



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla (E)

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-06-000-2024-00343-00

Referencia: conflicto positivo de competencias administrativas

Partes: Consejo Nacional Electoral y Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la Republica

Asunto: autoridad competente para investigar administrativamente las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos frente a las campañas presidenciales

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021², respectivamente, procede a resolver el conflicto de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de febrero de 2022, el representante a la Cámara por Bogotá, Edward David Rodríguez Rodríguez, presentó una queja ante el Consejo Nacional Electoral por el presunto incumplimiento del entonces precandidato presidencial, doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, en la presentación de los ingresos y gastos de la campaña a la consulta interpartidista de la «Coalición Pacto Histórico». Le correspondió el conocimiento al magistrado Álvaro Hernán Prada Artunduaga y se le asignó el radicado **CNE-E-DG-2022-006076**.

2. El 2 de febrero de 2023, se radicó **queja anónima** ante el Consejo Nacional Electoral, por las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de los informes de ingresos y gastos de la campaña electoral de primera y segunda vuelta presidencial de la «Coalición Pacto Histórico». Le correspondió el conocimiento al magistrado Benjamín Ortiz Torres, bajo el radicado **CNE-E-DG-2023-002164**.

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

3. El 28 de febrero de 2023, el Consejo Nacional Electoral ordenó la apertura de la indagación preliminar y, en la misma etapa de averiguación se expidieron varios autos³, mediante los cuales se ordenó la práctica y recaudo de pruebas dentro del proceso en mención.

4. El 3 de mayo de 2023, el señor José Manuel Abuchaibe Escolar interpuso ante la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes denuncia constitucional «POR INFRACCION DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA CONTRA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA GUSTAVO PETRO URREGO», para que se investigara y sancionara por la presunta violación de los topes o límites de gastos en la campaña electoral a la presidencia.

5. El 26 de mayo de 2023, mediante oficio C.I.A.3.8.12.32-2023 la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes remitió, por competencia, al Consejo Nacional Electoral la «denuncia por infracción de la Constitución y leyes de la República contra el presidente de la República GUSTAVO PETRO URREGO» que se presentó el 3 de mayo de 2023. El Consejo Nacional Electoral la recibió y le asignó el radicado **CNE-E-DG-2023-012924**.

6. El 5 de junio de 2023, los señores Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, Miguel Abraham Polo Polo, Miguel Uribe Turbay y Alejandro Pardo Cortés radicaron ante la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes cuatro denuncias, por separado, en contra del doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, por la presunta «Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas» y «Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales».

7. El 6 de junio de 2023, la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la Republica remitió, por competencia, al Consejo Nacional Electoral las cuatro denuncias relacionadas con los topes de campaña «del candidato a la Presidencia de la Republica Dr. Gustavo Petro Urrego»

8. Mediante Auto del 4 de julio de 2023, el Consejo Nacional Electoral incorporó las quejas del hecho número 6 en el radicado **CNE-E-DG-2023-002164**.

9. El Consejo Nacional Electoral, mediante Auto del 10 de agosto de 2023, resolvió acumular la queja interpuesta por el señor José Manuel Abuchaibe Escolar, de radicado CNE-E-DG-2023-012924, **en el radicado CNE-E-DG-2023-002164**.

10. Mediante Auto de Sustanciación del 16 de mayo de 2024, la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la

³ Autos de fechas: 28 de febrero de 2023; 3 de marzo de 2023; 2 de mayo de 2023; 30 de mayo de 2023; 4 de julio de 2023; 10 de agosto de 2023; 12 de diciembre de 2023; 9 de enero de 2024; 17 de enero de 2024; 23 de enero de 2024; 7 de febrero de 2024; 19 de febrero de 2024; 23 de febrero de 2024; 6 de marzo de 2024 y 22 de abril de 2024

Republica solicitó al Consejo Nacional Electoral «la remisión de las actuaciones de carácter investigativo adelantadas en contra del aforado constitucional GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, actual presidente de la República».

11. El 5 de junio de 2024, el Consejo Nacional Electoral propuso ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conflicto positivo de competencias entre esta autoridad y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, con el propósito de que se defina la autoridad competente para investigar y sancionar 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**, quien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 996 de 2005 es uno de los sujetos activos cualificados en materia de responsabilidad.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, el 14 de junio de 2024 se fijó el edicto núm. 337⁴ en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto.

En el expediente obra constancia secretarial del 23 de mayo de 2024⁵, en la que se comunica la existencia del conflicto al Consejo Nacional Electoral y a la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

Dentro del término de fijación, según informe secretarial del 27 de junio de 2024⁶, el Consejo Nacional Electoral y el Triunvirato de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, presentaron consideraciones.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Consejo Nacional Electoral

En oficio del 18 de junio de 2024, esta autoridad manifestó que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en otras oportunidades ya había adelantado actuaciones administrativas relacionadas con el presunto incumplimiento al régimen de financiación de las campañas presidenciales en la que el candidato resultó elegido como jefe de Estado.

⁴ Expediente digital, [007POR EDICTO_05edictopdf.pdf](#), archivo único.

⁵ Expediente digital, «8_RepartoyRadic_09Informecomunicacio_20240524121224».

⁶ Expediente digital, «14_ALDESPACHOPOR_InformeSecretarialRa_0_20240607124331336».

Agregó que, por disposición del artículo 265 de la Constitución Política y los artículos 19 y 21 de la Ley 996 de 2005, el Consejo Nacional Electoral es competente para adelantar procesos administrativos tendientes a investigar y sancionar pecuniariamente las presuntas irregularidades en la financiación y manejo de recursos de las campañas electorales, incluida la atinente al candidato electo a la Presidencia de la República, en este caso, se trata de investigar la presunta vulneración al régimen de financiación de las campañas presidenciales de la Coalición Pacto Histórico, cuyos sujetos activos cualificados son: el candidato presidencial, el gerente, el tesorero (a) y los auditores de las campañas, respectivamente.

Adicionalmente, manifestó que la competencia del CNE se restringe a determinar la responsabilidad patrimonial, sin que le sea posible de ninguna manera decretar la pérdida de investidura o del cargo. En caso de constatar irregularidades debe decretar las sanciones económicas o pecuniarias a que haya lugar y el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento pertinente.

Agregó que, considerar que la Comisión de Investigación y Acusación tiene competencia exclusiva para investigar y sancionar al «candidato electo»: (i) elimina la competencia del CNE para investigar e imponer multas a los responsables solidarios de la campaña y deja sin consecuencias administrativas la transgresión de las normas de financiación cuando se trate de la campaña ganadora, (ii) desconoce que el CNE tiene las herramientas para determinar si ocurrió la irregularidad en el proceso electoral y que, en contraste, el Congreso no tiene las facultades administrativas para establecer las sanciones de carácter pecuniario. (iii) En esa medida resultaría afectada además de la seguridad jurídica y el debido proceso, la transparencia en el manejo adecuado de los recursos.

Sumado a lo anterior, indicó que la Comisión de Investigación y Acusación ha reconocido la competencia del CNE al remitir «por competencia» las quejas presentadas contra la campaña que condujo a la elección del señor Gustavo Petro. Recientemente, remitió:

1. La denuncia presentada por el ciudadano JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR.
2. La denuncia presentada por los ciudadanos José Manuel Abuchaibe Escolar, Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, Miguel Uribe Turbay, Alejandro Pardo Cortés y Miguel Abraham Polo Polo».

Finalmente, trajo a colación lo expuesto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el Auto del 20 de mayo de 2024, radicado 11001032800020240014400, en la que el Alto Tribunal señaló:

[...]

[E]n todos los casos, le corresponde al Consejo Nacional Electoral adelantar la investigación administrativa sobre la financiación de campañas, y con base en el acto correspondiente, decretar las sanciones exclusivamente administrativas a que haya lugar, sin que le sea posible de ninguna manera decretar la pérdida de investidura o del cargo.

[...]

Así las cosas, de acuerdo con todo lo expuesto, le corresponde al Consejo nacional Electoral iniciar únicamente las investigaciones administrativas correspondientes por violación a los topes de financiación de las campañas, luego de lo cual, si hay lugar, le compete al Congreso, conocer la pérdida del cargo en el caso del presidente.

2. Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República

En oficio del 20 de junio de 2024, esta autoridad manifestó que el sistema colombiano está basado en la separación de poderes, de manera que se organizó que los controles sobre los altos funcionarios del Estado estuviesen acordes con la teoría de pesos y contrapesos.

Agregó que, de acuerdo con el equilibrio de poderes, la rama legislativa del poder público es la encargada de juzgar a los mas altos cargos de las ramas ejecutiva y judicial. Por tal razón, la Constitución Política, en los artículos 174, 175 y siguientes, faculta de forma exclusiva al Congreso de la República para ejercer investigación y juzgamiento sobre los actos del presidente de la República.

Al respecto, señaló que el numeral 4 del artículo 178 de la Constitución Política faculta a la Cámara de Representantes para «conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el fiscal general de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan méritos, fundar en ellos acusaciones ante el Senado»

Argumentó que la estructura constitucional de separación de poderes implica la no intervención en funciones que puedan afectar la estabilidad institucional, especialmente en relación con aquellos servidores públicos que ejercen funciones de especial relevancia, como lo es el presidente de la República.

En cuanto al fuero constitucional del presidente de la República, señaló:

El fuero constitucional que se le otorgó al cargo cobra importancia dentro de esas garantías pues esta figura lleva implícita que el Presidente pueda ser investigado, juzgado y sancionado por las autoridades expresamente habilitadas para ello por causas previamente definidas en la Ley, bajo el entendido de que las sanciones

no son de carácter administrativo, ni en el marco de procedimientos de esta índole. Por el contrario, dicha facultad sancionatoria hace referencia a asuntos de carácter penal, por la comisión o ejecución de conductas consideradas delitos, previamente tipificados en el Código Penal Colombiano.

[...]

Por tal motivo, el artículo 199 de la Constitución Nacional al consagrar que el Presidente de la República, durante el periodo para el que es elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de la acusación de la Cámara de Representantes.

Sostuvo que, de acuerdo con algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, «la razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos para regir los destinos de la Nación».

Adujo que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia SU 431 de 2015, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes es competente para investigar delitos cometidos en ejercicio de las funciones, indignidad por mala conducta y delitos comunes en tratándose de causas constitucionales.

Adicionalmente, agregó que existe un vacío legal frente a la competencia de los órganos administrativos para investigar y sancionar aforados, el cual fue abordado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 431 de 2015, en virtud de la cual la Comisión concluyó:

Conforme a lo anterior, es plausible concluir, en primer lugar, que en tratándose de los procedimientos administrativos sancionatorios el órgano competente es el Congreso de la República, cuando se trata de “causas constitucionales”, concepto que fue definido por la Corte como «todas las conductas u omisiones que sean susceptibles de reproche a la luz de los mandatos y las prohibiciones contenidas en la constitución y que, por consiguiente, de acuerdo con el régimen ordinario de responsabilidad, darían lugar a la activación de los correspondientes mecanismos de juzgamiento, los cuales, en razón precisamente de la garantía foral, se verían condicionados o configurados por las reglas de competencia y de procedimiento que integran el fuero».

En segundo lugar, se puede concluir que algunos procesos administrativos solo podrán activarse en el órgano competente una vez el Senado de la República haya determinado que el aforado incurrió en una conducta constitutiva bien sea de delito o bien una falta disciplinaria que se inscriba en el concepto de indignidad por mala

conducta, es decir, cuando se haya adelantado previamente la respectiva investigación en la Cámara de Representantes.

En tercer lugar, en otros tipos de procesos administrativos que buscan declarar la responsabilidad disciplinaria de los aforados constitucionales igualmente se surte el procedimiento dispuesto en la Ley y en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución. Por este motivo, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes también es el juez natural de las quejas disciplinarias que se presentan contra aforados constitucionales.

Argumentó que, si bien el CNE tiene la posibilidad de investigar y sancionar a los responsables de las campañas presidenciales por vulneración de topes, cuando se pretende vincular al presidente de la República a la investigación, se tienen dos opciones:

- (i) El CNE debe trasladar todo el expediente a su juez natural que es la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.
- (ii) El CNE debe esperar a que el Senado de la República haya sancionado al presidente para activar su competencia.

Finalmente, enfatizó en que en otros casos donde concurre la competencia de la Comisión de Investigación y Acusación con otros órganos administrativos, la Comisión desplaza la competencia de estos, desde la misma actividad investigativa.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla general de competencia para resolver conflictos de competencia administrativos

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, regula el «Procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales» están contenidas en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, conforme con el cual:

Artículo 39. *Conflictos de competencia administrativa.* Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado [...].

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales se relacionan a continuación y se aplican al caso concreto:

i) Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta

La actuación es particular y concreta, pues se discute cuál es la autoridad competente para adelantar las investigaciones administrativas por presunta violación del régimen de financiación de las campañas de consulta interpartidista y presidenciales del año 2022, primera y segunda vuelta, en las cuales se desempeñó como candidato el ciudadano Gustavo Petro Urrego, actual presidente de la República e imponer las sanciones que correspondan.

La anterior actuación particular y concreta, debe entenderse exclusivamente en el marco de la queja de radicado **CNE-E-DG-2022-006076**, así como de las quejas acumuladas por el Consejo Nacional Electoral, en el radicado **CNE-E-DG-2023-002164**.

Sobre la naturaleza del asunto, es de advertir que el conflicto positivo de competencias en estudio involucra una autoridad que, de ser declarada competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, ejercería una función jurisdiccional (Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes), mientras que la otra, en el mismo evento, ejercería función administrativa (Consejo Nacional Electoral).

En relación con los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función jurisdiccional y otras que cumplen función administrativa, la Sala ha manifestado las siguientes consideraciones⁷, que un conflicto de tal naturaleza no

⁷ Decisión del 25 de enero de 2023 radicado 2022-211; Decisión del 20 de septiembre de 2022 radicado 2022-00130, entre otras.

es un conflicto entre jurisdicciones, ni un conflicto de competencias entre autoridades que ejerzan (todas) función judicial, caso en el cual sería la Corte Constitucional la autoridad competente, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241 numeral 11, de la Constitución Política⁸, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015.

En consecuencia, resulta un imperativo constitucional y legal que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva el conflicto negativo de competencias planteado, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, y de los artículos 3°, 39 y 112 del CPACA.

Visto lo anterior, la Sala ha considerado⁹ que, en ejercicio de su función legal, mantiene la competencia para resolver este tipo de controversias. Lo anterior, en la medida en que, primero, por disposición del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]», y, segundo, en este tipo de casos, para identificar la autoridad que sea competente, debe agotarse el respectivo análisis de fondo.

Así las cosas, se reitera, la Sala en el marco de sus funciones, está llamada y es su deber constitucional y legal, estudiar de fondo el asunto, con el fin de decidir cuál es la autoridad competente para investigar y sancionar las presuntas violaciones al régimen de financiación de campaña presidencial, lo que implica realizar el análisis del marco jurídico pertinente.

ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular

El Consejo Nacional Electoral y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República están reclamando la competencia para adelantar la investigación frente a la financiación de campañas de consulta interpartidista y presidenciales del año 2022, primera y segunda vuelta, en las cuales se desempeñó como candidato el ciudadano Gustavo Petro Urrego, actual presidente de la República.

iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de

⁸ Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

⁹ Decisión del 18 de septiembre de 2014 (radicación 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018 (radicación 2017-00200); decisión del 18 de junio de 2019 (radicación 2019-00063), entre otras.

autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

El Consejo Nacional Electoral y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República son autoridades de orden nacional.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra reunidas todas las exigencias que la habilitan para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias planteado.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁰.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada, para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

¹⁰ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

La Sala debe definir cuál es la autoridad competente para adelantar las investigaciones administrativas por las presuntas violaciones al régimen de financiación de 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 que correspondan.

En concepto del Consejo Nacional Electoral, la competencia para adelantar las actuaciones administrativas con relación al presunto incumplimiento al régimen de financiación de las campañas presidenciales, incluso donde los candidatos han resultado elegidos jefes de Estado, recae únicamente en esta entidad, de conformidad con lo establecido en los artículos constitucionales 109 y 265 y lo estipulado en la Ley 996 de 2005.

En contraste, la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República insiste en que los procedimientos e investigaciones que se surtan contra el presidente de la República, en razón de su fuero presidencial, corresponde a esa comisión.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

- i) Naturaleza del Consejo Nacional Electoral. Reiteración.**
- ii) Función general del Consejo Nacional Electoral de Inspección, Vigilancia y Control de las campañas electorales presidenciales**
- iii) Régimen de financiación de campañas electorales para la Presidencia de la República.**
- iv) La Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Ámbito competencial. Reiteración.¹¹**
- v) Fuero de los altos servidores del Estado. Fuero Constitucional para la investigación y juzgamiento del presidente de la República. Reiteración.¹²**
- vi) Caso concreto**

¹¹Decisión 11001-03-06-000-2012-00015-00(C) del 16 de abril de 2012. C.P Augusto Hernández Becerra

¹² Decisión 11001-03-06-000-2012-00015-00(C) del 16 de abril de 2012. C.P Augusto Hernández Becerra

5. Consideraciones de fondo

5.1. Naturaleza del Consejo Nacional Electoral. Reiteración.¹³

Según los artículos 264 y 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral es un órgano colegiado conformado por nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para períodos institucionales de cuatro (4) años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

El Consejo Nacional Electoral es un organismo autónomo e independiente, que junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil conforman la Organización Electoral, encargada de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, y lo relativo a la identidad de las personas.

De acuerdo con el mandato constitucional, este organismo goza de autonomía presupuestal y administrativa, y se encarga, en términos generales, de regular, inspeccionar 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».

Adicionalmente, el mandato superior consigna las siguientes atribuciones especiales en cabeza del Consejo Nacional Electoral, así:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

¹³ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión 11001-03-06-000-2023-00023-00(C) del 16 de abril de 2012.

8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.
11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.
13. Darse su propio reglamento.
14. Las demás que le confiera la ley.

Ahora bien, según lo ha mencionado la Sala de Consulta, en un anterior pronunciamiento¹⁴, el régimen del Consejo Nacional Electoral, al amparo de la Constitución Política de 1886 hasta la Carta Fundamental que actualmente nos rige, ha previsto que este organismo tiene y conserva un origen y una composición eminentemente política.

Así también lo ha entendido la Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 6 de octubre de 2011¹⁵, en relación con la naturaleza de las funciones que ejerce este organismo:

4.1. El origen político del Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), es un organismo dotado de autonomía administrativa y financiera con origen en la propia Constitución Política

[...]

Ahora bien, esta necesidad de representación de los partidos políticos y la posibilidad de inclusión de las minorías en su composición, surge prioritaria, en virtud a las funciones desarrolladas por el CNE, de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, así como reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. ¹⁶ [Destacamos]

En este orden de ideas, es posible ubicar al CNE dentro de la categoría jurídica: «Otros órganos» autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, a los cuales se refiere el artículo 113 de la Constitución

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2398 del 28 de agosto de 2018.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 6 de octubre de 2011. Radicado 2010-00120

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 6 de octubre de 2011. Radicado 2010-00120.

Política cuando señala cuales son las tres ramas del poder público y específica que esta clase de organismos: los autónomos e independientes, no hacen parte de ninguna de estas tres ramas. Así, es viable concluir que el CNE no integra el Gobierno Nacional, pues es una autoridad electoral de control y vigilancia, independiente y autónoma.

5.2. Función del Consejo Nacional Electoral de Inspección, Vigilancia y Control de las campañas electorales presidenciales

El ordenamiento constitucional le otorga al Consejo Nacional Electoral funciones relacionadas con la actividad política de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Así, el artículo 109 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, al referirse a la obligación que le asiste al Estado de concurrir a la financiación política y electoral de los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, señala:

ARTÍCULO 109. 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.

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.

Las campañas para elegir presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

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.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

[Resalta la Sala]

El precitado artículo establece en cabeza del Consejo Nacional Electoral la función de autorizar el porcentaje de financiación que se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica y a los grupos significativos de ciudadanos y dispone que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo y se sujetará a los demás efectos que fije la ley.

Por su parte, el artículo 265 constitucional, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, dispone:

ARTICULO 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales. [Destacamos]

Como se evidencia, la Carta Política le otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. En procura de regular dicha función, el artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 estipula:

ARTICULO 21. Vigilancia de la campaña y sanciones. **El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento**, auditorías o revisorías **sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas**. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.
2. Congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña.

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

4. 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. [Resalta la Sala]

Parágrafo. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial.

De acuerdo con el artículo transcrito, le corresponde al Consejo Nacional Electoral adelantar, con base en revisorías y auditorías sobre ingresos y gastos de las campañas o a solicitud de parte, las investigaciones para verificar el cumplimiento de las normas sobre financiación de campañas e imponer las sanciones pecuniarias previstas por el legislador por el incumplimiento de las mismas.

Por su parte, en cuanto a la sanción de pérdida del cargo, el artículo 21 de la Ley 996 de 2005 establece que, en el caso del ganador de las elecciones presidenciales, la facultad de imponer la referida sanción es exclusiva del Congreso de la República. Por su parte, la norma no contempla una restricción similar para el Consejo Nacional Electoral frente a las otras tres sanciones de carácter administrativo.

Al respecto, la Corte Constitucional en Auto 916 de 2024¹⁷, señaló:

[...]

En ese orden, el artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, *por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República*, facultó al Consejo Nacional Electoral para adelantar auditorías, revisorías e investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación de campañas. Y, en caso de comprobar irregularidades en el financiamiento, imponer las sanciones correspondientes de acuerdo con la valoración que haga de la gravedad de las faltas y “con aplicación del procedimiento previsto en las normas vigentes que regulan a dicho Consejo”. El parágrafo de esta norma previó que “[l]a denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial”.

[...]

En efecto, esta Corte evidencia que, de acuerdo con el mandato del artículo 265 constitucional y lo regulado por el artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, el Consejo Nacional Electoral es la autoridad competente para definir si en la campaña presidencial demandada se presentó o no violación de topes de financiación, siendo esta una atribución preferente, frente al eventual trámite

¹⁷ Corte Constitucional, Auto 916 de 2024, Expediente CJU-4537 del 22 de mayo de 2024, M.P. Juan Carlos Cortés González

judicial posterior de una acción popular para reponer la agresión contra los intereses públicos presuntamente afectados por el eventual manejo inadecuado de dineros públicos.

Por su parte, el parágrafo del artículo 21 establece un término para presentar las quejas por la presunta superación de topes, que constituye una causal de violación contra el régimen de financiación de las campañas presidenciales. Sobre este punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1153 de 2005, al realizar el control previo de la Ley 996 de 2005, señaló:

En efecto, la interpretación de la Corte indica que, pasados los treinta días desde la elección del presidente, el Consejo Nacional Electoral pierde competencia para recibir las denuncias por violación a los topes de financiación de las campañas, pero la ciudadanía y las entidades de control conservan las competencias asignadas para regular el manejo adecuado de los dineros públicos comprometidos. Los ciudadanos, entonces, podrían iniciar acciones populares para reponer la agresión contra los intereses públicos, al tiempo que la Contraloría podría iniciar los correspondientes juicios fiscales por responsabilidad de este tipo.

Ahora bien, en relación con las sanciones a imponer por infracción al régimen de financiación de las campañas, cabe resaltar que el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011¹⁸ señala:

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.

Como se observa, el artículo 109 de la Constitución dispuso, para todos los funcionarios de elección popular, que la violación a los topes de financiación de campañas amerita la sanción de pérdida del cargo, regla que fue ratificada por el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 para el caso de los alcaldes y gobernadores.

¹⁸ Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, es importante señalar que la Corte Constitucional, en el control previo de constitucionalidad, realizado mediante la sentencia C-490 de 2011 sobre la Ley 1475 de 2011, consideró, sobre el artículo 26, que:

El artículo 26 del Proyecto regula lo concerniente a la posibilidad de sanción con pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos [...] 86.2. Estas medidas se ajustan plenamente a lo dispuesto por el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política [...], encuentra la Sala que esta disposición se ajusta plenamente a las reglas jurisprudenciales que sobre la imposición de sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, ha desarrollado esta Corporación, en cuanto (i) ha avalado la constitucionalidad de sanciones que van desde la devolución total o parcial de los dineros de la campaña, hasta las más graves, tales como la pérdida de la investidura o del cargo; (ii) ha aclarado que estas sanciones se pueden imponer tanto al candidato como al partido; y (iii) **se encuentran dirigidas a garantizar los principios de transparencia y de moralidad pública en el manejo de la financiación de las campañas electorales.** [Resalta la Sala].

Asimismo, la Sección Quinta de esta Corporación, en Auto del 20 de mayo de 2024¹⁹, en relación con las funciones de investigación del Consejo Nacional Electoral manifestó:

[E]n todos los casos, **le corresponde al Consejo Nacional Electoral adelantar la investigación administrativa sobre la financiación de campañas**, y con base en el acto correspondiente, decretar las sanciones exclusivamente administrativas a que haya lugar, sin que le sea posible de ninguna manera decretar la pérdida de investidura o del cargo.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que corresponde al Consejo Nacional Electoral iniciar las investigaciones administrativas pertinentes en relación con la violación al régimen de financiación de campañas presidenciales y, en caso de verificar su incumplimiento, imponer las sanciones administrativas que son de su competencia. Posteriormente, el Congreso de la República, de manera autónoma e independiente, deberá definir la procedencia de declarar la pérdida del cargo, conforme lo previsto en el numeral 4 del artículo 21 de la Ley 996 de 2005.

5.3. Régimen de financiación de campañas electorales para la Presidencia de la República

El capítulo IV de la Ley Estatutaria 996 de 2005²⁰ contiene la normativa relacionada con la financiación de las campañas presidenciales, en relación con topes de

¹⁹ Auto del 20 de mayo de 2024, Radicado núm. 11001-03-28-000-2024-00144-00, M.P. Omar Joaquín Barreto Suarez

²⁰ Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

campaña, contribuciones o donaciones, cuenta única bancaria para el manejo de recursos de campaña, nombramiento de gerente de campaña, llevar libros de contabilidad y soportes, sistema de auditoría, responsabilidad solidaria entre el candidato, el gerente, el tesorero y el auditor por la oportuna presentación de los informes contables y por el cumplimiento del régimen de financiación y multas y sanciones a imponer por el incumplimiento del mencionado régimen.

Con respecto a los topes de campaña, el artículo 12 de la mencionada Ley Estatutaria señala:

ARTÍCULO 12. TOPES DE CAMPAÑA. El tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares.

El incumplimiento a los topes señalados en el artículo 12, es una violación al régimen de financiación de campaña presidencial, sin que sea el único aspecto que configura una falta al mencionado régimen. Así, por ejemplo, el artículo 14 de la Ley regula los montos máximos de las contribuciones o donaciones por parte de particulares, que al ser superados también configuran un incumplimiento a la normativa de financiación de la campaña.

Por su parte, el artículo 16 de la ley en comento, dispone que cada campaña electoral debe tener designado un gerente de campaña que se encarga de administrar los recursos de la misma, en los siguientes términos:

Artículo 16. Gerente de campaña. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. El gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma. El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.

El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña. El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña.

En relación con la presentación de los informes de campaña, el artículo 19 de la Ley 996 de 2005 establece que el gerente de campaña será el responsable de la

rendición pública de informes de cuentas. Sin embargo, el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor son responsables solidarios por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiamiento de las campañas. Al respecto la norma estipula:

ARTÍCULO 19. RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral.

Ahora bien, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 109, referido a la financiación de las campañas electorales, la Ley 130 de 1994²¹ en su artículo 18 otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de recibir la presentación de los informes públicos:

[...]

ARTÍCULO 18. INFORMES PÚBLICOS. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los movimientos sociales a los que alude esta ley, y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año

b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral. [Resalta la Sala]

En sentido similar, el inciso 4 del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011²², establece:

ARTICULO 25. ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS Y PRESENTACION DE INFORMES.

[...]

²¹ LEY 130 DE 1994 «Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones»

²² Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en él establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos y movimientos políticos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente, de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Finalmente, el incumplimiento a la normativa sobre financiación de campañas electorales trae consigo la imposición de las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 de la ley 996 de 2005.

5.4. La Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Ámbito competencial. Reiteración²³.

La Comisión Legal de Investigación y Acusaciones está integrada por dieciséis (16) miembros, seleccionados mediante el sistema de cociente electoral, de tal manera, que el artículo 178 constitucional, establece que la Cámara de Representantes tendrá atribuciones especiales, tales como:

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al presidente de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados.
4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente. [Se destaca]

Bajo el mandato de los artículos constitucionales 175 y 178, le corresponde a esta Comisión conocer sobre las denuncias penales o quejas disciplinarias contra los altos funcionarios del Estado como el presidente de la República, el fiscal general de la Nación y los magistrados de las Altas Cortes.

El artículo 116 constitucional, al definir las autoridades que administran justicia, dispone en el inciso segundo que «El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales», funciones que están repartidas entre el Senado de la República y la

²³ Decisión 11001-03-06-000-2012-00015-00(C) del 16 de abril de 2012. C.P Augusto Hernández Becerra.

Cámara de Representantes. Al respecto, el artículo 174 establece:

Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el presidente de la República o quien haga sus veces y contra los miembros de la Comisión de Aforados, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Y frente a las penas que puede imponer dicho cuerpo colegiado, preceptúa el artículo 175, numeral 2, que:

Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

Agrega el numeral 3 de la norma bajo análisis que «Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema». Todo esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 235 numeral 1²⁴.

En ese orden de ideas, las medidas que puede imponer el Senado son las penas de destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos, pero no están contempladas sanciones económicas, como sí lo son las resultantes del proceso administrativo por incumplimiento al régimen de financiación de campañas, que adelanta el Consejo Nacional Electoral.

5.6. Fuero de los altos servidores del Estado. Fuero Constitucional para la investigación y juzgamiento del presidente de la República. Reiteración²⁵.

El régimen jurídico del fuero es enteramente de rango constitucional. La Constitución define las autoridades competentes para realizar la investigación, la acusación y el juzgamiento; enumera los altos servidores del Estado que están revestidos de fuero y quedan sujetos a esta especial modalidad de control; precisa

²⁴ “Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:... 1. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3”.

²⁵ Decisión 11001-03-06-000-2012-00015-00(C) del 16 de abril de 2012. C.P Augusto Hernández Becerra.

las sanciones que se pueden imponer, y el tipo de responsabilidad que se aplica en esta excepcional y especial jurisdicción.

Para la Corte Constitucional, en sentencia C-417 de 1993, la función judicial que el Congreso de la República ejerce respecto de los altos funcionarios del Estado revestidos de fuero se desarrolla con sujeción estricta a las expresas disposiciones de la Constitución. Es por ello que solo procede cuando dichos funcionarios “incurran en las faltas que la Constitución contempla”, no autoriza la imposición de sanciones distintas de las de destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos, y no puede incluir «atribuciones que la Constitución Política no le otorga». A partir de estas premisas no se encuentra en la Constitución sustento a un fuero de los altos servidores del Estado que se extienda a las investigaciones y sanciones administrativas por violación al régimen de financiación de campañas presidenciales.

El fuero está por completo reglado en la Constitución. La Corte Constitucional se refiere a este aspecto en la sentencia C-386 de 1996, que identifica las tres modalidades de juzgamiento y, por tanto, de investigación y acusación que la Constitución regula de manera especial para el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en los siguientes términos:

Para ello conviene recordar las reglas mismas que rigen esos procesos. Así, la Constitución distingue modalidades de juicio, puesto que regula de manera diferente los casos de acusaciones por delitos comunes (CP art. 175 ord 3º) de aquellos en donde se trata de cargos por delitos cometidos en ejercicio de las funciones o de los procesos por indignidad por mala conducta (CP art. 175 ord 3º). Son pues diversos tipos de procesos en donde el papel del Congreso es diferente.

Por eso, en caso de que la conducta sea indigna y delictiva, la labor del Congreso es entonces de doble naturaleza. De un lado, debe adelantar autónomamente el proceso de responsabilidad por indignidad e imponer la sanción prevista por la propia Carta (destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos) y del otro, al igual que con los delitos comunes, debe configurar el requisito de procedibilidad para que el reo sea puesto a disposición de la Corte Suprema.

17- El anterior examen ha mostrado que si bien el Congreso ejerce determinadas funciones judiciales, en ningún caso la Constitución ha atribuido a este órgano la facultad de imponer penas privativas de la libertad a los altos dignatarios que juzga, las cuales son estrictamente reservadas a la Corte Suprema. El Congreso sólo destituye y suspende o priva al reo de sus derechos políticos y, para casos que ameriten otras penas, efectúa una labor que permite que se adelante el proceso penal respectivo ante el juez natural: la Corte Suprema de Justicia.

De otra parte, la Sala encuentra relevante que el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, relativo al ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares, señala lo siguiente:

Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función judicial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o a quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

Dicha norma, que fue reiterada por la Ley 1285 de 2009, modificatoria de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se encuentra vigente y fue revisada nuevamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C - 713 de 2008, sin que se encontrara motivo alguno de glosa al fuero constitucional penal y disciplinario de que gozan los altos servidores del Estado. Dicha norma no alude a un «fuero electoral» ni, mucho menos, remite a un «fuero absoluto».

El principio de legalidad, consagrado en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, es un postulado esencial del Estado Social de Derecho, conforme al cual las autoridades únicamente están facultadas para actuar dentro del preciso ámbito competencial definido por la Constitución y la ley, y deberán responder por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con doctrina del Consejo de Estado, el Estado de Derecho prescribe como garantía suprema de la libertad de los ciudadanos, que pueden hacer todo lo que la Constitución y la ley no le prohíben, en tanto que el Estado puede hacer, única y exclusivamente, lo que el ordenamiento expresa y claramente le permite. De allí que las normas que asignan competencias a las autoridades públicas deban estar claramente determinadas y no son susceptibles de interpretarse en forma analógica o extensiva.²⁶

En igual sentido ha dicho la Corte Constitucional que «en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas».²⁷

Todas las voces de la jurisprudencia se suman para expresar que en el Estado de Derecho no existen facultades implícitas y que, por consiguiente, contraría este principio universal pretender ampliar las expresamente establecidas en el ordenamiento por medio de interpretaciones extensivas, analógicas o teleológicas.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 19 de noviembre del 2009. Expediente 2003-00453

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 319 de 2007.

Emprender ese peligroso camino podría llevar al desquiciamiento del ordenamiento jurídico.

Es por ello que la expansión de las facultades de investigación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y, por ende, de los poderes de juzgamiento por parte del Senado de la República, por vía de interpretación, riñe con los preceptos constitucionales que de manera expresa y taxativa han señalado la finalidad y el alcance de la institución del fuero.

Ahora bien, tal como lo ha señalado esta Sala en otras oportunidades, el fuero previsto en los artículos 174 y 178 de la Constitución Política no es integral, esto es no desplaza otras competencias atribuidas por la propia Constitución a otros órganos²⁸.

En este mismo sentido, se resalta lo concluido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Auto del 20 de mayo de 2014, sobre la facultad del Consejo Nacional Electoral en materia de investigaciones por infracción del régimen de financiación de las campañas electorales:

- La Constitución desde el año 2003 consagra la sanción de la pérdida del cargo, por la violación de los topes máximos a la financiación de campañas.
- Tratándose del ganador de las elecciones presidenciales, la sanción de la pérdida del cargo es de competencia del Congreso, la cual se deberá tramitar como el juicio de indignidad política.
- Frente a los alcaldes y gobernadores la sanción de la pérdida del cargo le corresponde decretarla a la jurisdicción contenciosa administrativa, una vez el Consejo Nacional Electoral haya establecido la violación a los límites al monto de gastos.

Ahora bien, en todos los casos, le corresponde al Consejo Nacional Electoral adelantar la investigación administrativa sobre la financiación de campañas, y con base en el acto correspondiente, decretar las sanciones exclusivamente administrativas a que haya lugar, sin que le sea posible de ninguna manera decretar la pérdida de investidura o del cargo.

Así las cosas, de acuerdo con todo lo expuesto con antelación, le corresponde al Consejo Nacional Electoral iniciar únicamente las investigaciones administrativas correspondientes por la violación a los topes de financiación de las campañas, luego de lo cual, si hay lugar, le compete al Congreso, conocer la pérdida del cargo en el caso del presidente y a la jurisdicción contenciosa administrativa tratándose de los alcaldes y gobernadores.

[...]

²⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil – Radicado 11001-03-06-000-2012-00015-00(C) - C.P. Augusto Hernández Becerra.

En este orden de ideas, la Sala concluye que el fuero del presidente de la República en materia penal y disciplinaria no excluye que este pueda ser investigado por otro órgano, como el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política.

Lo anterior, tal como sucede con las investigaciones administrativas que puede adelantar el Consejo Nacional Electoral contra la campaña electoral, incluido el excandidato y actual presidente de la República²⁹, por infracción al régimen de financiación de las campañas, conforme lo señalado en el artículo 265 constitucional, desarrollado por la Ley 996 de 2005.

En efecto, el artículo 265 establece la facultad del Consejo Nacional Electoral para 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, facultades que implican entonces la de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones administrativas que corresponda por la violación al régimen de financiación de las campañas electorales.

Finalmente, según lo establece el artículo 21 de la Ley 996 de 2005, las sanciones que puede imponer el Consejo Nacional Electoral por violación al régimen de financiación de las campañas son exclusivamente de carácter pecuniario (multas, congelación de giros y restitución de dineros), mientras que corresponde al Congreso de la República, con aplicación del procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política, imponer la sanción de pérdida del cargo, la cual, conforme lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Política procede por violación del tope máximo de financiación de las campañas electorales.

6. Caso concreto

Revisados los elementos fácticos y la normativa aplicable a este asunto, la Sala de Consulta y Servicio Civil declarará que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad competente para investigar administrativamente e imponer las sanciones pecuniarias a que haya lugar por las presuntas irregularidades relacionadas con el régimen de financiación de 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.

Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

²⁹ En este sentido, es importante recordar que el artículo 19 de la Ley 996 de 2005 establece que el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas.

a) Proceso administrativo por violación al régimen de financiación de campañas presidenciales adelantado por el Consejo Nacional Electoral

Por mandato Constitucional (artículo 265) el Consejo Nacional Electoral tiene la función general de inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Dicha función fue otorgada a esa autoridad por contar con la experticia y el conocimiento técnico necesario para investigar e imponer las sanciones administrativas por el incumplimiento de la normativa en la materia.

Con el fin de cumplir la función constitucional encomendada, la Ley Estatutaria 996 de 2005 contiene el régimen de financiación de campañas presidenciales, en el que se desarrollan los aspectos relacionados con los topes de financiación, el ingreso de recursos, la presentación de informes, así como la obligación de las campañas de nombrar un gerente, un tesorero y un auditor, entre otros.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la mencionada Ley, el gerente, el tesorero, el auditor y el candidato presidencial responden solidariamente por la oportuna presentación de informes y, en general, por el cumplimiento al régimen de financiación de campañas.

Constatar irregularidades en la financiación de las campañas, da lugar a las sanciones contenidas en el artículo 21 de dicha ley. En relación con la imposición de multas, la congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña o la imposición de la devolución parcial o total de los recursos entregados es competencia del Consejo Nacional Electoral. Sobre estas tres posibles sanciones no existe limitación competencial de dicha autoridad. Sin embargo, la pérdida del cargo, sanción contemplada en el mismo artículo 21, solo puede ser impuesta por el Congreso de la República.

Ahora bien, la máxima sanción, en virtud del principio de proporcionalidad, requiere la ejecución de una conducta grave que implique su imposición. Al respecto, el artículo 109 de la Constitución dispuso, para todos los funcionarios de elección popular, que la violación a los topes de financiación es una causal que amerita la sanción de pérdida del cargo, regla que fue ratificada por el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 para el caso de los alcaldes y gobernadores.

En ningún caso una autoridad diferente al Congreso de la República tiene la facultad de decretar la pérdida del cargo del presidente, pues dicha autoridad debe definir lo pertinente, previa aplicación del procedimiento previsto para los juicios de indignidad política, conforme lo previsto en el numeral 4 del artículo 21 de la Ley 996 de 2005.

De este modo, las respectivas investigaciones y sanciones que, en el marco del presunto incumplimiento al régimen de financiación de campañas presidenciales,

lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral son de naturaleza administrativa e implican la imposición de sanciones pecuniarias.

- b) Proceso adelantado por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

De acuerdo con los artículos 175 y 178 de la Constitución Política, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes conoce de conductas del presidente de la República y demás aforados, violatorias del Código Penal o constitutivas de falta disciplinaria que tengan la connotación de indignidad por mala conducta.

Por lo anterior, corresponde a la Comisión adelantar las respectivas investigaciones y, en caso de considerarlo pertinente, acusar ante el Senado de la República. Esta última autoridad determinará si procede la pérdida del cargo y/o la remisión a la Corte Suprema de Justicia en caso de delito.

En todo caso, se reitera que las medidas impuestas por el Congreso de la República no son de carácter pecuniario, como si sucede en el caso de los incumplimientos al régimen de financiación de campañas electorales adelantado por el Consejo Nacional Electoral.

- c) Diferencia de los procesos que pueden adelantar las autoridades en conflicto

Una vez analizados los respectivos procesos que pueden adelantar las autoridades en conflicto, se puede determinar que se trata de actuaciones de naturaleza y consecuencias diferentes.

Como se observa, el proceso adelantado por el Consejo Nacional Electoral es de tipo administrativo con sanciones pecuniarias, mientras que el proceso que puede ser adelantado por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes tiene una naturaleza judicial con la posibilidad de decretar la pérdida del cargo.

- d) El Fuero del Presidente de la República es por conductas penales o disciplinarias constitutivas de indignidad política

El Presidente de la República cuenta con un fuero especial que implica que las presuntas faltas penales o disciplinarias en las que pueda incurrir sean de conocimiento exclusivo del Congreso de la República. Sin embargo, el extender este fuero a todo tipo de conductas desplegadas por el alto mandatario traería como consecuencia que no le sean aplicadas las medidas resarcitorias a que haya lugar por el incumplimiento al régimen de financiación de campañas electorales.

e) Conclusiones

1. El Consejo Nacional Electoral es la autoridad que, por mandato constitucional, tiene la competencia para inspeccionar, vigilar y controlar toda actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, teniendo en cuenta el conocimiento técnico para investigar e imponer sanciones en la materia.
2. El artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 establece que el Consejo Nacional Electoral puede imponer las sanciones administrativas a que haya lugar, las que involucran al ganador de las elecciones presidenciales, exceptuando, expresamente, la de pérdida del cargo que es de competencia del Congreso de la República, autoridad que, de manera autónoma e independiente, le corresponde verificar la procedencia de adelantar el proceso relacionado con la pérdida del cargo e imponer la sanción pertinente en caso de que haya lugar.
3. Los procesos en cabeza de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes contra el presidente de la República y la del Consejo Nacional Electoral por infracción al régimen de financiación de la campaña electoral son de naturaleza y sanciones diferentes.
4. El fuero especial del presidente de la República, conforme a lo previsto en los artículos 174, 175 y 178 Constitucional, se predica de las investigaciones penales y disciplinarias, sin que se pueda hacer extensivo a las investigaciones administrativas por presunta violación al régimen de financiación de campañas electorales que dan lugar a sanciones de tipo administrativo de competencia del Consejo Nacional Electoral.
5. Las investigaciones y sanciones administrativas por incumplimiento al régimen de financiación de campañas presidenciales son de competencia del Consejo Nacional Electoral.
6. La Sala aclara que la presente decisión sobre definición de competencia únicamente tiene el efecto de señalar la autoridad a la cual corresponde proseguir las actuaciones que dieron origen al conflicto, y no conlleva en absoluto la fijación de criterio o posición respecto del fondo del asunto, toda vez que ello corresponde definirlo a la autoridad competente para adelantar las investigaciones administrativas por violación al régimen de financiación de campañas presidenciales.
7. La competencia del Consejo Nacional Electoral excluye la posibilidad de decretar la pérdida del cargo del presidente de la República, pues esta es una competencia exclusiva Congreso de la República, con el cumplimiento del

procedimiento previsto para las investigaciones y juicios por indignidad política.

8. Finalmente, la decisión del presente conflicto de competencias administrativas en manera alguna afecta las competencias específicas que, por mandato constitucional, en materia penal y disciplinaria de altos servidores del Estado, corresponden al resorte privativo de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

En mérito de todo lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil de Consejo de Estado

RESUELVE:

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 ha ello hay lugar.

SEGUNDO: DECLARAR COMPETENTE al Congreso de la República para decidir sobre la eventual sanción de pérdida del cargo del 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.

TERCERO. REMITIR el expediente al Consejo Nacional Electoral, para el ejercicio de la competencia correspondiente.

CUARTO. COMUNICAR la presente decisión al Consejo Nacional Electoral y a la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

QUINTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

MARIA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.