



COMUNICADO 31

26 de junio

Sentencia SU-275 de 2025 (26 de junio)

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: T-10.871.254

Corte Constitucional amparó el debido proceso del presidente de la República y declaró que, en virtud de su fuero especial, le corresponde al Congreso investigarlo y eventualmente sancionarlo por las presuntas irregularidades en la financiación de las campañas a la presidencia

1. Antecedentes y síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó el fallo por el cual la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado resolvió declarar improcedentes las solicitudes de tutela promovidas, de un lado, por Gustavo Francisco Petro Urrego y, de otro, por Carlos Arturo Remolina Gómez, en contra de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para la protección del derecho fundamental al debido proceso.

Las solicitudes de tutela, acumuladas en el trámite de instancia, se dirigieron contra la decisión del 6 de agosto de 2024, por la cual la Sala de Consulta determinó, en el marco de un conflicto de competencia suscitado entre la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes (en adelante Comisión de Acusaciones) y el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), que esta última autoridad era competente para adelantar investigación administrativa y, eventualmente, imponer sanciones administrativas de carácter pecuniario a Gustavo Francisco Petro Urrego por posibles irregularidades en la financiación de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta, en virtud de las cuales él resultó elegido presidente de la República. Para los accionantes, dicha decisión vulneró las garantías de juez natural y fuero constitucional de que es titular el ciudadano Petro Urrego.

Tras destacar que la decisión objeto de censura no constituye una providencia judicial y revisar los requisitos jurisprudenciales para cuestionar actos de trámite por la vía del amparo constitucional, la Sala Plena abordó el examen de procedencia de cada una de las solicitudes de amparo. Respecto de la promovida por Carlos Arturo Remolina Gómez y tal como lo determinó la sentencia objeto de revisión, la Sala Plena no encontró demostrado el requisito



de legitimación en la causa por activa. Respecto de la promovida por Gustavo Francisco Petro Urrego concluyó debidamente reunidos todos los presupuestos formales para llevar a cabo un estudio de fondo.

Al emprender el análisis de mérito, la Sala encontró, en primer lugar, que la Sala de Consulta sí era competente para dirimir el conflicto de competencias suscitado entre el CNE y la Comisión de Acusaciones, en tanto en dicha colisión está involucrada al menos una autoridad con funciones administrativas. Lo anterior, de acuerdo con la interpretación que de los artículos 39 y 112 del CPACA hizo en su momento la antigua Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y ha venido siendo afianzada por parte de la propia Sala de Consulta y de la Corte Constitucional para conjurar el vacío que existe en el derecho positivo respecto de cuál órgano es el llamado a dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre órganos que ejerzan funciones administrativas, por un lado, y funciones jurisdiccionales, por el otro.

Por lo tanto, concluyó que el hecho de que la Sala de Consulta asumiera el conocimiento para resolver el conflicto en cuestión no se tradujo en ninguna vulneración *iusfundamental*. No obstante, la Sala Plena exhortó al Congreso para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, expida la regulación que corresponda en relación con la autoridad encargada de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre órganos constitucionales que ejerzan funciones administrativas y autoridades con funciones jurisdiccionales, de manera que se garantice el derecho fundamental al debido proceso, la estabilidad institucional y la separación de funciones del poder público.

En segundo lugar, con apoyo en su jurisprudencia, especialmente la Sentencia SU-431 de 2015, este Tribunal evidenció que el CNE carece de competencia para asumir investigaciones en contra del ciudadano Petro Urrego e imponerle sanciones en relación con posibles infracciones al régimen de financiación de campañas presidenciales, incluida la posible violación de los topes máximos de financiación. Esto por cuanto, debido a su calidad de presidente de la República, el ordenamiento jurídico le defiere al citado funcionario un fuero constitucional especial en virtud del cual en el Congreso de la República se halla radicada la competencia para adelantar las actuaciones de carácter sancionatorio que se sigan en su contra y tengan la potencialidad de afectar su permanencia en el cargo.

Sostuvo la Sala que, para el caso, dicha hipótesis de afectación potencial se deduce de que (i) la investigación del CNE constituye el insumo principal para la investigación que el Congreso adelantaría contra el presidente y que podría eventualmente concluir con la imposición de la sanción de pérdida del cargo de conformidad con el artículo 21 de la Ley 996 de 2005; y, (ii) la sola existencia de la investigación sobre la presunta violación de las normas sobre la financiación de la campaña presidencial implica que, durante la investigación, el presidente de la República tendrá que defenderse de las acusaciones dirigidas a deslegitimar la campaña que precedió su elección, lo cual, sin lugar a dudas, tiene la virtualidad de alterar las condiciones de permanencia en el cargo.

Lo anterior –subrayó la Sala–, partiendo de la comprensión de que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 996 de 2005 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la competencia de naturaleza político jurisdiccional en cabeza de la Comisión de Acusaciones en relación con presuntas infracciones al régimen de financiación de campañas presidenciales, incluida la posible violación de los topes máximos de financiación, se activa una vez el CNE, conforme a sus competencias, lleve a cabo la investigación administrativa respecto de la campaña y los demás miembros distintos al candidato elegido y determine que las infracciones a que se alude sí tuvieron lugar. De tal suerte, si en el marco de la investigación administrativa de la campaña el CNE encuentra alguna irregularidad que pueda involucrar al presidente de la República, debe remitir dichos hallazgos a la Comisión de Acusaciones.

Por consiguiente, la Corte advirtió que en este segundo aspecto del debate la autoridad accionada sí vulneró el derecho al debido proceso del ciudadano Petro Urrego, tanto en su dimensión de garantía de juez natural (artículo 29 C.P.), como en el fuero constitucional que ampara a quien ocupe el cargo de presidente de la República (artículos 174, 178 y 199 C.P.), en tanto desconoció que el Congreso de la República es el órgano competente tanto para investigar como para imponer sanciones al primer mandatario.

En vista de lo anterior, y con el fin de restablecer las garantías constitucionales quebrantadas, la Sala dejó sin efectos la decisión del 6 de agosto de 2024 proferida por la Sala de Consulta dentro del conflicto de competencias suscitado entre el CNE y la Comisión de Acusaciones.

Adicionalmente, con sustento en ponderables razones de prevalencia del derecho sustancial y de economía procesal, a título de decisión sustitutiva esta

Corte declaró (i) que la Cámara de Representantes es la autoridad competente para asumir la investigación respecto del ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, en su calidad de presidente de la República, por las presuntas infracciones al régimen de financiación de campañas presidenciales, incluida la posible violación de los topes máximos de financiación, en el contexto de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, de las cuales fue candidato, y (ii) que el CNE es competente para investigar a las campañas, partidos, movimientos o a cualquier miembro de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, por las presuntas infracciones al régimen de financiación de campañas presidenciales, incluida la posible violación de los topes máximos de financiación, con excepción del candidato elegido y hoy presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego, en función del fuero constitucional especial que lo ampara.

Como consecuencia de tales declaraciones, la Sala Plena ordenó al CNE que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, remita a la Comisión de Acusaciones copia de las actuaciones adelantadas por las presuntas irregularidades en la financiación de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, en atención a que la elección del candidato de dicha coalición como presidente de la República constituye el hito que activa automáticamente el fuero constitucional especial.

Sin perjuicio de lo anterior, si al cabo de la investigación administrativa el CNE encuentra probada alguna violación del régimen de financiación de campañas presidenciales, deberá remitirle a la Comisión de Acusaciones el resultado final de las diligencias en cuestión, para que esta última corporación ejerza las competencias que le corresponden respecto de las conductas del presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego y, de haber lugar a ello, sea el Congreso el que imponga las eventuales sanciones que contempla el ordenamiento jurídico para tales infracciones.

2. Decisión

Primero. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 2 de diciembre de 2024, proferida por la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado, en cuanto declaró improcedente la acción de tutela, para, en su lugar, **TUTELAR**

el derecho al debido proceso invocado por el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego frente a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la decisión del 6 de agosto de 2024 proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dentro del conflicto de competencias suscitado entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes (radicado 11001-03-06-000-2024-00343-00).

Tercero. DECLARAR que la Cámara de Representantes es la autoridad competente para asumir la investigación respecto del ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, en su calidad de Presidente de la República, por las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos frente a las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, de las cuales fue candidato.

Cuarto. DECLARAR que el Consejo Nacional Electoral es competente para investigar a las campañas, partidos, movimientos o a cualquier miembro de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, por las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos, con excepción del candidato y hoy presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego, en función de su fuero.

Quinto. ORDENAR al Consejo Nacional Electoral que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, remita a la Cámara de Representantes copia de las actuaciones adelantadas por las presuntas irregularidades en la financiación de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, para que esta corporación ejerza las competencias que le corresponden respecto del presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego, de conformidad con lo indicado en el resolutivo tercero de esta providencia.

Sexto. EXHORTAR al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, expida la regulación que corresponda en relación con la autoridad encargada de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre órganos constitucionales que ejerzan funciones administrativas y funciones jurisdiccionales, de manera que se

garantice el derecho fundamental al debido proceso, la estabilidad institucional y la separación de funciones del poder público.

Séptimo. CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 2 de diciembre de 2024, proferida por la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado, particularmente, en cuanto declaró improcedente la acción de tutela formulada por Carlos Arturo Remolina Gómez contra la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, identificada con número de radicación 11001-03-15-000-2024-05568-00.

Octavo. LEVANTAR las medidas provisionales decretadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el marco de este expediente mediante Auto 554 del 24 de abril de 2025.

Noveno. RECHAZAR por ausencia de legitimación y deficiente carga argumentativa la solicitud de nulidad presentada por el señor Renzo Efraín Montalvo Jiménez.

Décimo. Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3. Salvamentos y aclaraciones de voto

Salvaron el voto los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas**, así como las magistradas **Lina Marcela Escobar Martínez** y **Paola Andrea Meneses Mosquera**. La magistrada **Natalia Ángel Cabo** y el magistrado **Miguel Polo Rosero** aclararon su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** discrepó de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, porque consideró que en este caso ha debido confirmarse la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2024 por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta en contra de la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que resolvió un conflicto de competencias. Su postura se funda en las razones que se exponen en enseguida.

En primer lugar, precisó que la acción de tutela se circunscribe al acto por medio del cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera María del Pilar Bahamón Falla, resolvió el conflicto

positivo de competencias administrativas entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, en relación con la competencia para investigar administrativamente las posibles irregularidades en la financiación y en la presentación de informes y gastos en relación con campañas presidenciales.

En dicho acto, entre otras determinaciones, se dispuso, en el ordinal primero, declarar competente al Consejo Nacional Electoral, *“para continuar la investigación administrativa por las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos frente a las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022 de la Coalición Pacto Histórico, en las cuales fungió como candidato el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego e imponer las sanciones administrativas correspondientes, si a ello hay lugar.”* A su turno, en el ordinal segundo se dispuso declarar competente al Congreso de la República *“para decidir sobre la eventual sanción de pérdida del cargo de presidente de la República, de manera autónoma y según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política, en los términos del artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, cuando de la investigación adelantada por el Consejo Nacional Electoral por irregularidades en la financiación de la campaña presidencial 2022-2026 proceda la referida sanción.”*

El acto en comento, no es una providencia judicial, dado que la Sala de Consulta y Servicio Civil no ejerce funciones jurisdiccionales. Esta Sala, conforme a lo previsto en el artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), cumple *“funciones separadas de las funciones jurisdiccionales.”* En el caso puntual de la decisión en comento, ella se dictó en ejercicio de las competencias atribuidas por el CPACA para dirimir conflictos de competencias entre autoridades que ejercen funciones administrativas del orden nacional o por lo menos cuando una de ellas así procede. En este sentido, no es posible aplicar al caso las reglas jurisprudenciales que rigen la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

En segundo lugar, al no tratarse de una providencia judicial, la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil debe considerarse como un acto administrativo. Y, en este contexto, es importante destacar que no se trata de un acto administrativo definitivo, en la medida en que en él no se toma ninguna decisión de fondo sobre la investigación administrativa en torno a la

cual se plantea el conflicto positivo de competencias administrativas. Se trata de un acto preparatorio o de trámite dentro del marco de una actuación administrativa más amplia, cuya finalidad es permitir que la autoridad competente adopte las decisiones que en derecho correspondan. En efecto, como acaba de verse, la única decisión que se toma es la de definir cuál es el órgano competente para adelantar la actuación administrativa.

De acuerdo con la jurisprudencia contencioso-administrativa, los actos preparatorios no son directamente justiciables ni generan efectos jurídicos definitivos sobre los derechos de las personas. Por ello, frente a estos actos no procede el control judicial. En este sentido, la regla es la de que no resulta procedente el uso de la acción de tutela para cuestionarlos, ya que no se cumple el requisito de subsidiariedad previsto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

En tercer lugar, destaca que la mayoría, para establecer la procedencia del control judicial sobre el acto en comento, acude al concepto de “*afectación potencial*.” Este concepto, en todo caso, no puede asimilarse a lo que sería una afectación cierta o concreta, ni a un inminente perjuicio irremediable, que justifique la procedencia de la acción de tutela. De una parte, la investigación del CNE está en trámite, sin que haya llegado a ninguna conclusión, por lo que no ha habido ninguna afectación. De otra parte, tampoco hay un inminente perjuicio irremediable, porque no se puede saber cuáles serán las conclusiones a las que llegue dicha investigación. En un escenario así, el acudir a un concepto nuevo y, ciertamente, controversial, como el de la afectación potencial, para justificar así la procedencia de la acción de tutela equivale a desnaturalizar las reglas para el análisis de su procedencia.

Lo que no ha ocurrido, no es inminente que ocurra, pero en una visión amplísima potencialmente podría o no ocurrir, no puede tenerse, en este caso como una tercera vía, para la procedencia de la acción de tutela. En efecto, en este caso no hay vulneración de los derechos fundamentales del actor, tampoco hay un inminente perjuicio irremediable, que sería lo que justificaría la procedencia de la acción. Lo que podría haber, o no, es una hipotética y conjetural afectación potencial.

Esta Corte ha sostenido de manera reiterada que la tutela solo es procedente frente a actos u omisiones que amenacen o vulneren de forma real y verificable un derecho fundamental. En el presente caso, ni de los hechos

narrados en la solicitud de tutela ni de las pruebas aportadas se deriva la existencia de un proceso sancionatorio en curso, ni una decisión de fondo que comprometa la permanencia del Presidente de la República en el cargo, ni tampoco una actuación concreta del CNE dirigida a imponerle responsabilidad directa. En consecuencia, no existe afectación actual, ni se avizora un perjuicio irremediable que amerite la intervención excepcional del juez constitucional, máxime cuando se trata de una decisión preparatoria, y no de un acto jurisdiccional o definitivo.

En cuarto lugar, en este contexto, señala que la acción de tutela no se dirigió en contra de ninguna actuación del Consejo Nacional Electoral, ni pretendió controvertir la forma en que dicha autoridad ha ejercido la competencia atribuida. En realidad, lo único que se cuestionó por el Presidente de la República por conducto de su apoderado Héctor Carvajal, fue la definición misma de la competencia por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Sin embargo, la determinación de las competencias al resolver un conflicto de competencias no constituye, por sí sola, una amenaza o vulneración directa a un derecho fundamental, a menos que se demuestre una afectación concreta, grave e inminente, lo cual no ocurre en este caso. No se advierte, por ejemplo, que la actuación cuestionada haya producido una decisión de fondo en contra del actor, ni que se haya iniciado un procedimiento sancionatorio que vulnere sus garantías procesales.

La definición del conflicto de competencias administrativas no establece ninguna responsabilidad administrativa, ni mucho menos sus posibles consecuencias, sino que se limita, como corresponde, a resolver el conflicto, en los términos que ya se ha indicado. Desde luego, en este acto no se concreta ninguna responsabilidad. De hecho, la decisión adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil no se refiere directamente al Presidente de la República como persona natural o como titular del fuero constitucional, sino a la campaña electoral como fenómeno jurídico-administrativo. No se está ante una investigación penal o disciplinaria sobre el primer mandatario, sino ante una discusión general sobre la autoridad encargada de adelantar la investigación administrativa que corresponde en caso de que se cuestione el cumplimiento por parte de la Campaña de las reglas sobre financiación electoral.

De hecho, como se ha puesto de presente al analizar el contenido de la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en ella se reconoce expresamente las competencias del Congreso de la República, lo que

implica, de manera forzosa, reconocer tanto las competencias de la Cámara de Representantes y, desde luego, de su Comisión de Investigación y Acusaciones, como las del Senado de la República y su Comisión Instructora.

En otras palabras, la autoridad que en este caso resuelve el conflicto de competencias no se pronuncia sobre ninguna de las actuaciones surtidas por los órganos a los que se reconoce como competentes, sino que, simplemente, les reconoce su competencia. Así lo ha hecho esta Corporación en el contexto de conflictos de competencia entre autoridades judiciales de distintas jurisdicciones, como ocurre, por ejemplo, en el Auto 916 de 2024, sin que por ello a la providencia proferida por esta Corte se le pueda imputar o atribuir lo que ocurra en el proceso que siga la autoridad jurisdiccional que se considera competente.

Por ello, si se pretende cuestionar el ejercicio de la competencia por los órganos en comento, que se concreta en una actuación administrativa diferente a la de resolver el conflicto positivo de competencias administrativas, lo que debe cuestionarse es, precisamente, dichas actuaciones, lo que no ha ocurrido. En este sentido, no se aprecia que haya vulneración de derechos fundamentales, o una amenaza real e inminente de vulneración de tales derechos, que llegue a justificar, de manera excepcionalísima, desconocer la regla según la cual la acción de tutela no procede en contra de actos preparatorios o de trámite.

En quinto lugar, incluso si se llegara a aceptar que se está ante una situación excepcionalísima, ante un ejercicio de competencias que no se ha concretado en ninguna decisión sustancial y que, además, no permite vislumbrar razonablemente la existencia de una amenaza a los derechos fundamentales del actor, la decisión adoptada por la Sala Plena no tiene un soporte riguroso, sino conjetural.

De una parte, se asume como un hecho cierto que, al no haber ninguna decisión sustancial en el ejercicio de las competencias reconocidas al Consejo Nacional Electoral, existe un riesgo de afectación de los derechos fundamentales del actor, lo cual es una mera conjetura, pues dicho riesgo no tiene un fundamento objetivo. A esto se une la conjetura de que este riesgo no es atribuible al Consejo Nacional Electoral, sino a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a pesar de que esta última no sólo reconoce las competencias del Congreso de la República de manera expresa, sino que declara que este órgano es el competente para “decidir

sobre la eventual sanción de pérdida del cargo de presidente de la República, de manera autónoma y según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política, en los términos del artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, cuando de la investigación adelantada por el Consejo Nacional Electoral por irregularidades en la financiación de la campaña presidencial 2022-2026 proceda la referida sanción."

En lugar de analizar la controversia en su contexto, dado por los hechos y las pruebas, la mayoría asume una aproximación general al asunto, como es propio del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Y, a partir de esta aproximación, no sólo incurre en una manifiesta confusión, sino que, además, acaba por ampliar de manera indebida, irrazonable e injustificada y por lo tanto inconstitucional, el fuero previsto en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución y, al mismo tiempo, termina por vaciar de contenido las competencias constitucionales y legales estatutarias atribuidas al Consejo Nacional Electoral.

La confusión en que incurre la mayoría se suscita a partir de la consideración de las competencias de la comisión de investigación y acusaciones de la Cámara de Representantes, a las que parece considerarse como jurisdiccionales. Esto, que podría discutirse cuando se trata de delitos, no puede sostenerse en modo alguno, cuando se está en el escenario de indignidad por mala conducta, como ocurre en el caso *sub judice*. Y la confusión se magnifica en el contexto de este caso, al considerar que la competencia para investigar al Presidente de la República en relación con la financiación de la campaña presidencial es jurisdiccional. De hecho, en esto se funda la exhortación que se hace en el ordinal sexto de la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de establecer a qué autoridad corresponde dirimir un conflicto de competencia entre una autoridad que ejerce competencias administrativas y otra que ejerce competencias jurisdiccionales.

Ante dicha confusión, el magistrado Ibáñez Najar pone de presente que, de una parte, en relación con las irregularidades en la financiación de las campañas, las competencias a ejercer son meramente administrativas, como lo son también las responsabilidades a establecer. Y que, incluso si el asunto llega al ámbito propio de las competencias del Congreso de la República, eso no hace que las competencias sean jurisdiccionales, pues ello se enmarcaría,

como lo señala la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el contexto de la indignidad política.

A partir de dicha comprensión del asunto, la mayoría amplía, de manera indebida, irrazonable, injustificada e inconstitucional, el fuero de investigación juzgamiento previsto en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución, al extender su cobertura a ámbitos no contemplados por la Carta, como son las investigaciones de naturaleza administrativa o electoral. Esta ampliación, dicho sea de paso, no sólo afecta al Presidente de la República, sino que también produce efectos frente a quien haga sus veces, frente a los magistrados de altas cortes y al fiscal general de la Nación. Esta interpretación, de mantenerse, conduciría a configurar un fuero amplísimo, muy cercano a lo absoluto y total, que no solo compromete la vigencia de la cláusula de competencia funcional, sino que además afecta el principio de separación de poderes y vacía de contenido las competencias constitucionales del Consejo Nacional Electoral.

En la Sentencia SU-431 de 2015, la Corte examinó a fondo el alcance del fuero que cobija al Fiscal General de la Nación y concluyó que su aplicación está limitada a causas constitucionales específicas, es decir, *“ampara asuntos penales y, adicionalmente, conductas y omisiones que, sin configurarse como delitos, queden cobijadas bajo la expresión indignidad por mala conducta, la cual apuntaría, de manera preliminar, a la órbita del llamado derecho sancionador, del cual hacen parte la esfera disciplinaria, contravencional y correctiva.”* También advirtió que, aunque existen tensiones entre el régimen foral y otras formas de responsabilidad (como la fiscal), el fuero solo opera cuando el reproche es de naturaleza sancionatoria personal y exige un proceso político en el Congreso como presupuesto de procedibilidad.

Así, la Corte fue enfática en señalar que el fuero no implica una inmunidad generalizada frente a cualquier forma de control, ni autoriza la exclusión de los altos funcionarios del escrutinio público cuando se trata del ejercicio de competencias atribuidas constitucionalmente a otros órganos del Estado. De manera puntual, afirmó que el fuero especial -reglado por completo en la Constitución- tiene como nota distintiva amparar las cuestiones penales y disciplinarias, mas no aquellas relacionadas con eventuales responsabilidades de índole patrimonial, administrativa o fiscal.

En este sentido, las competencias de inspección, vigilancia y sanción administrativa que ejerce el Consejo Nacional Electoral sobre las campañas

presidenciales, conforme a los artículos 109 y 265 de la Constitución, no pueden ser desconocidas por vía interpretativa ni absorbidas por el fuero político previsto para el Congreso de la República, sin quebrantar el diseño funcional de la Carta Política.

Entonces, al sostener que toda actuación administrativa sancionatoria que se siga en contra del Presidente de la República y tenga la potencialidad de afectar su permanencia en el cargo debe ser asumida por la Comisión de Acusación de la Cámara y el Senado de la República, la postura mayoritaria desconoce la distribución funcional de competencias prevista por el constituyente. En la práctica, ello implica suprimir la capacidad del Consejo Nacional Electoral de cumplir con su función constitucional de velar por la transparencia, legalidad y equidad de las campañas políticas.

Esta lectura no encuentra respaldo en la jurisprudencia de esta Corte, y contradice directamente los fundamentos de la Sentencia SU-431 de 2015, que reconoció expresamente que el fuero debe interpretarse de manera estricta, sin afectar el normal funcionamiento de los órganos de control y sin convertirlo en una herramienta para sustraer del control institucional a quienes detentan altos cargos del Estado.

Por lo anterior, el Magistrado Ibáñez considera que la decisión mayoritaria configura una peligrosa distorsión del diseño constitucional, que en lugar de fortalecer las garantías institucionales, desnaturaliza el fuero presidencial y vacía de competencias al Consejo Nacional Electoral, afectando el principio de legalidad, la autonomía de la organización electoral y la efectividad de la democracia.

En sexto lugar, frente al argumento central de la sentencia, según el cual cualquier actuación que involucre la campaña presidencial activa el fuero del Presidente de la República, es necesario hacer una precisión categórica: el control que ejerce el Consejo Nacional Electoral sobre las campañas electorales no está dirigido a investigar al Presidente en su condición de aforado, sino a verificar la legalidad de la campaña como estructura organizativa y política, de conformidad con las competencias expresamente atribuidas en la Constitución.

De conformidad con el artículo 265 de la Constitución, corresponde al Consejo Nacional Electoral regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de

ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y *candidatos*, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. Esta norma, junto con el artículo 109, establece un sistema de control previo, concurrente y posterior sobre la financiación de las campañas, cuyas funciones han sido desarrolladas en la Ley Estatutaria 996 de 2005, concretamente en su artículo 21.

En esa línea, el Consejo Nacional Electoral puede adelantar auditorías, revisorías e investigaciones administrativas para determinar el cumplimiento de las reglas sobre financiación de campañas, incluyendo la verificación de topes y la legalidad de las fuentes de financiación. Esta es una competencia constitucional y legal propia, objetiva y funcional, que no implica un juicio de responsabilidad personal contra el candidato que resultó elegido y, por tanto, no activa el fuero previsto en los artículos 174 a 178 de la Carta Política.

En ese orden, inobservar este marco normativo y trasladar cualquier actuación de control a la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes, como lo indica la decisión aludida, implica vaciar de contenido las competencias del Consejo Nacional Electoral, desfigurando su papel en el sistema de frenos y contrapesos, y rompiendo con el modelo institucional previsto por el constituyente de 1991 para preservar la transparencia del proceso democrático.

Además, esta interpretación desborda el precedente sentado por la Corte en la Sentencia SU-431 de 2015, que en ningún momento ampara la exclusión del control administrativo cuando no se trata de imputaciones personales de tipo penal o disciplinario. Por el contrario, en dicha sentencia se reconoció expresamente que otras autoridades, siguen siendo competentes para ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las entidades que manejan recursos públicos, siempre que no se desconozca el fuero en los casos en que sí proceda.

En séptimo lugar, llama la atención que la mayoría parta de la premisa según la cual es posible escindir la competencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) respecto de una campaña presidencial, permitiéndole investigar a los partidos, financiadores y demás actores, pero excluyéndolo expresamente del análisis sobre el candidato elegido.

Desde la perspectiva constitucional, esta fragmentación no encuentra sustento. La competencia del CNE, tal como la diseñó el constituyente en los

artículos 109 y 265 de la Carta, es institucional y funcionalmente inescindible: debe ejercerse de manera integral sobre la campaña como unidad política, jurídica y contable. Dividir esa competencia no solo entorpece la reconstrucción completa del flujo de ingresos y gastos, sino que obstaculiza su labor de control y verificación, afectando el propósito mismo del control electoral.

En conclusión, el Magistrado Ibáñez Najar, señala que la Sentencia de la cual se aparta incurre en una interpretación indebida, irrazonable e inconstitucional al extender el fuero constitucional que desnaturaliza su sentido y finalidad, al punto de erigirlo en una barrera frente a controles administrativos y electorales que no comprometen la responsabilidad penal ni disciplinaria del Presidente. Al hacerlo, vacía de competencia al Consejo Nacional Electoral, órgano autónomo encargado de garantizar la legalidad y transparencia de las campañas políticas en las cuales es partícipe el candidato.

Esta decisión no solo debilita la arquitectura del control electoral en Colombia, sino que afecta el equilibrio funcional entre los poderes públicos y erosiona la eficacia de los mecanismos institucionales de control, fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho.

La extensión ilimitada del fuero presidencial termina en una forma de inmunidad e impunidad total del candidato elegido, lo cual no es admisible en un Estado en el cual todos los funcionarios están sometidos al imperio de la Constitución y la ley y el Presidente de la República por su actuación como candidato no es la excepción. La Constitución otorga un fuero en favor del cargo presidencial pero no confiere patente de corso para que el candidato elegido no pueda ser investigado por la autoridad competente en los términos que la Constitución y la ley estatutaria establecen.

El magistrado **Reyes Cuartas se apartó de la postura mayoritaria** de la Sala Plena, porque en su criterio la Corte debió revocar parcialmente la sentencia del 2 de diciembre de 2024, proferida por la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado, en cuanto declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, negar el amparo invocado por el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego frente a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

A su juicio, la decisión del 6 de agosto de 2024 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ajustó a derecho, en tanto que respetó el fuero constitucional que ampara al presidente de la República para trámites

sancionatorios y salvaguardó las competencias asignadas al Consejo Nacional Electoral. Por lo tanto, debió concluirse que esa determinación no vulneró los derechos fundamentales del accionante.

Considero que la garantía del fuero constitucional es de especial relevancia en el esquema de frenos y contrapesos, de manera que debe salvaguardarse y aplicarse cuando se trata de actuaciones adelantadas en contra de personas aforadas en el marco de una actuación propia del derecho sancionatorio. Sin embargo, ello no implica que el Consejo Nacional Electoral no pudiera ejercer la competencia adicional que le asignó el artículo 21 de la Ley 996 de 2005, referida a investigar la presunta infracción de las reglas de financiación de las campañas presidenciales, incluso, de la del candidato que resultó elegido presidente de la República.

En su concepto, la comprensión integral del artículo 21 de la Ley 996 de 2005 y, específicamente, del numeral 4 de esa disposición normativa, permite concluir que tratándose del candidato que resultó ganador en las elecciones para presidente de la República, existen dos competencias que no son excluyentes, sino complementarias, y comprenden dos fases o etapas distinguibles así: la primera, referida a la investigación de la campaña electoral que le corresponde al Consejo Nacional Electoral y, la segunda fase, es decir, la posible imposición de la sanción, que estaría a cargo de la Comisión de Acusaciones, porque por razón del fuero constitucional que ampara al presidente de la República solo el Congreso de la República podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento previsto para las investigaciones y juicios por indignidad política. El entendimiento de la actuación bajo los parámetros descritos no desconoce la garantía del juez natural ni del fuero integral que cobija al accionante.

En ese orden, la Corte debió concluir que resultaba constitucionalmente admisible que el Consejo Nacional Electoral adelantara las pesquisas y remitiera las actuaciones a la Comisión de Acusaciones para que, en ese escenario, se decidiera si hay lugar a iniciar el juicio político jurisdiccional, lo cual garantizaba el fuero integral constitucional que ampara al presidente de la República y, en esa medida, debió negarse la protección reclamada en la acción de tutela bajo estudio.

La magistrada **Meneses Mosquera salvó su voto frente a la presente decisión.** A su juicio, la decisión adoptada por la mayoría incurre en varios yerros relacionados, por un lado, con la procedencia de la acción de tutela, y del

otro, con las órdenes adoptadas. Igualmente, resaltó que la decisión de la mayoría desconoce el modelo constitucional y legal relacionado con la investigación y sanción por el presunto desconocimiento de las reglas que gobiernan las campañas electorales.

En relación con la procedencia de la acción de tutela, la magistrada Meneses Mosquera destacó que la decisión partió de considerar al Consejo Nacional Electoral – CNE- como parte dentro del proceso de tutela, a pesar de que no fue vinculada con ese carácter, sino como tercero con interés, lo cual resulta problemático de cara a las órdenes que la sentencia dirige hacia ese organismo. De otro lado, desde la perspectiva del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, el fallo parte de señalar que la decisión adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tiene la naturaleza de un acto de trámite, y se omite considerar que, por expresa disposición legal, dicha Sala de Consulta tiene la función de dirimir los conflictos de competencia, incluido el analizado en este caso entre una autoridad administrativa y una autoridad político/judicial, de modo que su resolución sobre esas materias se torna definitiva. Materialmente, resulta problemático considerar que en este caso se esté ante un simple acto de trámite, pues en lo relativo a la definición de la autoridad competente -que es la función exclusiva de la Sala de Consulta en este escenario-, la decisión constituye un acto último, en el que se define de manera terminante la autoridad competente para conocer del caso.

Respecto de los asuntos de fondo, la magistrada Meneses Mosquera consideró que las competencias constitucionales del CNE, desarrolladas por la legislación estatutaria, habilitan a ese organismo para investigar las infracciones que, sobre los topes de financiación electoral, pudiesen cometerse en todas las campañas presidenciales, entre ellas las del presidente que luego es elegido. Al respecto, resaltó que la Constitución de 1991 es explícita al atribuir a dicho organismo un papel fundamental en la vigilancia de las elecciones¹, así como también la labor de inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos “garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”². En este sentido, advirtió que no existe ninguna previsión que establezca una excepción respecto de las competencias del CNE en

¹ Cfr. Constitución Política, art. 120.

² Constitución Política, art. 265.

estos escenarios³. Así, aunque el presidente es titular de un fuero, este incumbe a la imposición de sanciones y no puede entenderse de manera que genere la imposibilidad de investigación por parte de las autoridades electorales. En ese sentido, la mayoría parte de una división artificiosa y problemática entre la campaña y el candidato elegido, cuando es evidente que la campaña, entendida como el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor del candidato (Ley 996 de 2005, artículo 2º), involucra a diversos actores y, en un lugar protagónico, al candidato.

Por ende, la decisión de la mayoría impone al CNE una labor que es imposible de cumplir desde una perspectiva no solo jurídica, sino también fenomenológica: investigar la campaña presidencial, e inclusive sancionarla, haciendo completa abstracción de la participación del candidato que lideró esa campaña. Esta condición grupal de los actores involucrados en la campaña presidencial, a su vez, impide tener como precedente vinculante en el presente caso las reglas contenidas en la sentencia SU-431 de 2015, pues en aquella providencia la investigación fiscal se adelantó con referencia exclusiva a un aforado constitucional.

Ahora bien, para la magistrada Meneses Mosquera, la posibilidad de investigar la conducta del candidato presidencial que luego es elegido es compatible con el fuero constitucional del presidente e, inclusive, el legislador se encargó de regular la materia. En efecto, el artículo 21 de la Ley 996 de 2005 es explícito en estipular que (i) el CNE tiene la competencia para adelantar, en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de financiación de las campañas, así como para imponer sanciones ante las irregularidades en el financiamiento; y (ii) “en el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política”. Como es sencillo observar, el CNE conserva las competencias para realizar las investigaciones del caso cuando verifique irregularidades en el financiamiento, lo que la propia norma entiende sin perjuicio de las competencias del Congreso respecto del presidente de la República. A pesar

³ Incluso la Corte Constitucional, al resolver conflictos de jurisdicción relevantes para la cuestión ahora analizada, ha determinado que “[l]a competencia para decidir sobre la presunta violación de los toques de financiación de la campaña presidencial corresponde al Consejo Nacional Electoral, conforme lo dispuesto en los artículos 265 de la Constitución y 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, y para los efectos allí establecidos” (Auto A-916 de 2024, cuya regla de decisión fue reiterada en el auto A-843 de 2025).

de lo anterior, la mayoría optó por desconocer el mandato legal y, en cambio, cercenar las competencias del CNE sin fundamento alguno distinto a una injustificada visión maximalista del fuero presidencial.

Señaló que, en efecto, este fuero, comprendido en su adecuada dimensión y a partir de la articulación entre las competencias constitucionales y legales del CNE y del Congreso, implica que, si en razón de la investigación adelantada por la autoridad electoral se evidenciase la posible responsabilidad del candidato presidencial elegido, la imposición de la sanción corresponde al legislativo y previo agotamiento del procedimiento de indignidad política, en los términos del artículo 199 de la Constitución. Este fue el válido razonamiento que adelantó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por lo que su decisión se ajustó íntegramente a los postulados superiores.

Para la magistrada Meneses Mosquera, la decisión prohijada por la mayoría debilita las competencias de la autoridad electoral y acerca indebidamente el fuero presidencial a la inmunidad que rechaza el orden constitucional. Ello en perjuicio de la eficacia en la competencia para la investigación de un aspecto crucial para la transparencia en el proceso democrático, como es el cumplimiento de los topes del financiamiento electoral, pues redundando en la exigencia de procedimientos paralelos sobre el mismo asunto, amenazando la seguridad jurídica y la eficacia misma del régimen electoral.



Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia