto formó parte de la lista presentada por el Partido de la Unión por la Gente “*Partido de la U*”, para el periodo constitucional 2022-2026, integrada por cinco candidatos<sup>42</sup>.
- Certificado de matrícula mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Montería el 26 de agosto de 2022, en el que consta que la empresa Multisuministros y Asesorías SAS fue constituida el 2 de julio de 2013, tiene domicilio en Montería y que la última renovación de matrícula ocurrió el 12 de abril de 2022<sup>43</sup>.
- Documento con 109 imágenes que, según el dicho del demandante, corresponde a eventos públicos de campaña publicados en el perfil de Ana Paola García Soto en la red social Facebook<sup>44</sup>. Para acreditar la autenticidad de la cuenta que publicó las imágenes, el demandante aportó el “*Informe de aseguramiento digital*” suscrito por Andrés Senin Muñoz Bermúdez, en condición de Ingeniero de Sistemas, perito informático forense, en el que describe el procedimiento para la “*identificación única HASH SHA – 256 de un perfil digital del usuario Ana Paola García Soto identificada con la URL [www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5](http://www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5)*”, presenta el resultado de la “*exportación digital del contenido del perfil digital Ana María (sic) García Soto*” y reproduce 12 imágenes extraídas del perfil. En el aparte de conclusiones cita, entre otras, las siguientes<sup>45</sup>:

*“6.3. Se establece que el perfil cuenta a la fecha del aseguramiento tres mil cuatrocientos cuarenta y tres (3.443) amigos, mil setecientos cuarenta y tres (1.743) seguidores y dentro de la información expuesta por el perfil digital corresponde a una Abogada. Comprometida con Córdoba, dejando huellas ♥. Representante a la Cámara 2022-2066. 6.4. Segmento de la información del perfil se encuentra de forma privada, razón por la cual datos del usuario, como fecha de nacimiento, datos personales e información detallada se encuentra de manera restringida.*

*6.4. Segmento de la información del perfil se encuentra de forma privada, razón por la cual datos del usuario, como fecha de nacimiento, datos personales e información detallada se encuentra de manera restringida.*

*6.5. Es necesario solicitar a la administración de la red social Facebook un registro biográfico del usuario ANAPAOLA.GARCIASOTO.5, con el fin de poder confirmar datos privados y autenticidad del usuario.”*

Viene oportuno precisar que este “*informe de aseguramiento digital*” aportado por la parte demandante fue considerado en el auto del 27 de septiembre de 2022 como un medio de prueba documental y no como un dictamen pericial<sup>46</sup>. En efecto, el dictamen pericial -como medio de prueba- requiere de la

<sup>41</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 64).

<sup>42</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2, (archivo 966, página 2).

<sup>43</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 209).

<sup>44</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 9).

<sup>45</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 2).

<sup>46</sup> Índice 18 del expediente digital, SAMAI.





acreditación de la idoneidad y experiencia de quien lo rinde y de que el concepto científico o técnico obedezca a “hechos que tienen que ser probados” y sustentados “en datos e información científica y técnicamente fiable”<sup>47</sup>, que lo doten de solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad en sus fundamentos tal como lo prevé el artículo 226 del Código General del Proceso<sup>48</sup>.

- El demandante también allegó al expediente el documento denominado “análisis jurídico al informe de ingresos y gastos de campaña” de la congresista acusada, en el que reproduce dos imágenes de comprobantes, el número 17, de 13 de marzo de 2022, por valor de sesenta millones ciento veinte mil (\$ 60.120.000) por concepto de “donación de seis eventos públicos políticos de la campaña Ana Paola García Soto”; y el número 6, de 11 de marzo de 2022, por valor de veintisiete millones de pesos (\$ 27.000.000), correspondiente a “material publicaciones”. También muestra la imagen de la factura electrónica M 1278 emitida por la empresa Multisuministros y Asesorías SAS a la congresista García Soto, por la compraventa de mil gorras, mil camisetas y setecientos pendones por la suma de veintisiete millones de pesos (\$ 27.000.000). Con esa información presenta un reporte del número y valor de los eventos públicos, elementos de publicidad, desplazamientos y propaganda electoral que afirma, no fueron reportados en el informe de gastos de campaña, calculados así<sup>49</sup>:

*“Se evidencia una clara omisión de gastos en relación a la campaña adelantada por la candidata ANA PAOLA GARCIA SOTO, de acuerdo a la revisión de la página de Facebook denominada ANA PAOLA GARCIA SOTO (se realiza aseguramiento mediante informática forense de las publicaciones realizadas en esta red social), se detallan y documentan un promedio de sesenta (60) eventos públicos los cuales no fueron reportados en el informe de ingresos y gastos suscrito por la candidata, para cuantificar dichos eventos públicos se tomara como parámetro la información descrita en el comprobante de egreso No. 17*

(...)

*Se evidencia una clara omisión de gastos en relación a la campaña adelantada por la candidata ANA PAOLA GARCIA SOTO, de acuerdo a la revisión de la página de Facebook denominada ANA PAOLA GARCIA SOTO (se realiza aseguramiento mediante informática forense de las publicaciones realizadas en esta red social), se detallan y documentan un promedio de seis mil (6.000) gorras, seis mil (6.000) camisetas y seis mil (6.000) pendones, elementos publicitarios que no fueron reportados en el informe de ingresos y gastos suscrito por la candidata, para cuantificar dichos elementos se tomara como parámetro la información descrita en el comprobante de egreso No. 06*

(...)

*Se evidencia la omisión en el reporte del ingreso y gastos en relación a la adquisición de productos publicitarios, ya que estos productos se detallan en la realización de un promedio de sesenta (60) eventos públicos, productos publicitarios los cuales no fueron reportados en el informe de ingresos y gastos y no se realizó la valoración al precio de mercado, por tal motivo se realiza su valoración según el siguiente detalle: Fuente: elaboración propia grupo auditor. En la adquisición de productos publicitarios, se evidencia una posible omisión*

<sup>47</sup> TARUFO, Michele, *La Prueba*, Editorial Marcial Pons, 2008, Madrid, España, p. 93

<sup>48</sup> Código General del Proceso, artículo 226. PROCEDENCIA. “La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. (...) El perito deberá manifestar bajo juramento que se entiende prestado por la firma del dictamen que su opinión es independiente y corresponde a su real convicción profesional. El dictamen deberá acompañarse de los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito. Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones. El dictamen suscrito por el perito deberá contener, como mínimo, las siguientes declaraciones e informaciones: (...)”.

<sup>49</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 753).



de ingresos y gastos por valor de ciento ochenta y seis millones doscientos cuarenta y seis mil pesos (\$186.246.000). DETALLE DEL PRODUCTO CANTIDAD VALORACION PRECIO GORRAS 6.000 7.500 CAMISETAS 6.000 10.000 PENDONES”.

- Certificado de matrícula mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Montería el 26 de agosto de 2022, en el que consta que la empresa Multisuministros y Asesorías SAS fue constituida el 2 de julio de 2013, tiene domicilio en Montería y que la última renovación de matrícula ocurrió el 12 de abril de 2022<sup>50</sup>.
- La congresista Ana Paola García Soto aportó el informe individual de ingresos y gastos de campaña presentado ante el CNE, Fondo Nacional de Financiación Política, con los soportes contables y certificados de matrícula mercantil emitidos por la empresa Multisuministros y Asesorías SAS. En cuanto al informe de campaña, los ingresos y gastos reportados corresponden a los siguientes conceptos<sup>51</sup>:

Código	Concepto	Valor
101	Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes (Anexo 6.1B)	\$ 161.070.000,00
102	Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares (Anexo 6.2B)	\$ 154.279.277,00
103	Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas (Anexo 6.3B)	\$ 0,00
104	Ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento (Anexo 6.4B)	\$ 0,00
105	Financiación estatal - anticipos (Anexo 6.5B)	\$ 0,00
106	Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen (transferencias) (Anexo 6.6B)	\$ 0,00
107	Otros ingresos (rendimientos financieros) (Anexo 6.7B)	\$ 0,00
100	<b>TOTAL DE LOS INGRESOS DE LA CAMPAÑA</b>	<b>\$ 315.349.277,00</b>
201	Gastos de administración (Anexo 6.8B)	\$ 15.500.000,00
202	Gastos de oficina y adquisiciones.	\$ 0,00
203	Inversión en materiales y publicaciones (Anexo 6.9B)	\$ 0,00
204	Actos públicos (Anexo 6.10B)	\$ 60.120.000,00
205	Servicio de transporte y correo (Anexo 6.11B)	\$ 0,00
206	Gastos de capacitación e investigación política	\$ 0,00
207	Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$ 86.000.000,00
208	Propaganda electoral (Anexo 6.12B)	\$ 153.266.461,00
209	Costos financieros	\$ 452.607,00
210	Gastos que sobrepasan la suma fijada por el consejo nacional electoral	\$ 0,00
211	Otros gastos	\$ 0,00
200	<b>TOTAL DE LOS GASTOS DE LA CAMPAÑA</b>	<b>\$ 315.339.068,00</b>

- Oficio suscrito por la apoderada judicial de la sociedad Facebook Colombia SAS, radicado en el expediente el 3 de octubre de 2022, por medio del cual aquella

<sup>50</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 2 (archivo 209).

<sup>51</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 10 (página 25).



da respuesta al exhorto emitido por esta Corporación, en el sentido de precisar que la información de los usuarios del servicio de Facebook es manejada por la empresa Meta Platforms Inc., *“incluyendo las URLs o enlaces del contenido (...) y en tal carácter es la única titular de la relación jurídica con dichos usuarios”*, motivo por el que no le es posible certificar si Ana Paola García Soto realizó pagos por publicidad o propaganda electoral<sup>52</sup>.

- Oficio fechado el 3 de octubre de 2022, por medio del cual el subdirector de Factura Electrónica y Soluciones Operativas de la DIAN da respuesta al exhorto emitido por esta Corporación en el que se solicitaba a ese organismo, la copia de las facturas en las que constara el detalle de ventas realizada a la acusada por la empresa Multisuministros y Asesoría SAS. Para el efecto, remitió la información correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2022, con las facturas electrónicas correspondientes. También remitió las facturas emitidas por Ana Paola García Soto en 2021, *“dentro de las cuales no se evidencian facturas emitidas para Facebook Colombia SAS. Para el año 2022 no se encuentra información”*<sup>53</sup>.
- Oficio 4132-2022 de 12 de octubre de 2022, suscrito por el asesor del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas -CNE-, por medio del cual da respuesta al exhorto proferido por esta Corporación, así: (i) la empresa Multisuministros y Asesorías SAS no se encuentra inscrita ante el CNE como *“medio de comunicación o empresa de publicidad”* en los términos previstos en el parágrafo segundo del artículo 8° de la Resolución No. 0228 de 2021<sup>54</sup>; (ii) *“CERTIFICA”* que la empresa mencionada no presentó informe sobre propaganda electoral a cargo de *“los medios de comunicación social, periódicos, revistas, emisoras de radio o canales de televisión y empresas de publicidad o comercializadoras de vallas; (iii) el informe individual de ingresos y gastos de campaña correspondiente a la congresista Ana Paola García Soto reporta gastos por concepto de **propaganda política** por la suma de \$ 153.267.461; (iv) el citado informe también reporta pagos por concepto de **publicidad política** a la empresa Multisuministros y Asesoría SAS por \$ 98.862.500, acreditados con la copia de los soportes contables (comprobante de egresos 3, 4 y 6); (v) el informe de ingresos y gastos presentado por el partido de la Unión por la Gente -Partido de la U- no se encuentra certificado porque este *“fue objeto de observaciones por parte del contador responsable de la revisión. Por tanto, esta dependencia se encuentra a la espera de la respuesta a los requerimientos (...), a fin de continuar con el trámite de certificación, reconocimiento y pago”*<sup>55</sup>.*

## 2.9.- Del caso concreto

La parte actora sustenta la causal de pérdida de investidura consistente en la violación de los topes máximos de gastos de la campaña realizada por la candidata Ana Paola García Soto, elegida Representante a la Cámara por el partido de la U para el periodo 2022-2026, en el hecho de que la hoy congresista realizó actos públicos de campaña en un número superior al reportado ante la autoridad electoral, lo que representa, a su juicio, un gasto mayor por concepto de logística, desplazamientos y elementos de propaganda electoral como gorras, camisetas, pendones y vallas. Apoya la tesis en la

<sup>52</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 26.

<sup>53</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 28.

<sup>54</sup> ARTÍCULO OCTAVO: *Los medios de comunicación social, periódicos, revistas, emisoras de radio o canales de televisión y empresas de publicidad o comercializadoras de vallas, deberán informar al Consejo Nacional Electoral acerca de la propaganda electoral contratada con ellos por los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, campañas electorales, candidatos y gerentes de campaña (...)* PARÁGRAFO SEGUNDO: *Para lo anterior, los medios de comunicación social, periódicos, revistas, emisoras de radio o canales de televisión y empresas de publicidad o comercializadoras de vallas se deberán inscribir ante el Consejo Nacional Electoral en el portal [www.cnecontasclaras.com](http://www.cnecontasclaras.com).*

<sup>55</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 35 (archivo 138).

“revisión” de las imágenes que aparecen en el perfil de la red social Facebook perteneciente, según su dicho, a la congresista Ana Paola García Soto.

**2.9.1.-** Para sustentar la primera premisa, esto es, que la congresista acusada realizó más actos públicos de los reportados por ella, el actor adjuntó imágenes de un perfil de la red social Facebook en el que se observa a la candidata en eventos que muestran elementos de propaganda electoral (gorras, camisetas, pendones); imágenes y publicaciones que, en su criterio, demuestran el número real de eventos realizados, pues es la candidata quien directamente informa el municipio del departamento de Córdoba en el que se encuentra, la fecha y el evento o actividad realizada. Entre las 109 imágenes que allega con la demanda se observan -a título de ejemplo- las siguientes:

*“1. EVENTO 10 DE MARZO DE 2022 DESARROLLADO EN PLANETA RICA CORDOBA*

*IMAGEN 1*



SE ADJUNTA LINK DE CONSULTA DE LA IMAGEN: [https://scontent.fbog17-1.fna.fbcdn.net/v/t39.30808- \(...\)](https://scontent.fbog17-1.fna.fbcdn.net/v/t39.30808- (...)

*2. EVENTO 10 DE MARZO DE 2022 DESARROLLADO EN PLANETA RICA CORDOBA*

*IMAGEN 1*





SE ADJUNTA LINK DE CONSULTA DE LA IMAGEN:

<https://scontent.fbog2-5.fna.fbcdn.net/v/t39.30808>

IMAGEN 2



Respecto de la validez probatoria de la información e imágenes publicadas en las redes sociales, la Sección Quinta de esta Corporación, al decidir un proceso de nulidad electoral por doble militancia sustentado fácticamente en dos videos, uno de ellos tomado de un perfil de Facebook, reiteró la jurisprudencia de esa Sala sobre la validez probatoria de ese tipo de mensaje de datos<sup>56</sup>, en el siguiente sentido<sup>57</sup>:

“El propósito de la Ley 527 fue crear una plataforma digital homóloga que permitiera garantizar que los mensajes de datos cumplieran las mismas funciones del documento en papel, a saber, su inalterabilidad, su reproducción y autenticación<sup>58</sup>, mediante la implementación de los equivalentes funcionales<sup>59</sup> entre el documento tradicional y el digital.

Así, en palabras de la Corte Constitucional, el reconocimiento del valor probatorio de los mensajes de datos se traduce en la obligación de demostrar los equivalentes funcionales que permitan asemejarlo al documento escrito:

“El primer inciso del artículo 247, interpretado en conjunto con el artículo 2 de la Ley 527 de 1999, comporta que si una información generada, enviada o recibida a través de medios electrónicos, ópticos o similares, como el EDI, el Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax, es allegada al proceso en el mismo formato o en uno que reproduzca con exactitud la modalidad en que fue transmitida o creada, ese contenido deberá valorarse como un mensaje de datos. Más exactamente, esto quiere decir que solo si el mensaje electrónico es aportado en el mismo formato en que fue remitido o generado, de un lado, se considerará un mensaje de datos y, del otro, deberá ser probatoriamente valorado como tal.

Lo anterior, a su vez, supone dos elementos. En primer lugar, debido a que la norma hace referencia a la incorporación de verdaderos mensajes de datos, como pruebas, al proceso, su introducción a la actuación presupone los

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de noviembre de 2022, expediente 2022-00271-00, demandante Cristhian Fernando Díaz, demandado: Cesar Augusto Pachón.

<sup>58</sup> Exposición de motivos de la Ley.

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-831 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.



«equivalentes funcionales» a los que se hizo referencia con anterioridad, previstos en los artículos **6, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999**, que reemplazan la exigencia escritural del documento, la necesidad de la firma y la obligación de su aportación en original...<sup>60</sup>.

Es decir que, a la luz del parámetro jurisprudencial parcialmente reproducido, el demandante en un proceso judicial deberá garantizar: **(i)** que la información contenida en el mensaje de datos sea accesible para su posterior consulta –art. 6° de la Ley 527 de 1999–; **(ii)** la identificación del iniciador del mensaje–quien lo genera –art. 7° de la Ley 527 de 1999–; **(iii)** la integralidad de su contenido, esto es, que no haya sido alterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva –arts. 8° y 9° de la Ley 527 de 1999–<sup>61</sup>.

Todo ello, con el propósito de reafirmar la validez probatoria de estos medios de convicción digitales, –entiéndase correos electrónicos, fotos y videos subidos a las redes sociales, leyendas que acompañan los “post” de Instagram y Facebook–, como requisitos “*sine qua non*” para su apreciación, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y sus particularidades propias<sup>62</sup>.

De acuerdo con los lineamientos legales y jurisprudenciales citados en precedencia, respecto de la información e imágenes que el actor afirma haber tomado del perfil de Facebook de la congresista acusada se puede predicar, lo siguiente:

En lo concerniente a la **accesibilidad o disponibilidad del mensaje de datos**, el actor señaló dos vías para consultarlo, la primera, por medio del hipervínculo señalado en el texto de la demanda para cada una de las imágenes y, la segunda, mediante la consulta directa al perfil de Facebook correspondiente al usuario Ana Paola García Soto. Debido a que los hipervínculos señalados en la demanda no se encontraron disponibles<sup>63</sup>, la Sala acudió a la segunda vía, esto es, al perfil <https://www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5><sup>64</sup>, en el que pudo constatar que las imágenes y comentarios sobre actos de campaña que sustentan la demanda se encuentran en la red social con ese nombre de usuario. En ese orden, el primer requisito de validez del mensaje de datos como medio de prueba, esto es, la **accesibilidad**, se encuentra acreditado con la información disponible en la red social.

En cuanto al atributo de **originalidad del mensaje de datos**, la consulta al perfil de Facebook indicado en la demanda demuestra que las imágenes allí publicadas corresponden a las allegadas con la solicitud de pérdida de investidura, hecho indicador de que no fueron alteradas y de que el iniciador del mensaje de datos en los dos escenarios corresponde al usuario de Ana Paola García Soto; corroboración que también lleva a tener por acreditado el **atributo de integridad**, pues la información publicada permanece completa e inalterada.

Con respecto a la **autenticidad de la información**, la Sala observa que ese presupuesto se entiende acreditado ante la ausencia de tacha o desconocimiento de la información por parte de la acusada, que en ninguna etapa procesal desconoció el perfil de Facebook de Ana Paola García Soto, ni tachó de falsa la información publicada en la red social.

Así, en atención a que ninguno de los atributos del mensaje de datos mencionados fue tachado de falso o desconocido por la acusada, **la información e imágenes**

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-604 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Art. 11 de la Ley 527 de 1999.

<sup>63</sup> Mensaje que arroja la consulta de los hipervínculos: “*URL signature expired*”. Consulta, 5 de diciembre de 2022.

<sup>64</sup> La última consulta realizada al perfil <https://www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5>, se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2022.

**publicadas son apreciables probatoriamente**, más aún si se tiene en cuenta que en la intervención realizada en la audiencia inicial el apoderado de la congresista no desmintió el contenido de la información divulgada en la red social Facebook; por el contrario, realizó “*precisiones*” frente a cada una de las 109 publicaciones con el propósito de desvirtuar su eficacia probatoria, más no su validez<sup>65</sup>; a título de ejemplo, se traen las siguientes imágenes y comentarios:

*“(...) ANEXO CORRESPONDIENTE A PRECISIONES DEL RESUMEN DE LA INTERVENCIÓN DE LA AUDIENCIA PÚBLICA.*

1. EVENTO 10 DE MARZO DE 2022 DESARROLLADO EN PLANETA RICA-CORDOBA  
IMAGEN 1



*PRECISIÓN: Este evento corresponde al señor Julio Elias como se evidencia en las imágenes y pancartas, por lo cual, la Congresista Ana Paola, únicamente estaba haciendo acto de presencia.  
Se evidencia 1 sola gorra, sin camiseta*

2. EVENTO 09 DE MARZO DE 2022 DESARROLLADO EN CIENAGA DE ORO-CORDOBA  
IMAGEN 1



*Precisión: Esta reunión se realizó en la calle, y se evidencian únicamente 4 gorras y 2 camisetas de manera clara y correspondiente a la Congresista, haciendo la salvedad que la gorra de la Congresista es la que se ve en la primera imagen, por lo cual serían 3 gorras (...)*

Ahora bien, la Sala recuerda que el “*informe de aseguramiento digital*” aportado con la demanda para garantizar la accesibilidad de la información susceptible de modificación

<sup>65</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 58.



o eliminación por encontrarse en una red social, fue incorporado al proceso como una prueba documental, tal como consta en el **auto del 27 de septiembre de 2022**<sup>66</sup> y en la decisión del **18 de octubre de 2022** que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el decreto de pruebas, en el que se precisó que sólo se incorporaron como pruebas documentales “los documentos aportados con la solicitud y los aportados con la contestación”, sin incluir los allegados con el escrito de oposición a las excepciones “para acreditación del perito”<sup>67</sup>. Bajo esa consideración, resulta válido afirmar que el documento denominado “informe de aseguramiento digital” o la copia de seguridad de la información publicada en Facebook resulta inane en el caso concreto, porque las publicaciones e imágenes en que se sustenta el cargo de la demanda siguen disponibles en el perfil de la congresista acusada: <https://www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5>.<sup>68</sup>

Superado el **presupuesto de validez del mensaje de datos como medio de prueba**, la Sala procede a su **valoración**, en los siguientes términos:

La información (imágenes y comentarios) divulgados en el perfil de Ana Paola García Soto, sólo muestran que la congresista realizó actos de campaña en diferentes municipios del departamento de Córdoba durante el primer trimestre de 2022, tal como consta en las imágenes en las que aparece la candidata junto a otras personas en eventos realizados en lugares dotados con sillas y elementos de propaganda electoral, como pendones, gorras y camisetas de su campaña y de la de otro candidato de su partido.

Ahora bien, las imágenes representativas de esos hechos y los comentarios realizados por la candidata con relación a cada una de las fotografías **no llevan a establecer el número de actos políticos de campaña que García Soto realizó ni el costo por concepto de logística y compra de camisetas, gorras, pendones y desplazamientos que representó cada uno**, más aún si se tiene en cuenta que algunas imágenes muestran a la acusada con grupos de personas en vías públicas o en residencias que, según sus comunicados, son de familiares o vecinos de los municipios que identificó en cada imagen de su cuenta de Facebook, circunstancia esta que desestima las apreciaciones personales del actor. Al punto, se traen como ejemplo dos de ellas<sup>69</sup>:



<sup>66</sup> Índice 18 del expediente digital, SAMAI.

<sup>67</sup> Índice 15 del expediente digital, SAMAI.

<sup>68</sup> La última consulta realizada al perfil <https://www.facebook.com/anapaola.garciasoto.5>, se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2022.

<sup>69</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 58.



En ese orden, concluye la Sala que, si bien la información tomada del perfil de Facebook en este caso cuenta con **validez probatoria** por reunir los presupuestos dispuestos en la ley para tal efecto, las imágenes y comentarios publicados en esa red social **carecen de eficacia probatoria para acreditar los hechos que con ellos se pretendía demostrar**, pues no tienen la virtualidad de demostrar el número de eventos que realizó la entonces candidata Ana Paola García Soto, como tampoco el costo económico de la logística que empleó, ni el tipo y número de elementos de propaganda política que usó (gorras, camisetas, pendones). Así, **queda desvirtuada la primera premisa expuesta por el actor para sustentar la violación del tope máximo de gastos de campaña**.

**2.9.2.-** Frente a la **segunda premisa expuesta por el demandante**, esto es, que los supuestos sesenta (60) eventos políticos que realizó la congresista Ana Paola García Soto tuvieron un costo calculable a partir del valor asignado a los seis (6) actos de campaña que sí fueron reportados a la autoridad electoral, tal aserto carece de soporte probatorio, primero, porque el número de eventos omitidos en el reporte de gastos no se encuentra acreditado y, segundo, porque no es posible establecer, a partir de la información publicada en el perfil de Facebook de la acusada, el valor de los bienes y servicios contratados para logística de actos públicos.

El supuesto gasto no reportado por la presunta compra de elementos de propaganda electoral como gorras, camisetas y pendones, soportado también en una apreciación personal del demandante, tampoco es veraz pues el actor tomó el valor real indicado en el informe de gastos reportado a la autoridad electoral por esos conceptos y lo multiplicó por el número de eventos que infirió, fueron realizados, guarismo que estableció a partir de la información publicada en el perfil de Facebook de la hoy congresista Ana Paola García Soto.

Conforme con lo expuesto, la conclusión que el demandante dedujo de las dos proposiciones analizadas, esto es, que la representante a la Cámara por el departamento de Córdoba Ana Paola García Soto violó el tope máximo de gastos de campaña y, por ende, incurrió en causal de pérdida de investidura, fue **soportada en premisas carentes de demostración, pues no existe prueba idónea que acredite la realización de actos públicos en número superior al reportado ante la autoridad electoral** que, sumado con los demás ítems arroje un valor superior al total reportado por la suma de trescientos quince millones trescientos cuarenta mil sesenta y ocho pesos (\$ 315.340.068). Además, **tampoco acreditó el actor que los supuestos**



eventos políticos no reportados hayan superado el límite de los montos de gastos previsto en la Resolución 0227 de 2021 del CNE, que para la lista a la Cámara de Representantes del partido de la U por el departamento de Córdoba ascendía a la suma de mil ciento veintiuno millones doscientos cuarenta y cinco mil quinientos noventa y un pesos (\$ 1.121.245.591), por cada uno de los cinco candidatos que la conformaban.

2.9.3.- Por otra parte, el detalle de las facturas electrónicas emitidas por Multisuministros y Asesorías SAS entre enero y junio de 2022, remitidas al expediente en cumplimiento del exhorto realizado a la DIAN, muestra que esa sociedad expidió facturas a nombre de Ana Paola García Soto, así<sup>70</sup>:

1	Fecha Emisión	Fecha Recepción	NIT Emisor	Nombre Emisor	NIT Receptor	Nombre Receptor	IVA	ICA	IPC	Total	Estado
99	10-05-2022	10-05-2022 19:38:45	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	27000001	Aprobado
100	12-04-2022	12-04-2022 20:53:06	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	27000001	Aprobado
101	12-04-2022	12-04-2022 20:47:44	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
102	10-05-2022	10-05-2022 19:35:51	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
103	12-04-2022	12-04-2022 20:41:08	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	40862500	Aprobado
104	10-05-2022	10-05-2022 19:32:07	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	40862500	Aprobado
148	12-04-2022	12-04-2022 20:44:51	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
149	12-04-2022	12-04-2022 20:55:42	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado

A su turno, el detalle de facturación general en la que aparece como receptora la señora Ana Paola García Soto, durante el mismo periodo, relaciona todas las facturas emitidas por Multisuministros y Asesorías SAS a nombre de la congresista acusada, de la siguiente manera:

38	10-05-2022	10-05-2022 19:38:45	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	27000001	Aprobado
39	12-04-2022	12-04-2022 20:53:06	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	27000001	Aprobado
40	12-04-2022	12-04-2022 20:47:44	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
41	10-05-2022	10-05-2022 19:35:51	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
42	12-04-2022	12-04-2022 20:41:08	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	40862500	Aprobado
43	10-05-2022	10-05-2022 19:32:07	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	40862500	Aprobado
58	12-04-2022	12-04-2022 20:44:51	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado
59	12-04-2022	12-04-2022 20:55:42	900638321	MULTISUMINISTROS Y ASESORIAS S.A.S	26040130	ANA PAOLA GARCIA SOTO	0	0	0	31000000	Aprobado

La confrontación de la información de los dos cuadros de facturación electrónica muestra coincidencia entre la fecha de expedición de las facturas, el número total de facturas emitidas (8) y el valor de cada una de ellas que, sumadas, arrojan un total de doscientos cincuenta millones setecientos veinticinco mil pesos (\$ 259.725.000), lo que muestra que las irregularidades en facturación sugeridas por el actor no tienen sustento probatorio alguno, así como tampoco lo tiene la aseveración de que algunas de esas facturas fueron anuladas, pues el cuadro enviado por la DIAN las señala como aprobadas.

Tampoco es posible establecer, a partir del detalle de facturación, el bien o servicio que generó la emisión de la factura, motivo por el cual la concordancia entre emisor y receptor no es suficiente para acreditar que la congresista realizó pagos por actos públicos y propaganda electoral adicionales a los reportados ante la autoridad electoral por valor de doscientos trece millones trescientos ochenta y seis mil cuatrocientos sesenta y uno pesos (\$ 213.386.461). Con todo, en el hipotético caso de que se llegara a considerar que las facturas emitidas corresponden a gastos de campaña, el valor total está lejos de violar el límite del monto de gastos (\$1.121.245.591), dado que el total reportado es de (\$ 315.340.068).

Igual situación se presenta con la factura emitida por Paola Andrea Ochoa Ramírez a cargo de Ana Paola García Soto por la suma de treinta y un millones ochenta mil pesos (\$ 31.080.000), pues si bien esta aparece reportada en la relación de facturación de estas dos ciudadanas ante la DIAN, la primera como emisora y la segunda como receptora, no es posible determinar el bien o servicio que generó la expedición de ese documento, dado que la información enviada por la entidad al expediente no registra esa información. Por tanto, la afirmación del demandante, según la cual, Paola Andrea

<sup>70</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 43.





Ochoa fue la “proveedora de publicidad” de la campaña de Ana Paola García carece de sustento probatorio y, en el evento de considerarse que esa facturación deriva de servicios de publicidad, el monto tampoco excedería el tope máximo establecido por el CNE para gastos de campaña<sup>71</sup>.

**2.9.4.-** Por último, la Sala considera que las irregularidades que el demandante atribuye a la empresa Multisuministros y Asesorías SAS en la facturación de los servicios de publicidad y logística de eventos de campaña consistentes en que, según su dicho, tales servicios no se encuentran relacionados entre las actividades descritas en su objeto social, así como, en que dicha sociedad carece de locales comerciales en la zona donde se llevó a cabo la campaña, **no guardan relación fáctica ni jurídica directa con el supuesto de hecho que estructura la causal de pérdida de investidura por la violación del tope máximo de financiación y gastos de la campaña.** Por ende, la eficacia probatoria de esa información estaba supeditada a la posibilidad de confrontar su contenido con otros medios de prueba que sustentaran la inferencia del demandante, esto es, que las presuntas irregularidades de la empresa Multisuministros ocultaban la prestación de bienes y servicios a la congresista acusada por valores superiores hasta el punto de exceder el monto máximo de gastos de campaña.

Al respecto, resulta oportuno recordar que el informe de ingresos y gastos de campaña que los partidos y candidatos deben reportar a la autoridad electoral, como “*hechos económicos*” que son, deben estar “*documentados mediante soportes contables*”, los cuales son evaluados por el contador adscrito al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales con el propósito de verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la financiación estatal; su alteración y/o falsedad genera investigaciones y sanciones por parte del CNE, no la pérdida de investidura del congresista que presenta el reporte de financiación y gastos de campaña. Por consiguiente, las irregularidades alegadas en modo alguno demostrarían la configuración del supuesto objetivo que estructura la causal de pérdida de investidura por infracción del límite del monto de gastos, pues su presunta comisión no acredita, por sí misma, la realización de gastos por valor que exceda el tope máximo<sup>72</sup>.

En suma, lo que muestran las pruebas recaudadas bajo la óptica de la sana crítica, es que la señora Ana Paola García Soto no incurrió en la causal de pérdida de investidura consistente en la “*violación de los topes máximos de financiación de las campañas*” y “*límites al monto de gastos*” prevista en los artículos 109 de la Constitución Política y 26 de la Ley 1475 de 2011.

En ese orden, como no se encontró acreditado el elemento objetivo de la conducta constitutiva de pérdida de investidura, la Sala queda relevada de examinar el factor subjetivo de la causal, esto es, la culpabilidad en la violación de los topes máximos de financiación y gastos de las campañas electorales consistente en determinar “*si la persona obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley o que fue negligente o descuidado y no tomó las medidas necesarias para evitar que ello ocurriera*”<sup>73</sup>.

En mérito de lo expuesto, la Sala 17 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la ley,

<sup>71</sup> Expediente digital, SAMAI, índice 28.

<sup>72</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución 8586 de 25 de noviembre de 2021, que corrige la 8262 del mismo año, por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes y gastos de campaña.

<sup>73</sup> Consejo de Estado, sentencia de 22 de octubre de 2019, Exp. 11001031500020180129401, M. P. Hernando Sánchez Sánchez.



## **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de falta de competencia y ausencia de agotamiento de la vía gubernativa para ejercer la acción de pérdida de investidura propuestas por la parte acusada.

**SEGUNDO: NEGAR** la solicitud de pérdida de investidura de la representante a la Cámara Ana Paola García Soto elegida para el período constitucional 2022-2026.

**TERCERO: INFORMAR** que contra esta providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **COMUNICAR** su contenido a la mesa directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Sala  
Firmado Electrónicamente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Magistrado  
Firmado Electrónicamente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado  
Firmado Electrónicamente

**MILTON CHAVES GARCÍA (E)**  
Magistrado  
Firmado Electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Magistrado  
Firmado Electrónicamente