



COMUNICADO 12

24 abril de 2025

Auto 554 del 2025

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: T-10.871.254

La Corte Constitucional decreta la suspensión de los efectos de la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que resolvió el conflicto de competencias entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, únicamente en lo referente al Presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego y, en consecuencia, de las actuaciones administrativas que se encuentran en curso ante el Consejo Nacional Electoral contra el citado funcionario.

La Sala Plena decretó la suspensión provisional de los efectos de la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 6 de agosto de 2024, que resolvió un conflicto de competencias entre el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, únicamente en lo referente al Presidente de la República Gustavo Francisco Petro Urrego y, en consecuencia, de las actuaciones administrativas que se encuentran en curso ante el Consejo Nacional Electoral contra el citado funcionario.

1. Síntesis de los fundamentos

El Presidente Gustavo Francisco Petro Urrego presentó acción de tutela para que se le ampare su derecho al debido proceso, en sus dimensiones de juez natural y fuero especial constitucional, debido a que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante decisión del 6 de agosto de 2024, se pronunció respecto de un conflicto de competencia entre la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y el Consejo Nacional Electoral, y avaló que esta última autoridad adelante en su contra investigaciones en torno a posibles irregularidades en la financiación de las campañas presidenciales (precandidatura y candidatura).

Con fundamento en el artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Sala Plena consideró que, mientras se profiere sentencia definitiva en relación con dicha solicitud de amparo, era necesario y urgente adoptar la medida provisional consistente en decretar la suspensión de los efectos de la decisión de la Sala de Consulta objeto de censura –en lo que atañe al Presidente de la República– y de las actuaciones administrativas que avanzan ante el CNE en su contra, así como la suspensión de los términos

de prescripción del proceso administrativo que se halla en curso bajo la instrucción de dicha autoridad.

En criterio de la Sala Plena, la adopción de la anotada medida provisional se justifica en atención a la relevancia constitucional del caso y al interés público subyacente en los importantes intereses institucionales que se hallan involucrados, teniendo en cuenta que se acreditan los requisitos para la procedencia de este tipo de determinaciones.

En ese sentido la Corte sostuvo que existe, en principio, una apariencia de un buen derecho (*fumus boni iuris*), toda vez que se aprecian fundamentos fácticos y jurídicos que permiten inferir, si no con total certeza (ver Auto 259 de 2021), sí al menos a partir de una duda razonable, que hay una vocación de viabilidad en la solicitud del actor.

Así, por una parte, se constató que durante el trámite de la acción de tutela las investigaciones del CNE contra el Presidente de la República han venido avanzando –presupuesto fáctico–. Por otra, la controversia trasciende los meros intereses particulares del accionante, pues no se trata de proteger exclusivamente sus derechos individuales frente a una posible amenaza o vulneración, sino también de un innegable impacto en el interés público derivado de la potencial afectación al fuero del Presidente de la República contemplado en el artículo 199 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 4 del artículo 178 *eiusdem*. A su vez, el numeral 4 del artículo 21 de la Ley 996 de 2005 establece que, para el caso del ganador de las elecciones presidenciales, tratándose de las presuntas infracciones al régimen de financiación de campañas, se contempla la etapa de antejuicio por indignidad política ante el Congreso, lo que reafirmaría el carácter integral de dicho fuero constitucional, reconocido por esta Corte, entre otras, en la sentencia SU-431 de 2015. Aunado a ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que hay lugar a analizar y aplicar el fuero constitucional cuando la controversia que se examina implica enjuiciar la conducta de alguno de los funcionarios previstos en el artículo 174 superior, entre los cuales se cuenta, en primer lugar, al Presidente de la República y también ha sostenido que la salvaguarda del interés público constituye un motivo de peso que justifica la adopción de medidas provisionales –presupuesto jurídico–.

También se evidenció que se presenta en esta ocasión un peligro de afectación por la demora (*periculum in mora*), comoquiera que existe un riesgo probable de que la protección constitucional pretendida pueda

verse afectada considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión.

Lo anterior, en razón a que el procedimiento que adelanta el CNE en este ámbito está sujeto a estrictos términos legales, de suerte que el impulso de la investigación y las eventuales sanciones contra el Presidente de la República antes de que esta Corte dicte fallo definitivo comporta un riesgo latente de que se materialice la vulneración del debido proceso que se busca conjurar, además de que puede resultar comprometido de manera importante el interés público a causa de la afectación que se produciría al funcionamiento de las instituciones a nivel nacional. Por lo tanto, el avance y eventual culminación del procedimiento investigativo y sancionatorio contra el Presidente de la República podría suponer, en el hipotético caso de que se llegare a determinar que el CNE adolecía de falta de competencia frente a la causa, una afectación irreversible desde el punto de vista de sus derechos como individuo, al paso que también acarrearía eventuales efectos adversos para el fuero presidencial y la institucionalidad.

Finalmente, la Sala Plena constató que la adopción de la medida se sujeta al principio de proporcionalidad, puesto que, efectuado un balance entre los principios y derechos en tensión.

Para la Corte, en un ejercicio de ponderación constitucional, resulta de menor intensidad el sacrificio derivado de suspender provisionalmente el avance de las diligencias ante el CNE, en contraste con el intenso compromiso que se generaría para el derecho al debido proceso de actor y, especialmente, para el interés público, el hecho de que prosigan las investigaciones contra el Presidente de la República por parte de ese órgano y se impongan eventuales sanciones en su contra, habida cuenta de que como consecuencia de ello podría desencadenarse una crisis institucional. En este punto recordó que, si bien el Auto 916 de 2024 de la Corte Constitucional reiteró que el CNE es la autoridad competente para investigar posibles violaciones a los topes de financiación de campañas electorales, tal decisión quedó circunscrita a las campañas electorales, sin referirse al Presidente de la República, en tanto aforado constitucional.

Por consiguiente, y en vista de la afectación excesiva que se desprendería de la no suspensión provisional de las actuaciones a que se alude, resaltó la Sala que, por razones ligadas al principio de seguridad jurídica, que constituye también un interés legítimo del procesado, sólo hasta que la Corte Constitucional realice un estudio en torno al pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil y profiera la

correspondiente sentencia se dilucidará con certeza cómo han de operar las competencias de cara a las denuncias presentadas contra el Presidente de la República.

2. Decisión

Primero: De conformidad con el artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991, **DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 6 de agosto de 2024 (radicado 11001-03-06-000-2024-00343-00) únicamente en lo referente al Presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego, y en consecuencia, de las actuaciones administrativas que se encuentran en curso ante el Consejo Nacional Electoral contra el precitado funcionario, en los términos de esta providencia. Esta medida provisional se mantendrá hasta cuando la Secretaría General de la Corte Constitucional notifique la sentencia que la Sala Plena dicte en el expediente T-10.871.254.

Segundo: Por virtud de esta decisión, también se **SUSPENDERÁN** los términos de prescripción del proceso administrativo en curso contra el Presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego, que se adelanta ante el Consejo Nacional Electoral, los cuales se reanudarán una vez se notifique la decisión definitiva que se adopte en este proceso de tutela.

Tercero: Por Secretaría General de la Corte Constitucional comunicar de forma inmediata y prioritaria esta providencia a las partes e intervinientes en el proceso de la referencia.

Cuarto: Contra esta decisión no procede ningún recurso.

3. Salvamentos de voto

Frente a la anterior decisión, salvaron voto los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najjar**, **José Fernando Reyes Cuartas** y las magistradas **Paola Andrea Meneses Mosquera** y **Natalia Ángel Cabo**.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** se separó de la decisión adoptada por la mayoría en este asunto. Su posición se encuentra sustentada en consideraciones de orden constitucional y legal, las cuales serán desarrolladas ampliamente en el salvamento de voto correspondiente, el cual se divulgará junto con la sentencia definitiva. No

obstante, y con el propósito de aportar al debate público, presenta una síntesis de las mismas, en los siguientes términos.

Precisiones preliminares sobre el asunto

Antes de dar cuenta de las razones de su disenso, consideró necesario hacer algunas precisiones en torno al asunto que se decidió en la Sala Plena.

La primera precisión preliminar es la de que en este caso no se está ante una acción de tutela en contra de providencias judiciales, pues lo que se cuestiona es una decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Esta Sala no ejerce funciones jurisdiccionales. Por ello, su decisión no puede considerarse como una providencia judicial.

La segunda precisión preliminar es la de que la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil se ocupó de resolver un conflicto de competencias administrativas, suscitado entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión de investigación y acusación de la Cámara de Representantes. Por lo tanto, lo que se discute está relacionado con la definición de una competencia administrativa.

La tercera precisión preliminar es la de que la competencia administrativa del Consejo Nacional Electoral, conforme a lo previsto en el artículo 109 de la Constitución, es la de establecer si las campañas políticas, entre ellas las campañas para la presidencia de la República, respetaron o no los topes máximos para su financiación. Nótese que el objeto de la competencia administrativa no es, ni puede ser, investigar la conducta personal del señor Presidente de la República, valga decir, establecer si él incurrió en la comisión de alguna conducta punible o de una falta disciplinaria. Lo que se investiga es si se excedieron los topes máximos para la financiación de la campaña, no la responsabilidad penal o disciplinaria del señor Presidente de la República. En otras palabras, el Consejo Nacional Electoral adelanta una actuación administrativa orientada a establecer posibles irregularidades en la financiación de la campaña presidencial -tanto en la etapa de precandidatura como en la de candidatura-. No se trata de una competencia jurisdiccional, ni de una disciplinaria, ni de juicio político, en el que se cuestione la responsabilidad personal del señor Presidente de la República.

La cuarta precisión es la de que esta Corte, en el Auto 916 de 2024, al estudiar la competencia del Consejo Nacional Electoral para conocer sobre la violación de los topes máximos en la financiación de campañas

políticas, con ocasión de un conflicto negativo de competencia entre el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, destacó que, conforme a lo previsto en el artículo 265 de la Constitución y en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, el Consejo Nacional Electoral es competente para “adelantar auditorías, revisorías e investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación de campañas.” Con fundamento en ello, resolvió que ninguno de los juzgados era competente para conocer del asunto, pues dicha competencia le corresponde al Consejo Nacional Electoral. La regla de decisión de dicha providencia fue la siguiente: “La competencia para decidir sobre la presunta violación de los toques de financiación de la campaña presidencial corresponde al Consejo Nacional Electoral, conforme a lo previsto en los artículos 265 de la Constitución y 21 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, y para los efectos allí establecidos.”

La medida cautelar otorgada por la mayoría no cumple con los estándares de procedencia establecidos en la jurisprudencia constitucional

Explicó que en el presente caso no se cumple con los estándares de procedencia fijados por la jurisprudencia constitucional, conforme a los cuales deben concurrir la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), el peligro en la demora (*periculum in mora*), y la proporcionalidad de la medida frente a los derechos e intereses en juego.

En cuanto a **la apariencia de buen derecho**, el asunto debe considerarse de manera más amplia a cómo lo hace la mayoría, que asigna una especial importancia a las competencias constitucionales de la Comisión de investigación y acusación de la Cámara de Representantes, previstas en el artículo 178, pero que, al mismo tiempo otorga un papel menor a las competencias constitucionales del Consejo Nacional Electoral, previstas en los artículos 109 y 265 *ibidem*. La eventual tensión entre dichas normas constitucionales requiere de un ejercicio de ponderación, serio y reposado, que debe hacerse en la sentencia y, en modo alguno, puede considerarse *prima facie*, como se hace en el estadio de una medida cautelar, que una norma prevalezca de manera manifiesta sobre la otra.

De otra parte, debe destacarse que la Corporación que decidió el conflicto de competencias administrativas, si bien no ejerce funciones jurisdiccionales, tiene la más alta cualificación. Se trata, nada menos, que de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, una institución a la que no se puede atribuir, y menos a partir de los elementos

preliminares que revela el análisis en esta etapa temprana del proceso, que su decisión no tenga apariencia de buen derecho, o que sea manifiestamente contraria a derecho, o que desconozca de manera abierta la Constitución y la ley.

Y, además, debe recordarse que esta Corporación, como se precisó antes, en el Auto 916 de 2024 señaló que el Consejo Nacional Electoral es competente para conocer sobre la violación de los topes máximos en la financiación de las campañas políticas.

En vista de las anteriores circunstancias, no se cumple con el primer requisito para otorgar una medida cautelar en sede de tutela, pues no se constata que haya una apariencia de buen derecho que así lo justifique.

En cuanto **al peligro en la demora**, debe destacarse que el proceso que adelanta el Consejo Nacional Electoral está en curso, todavía en la etapa de investigación, con la práctica de pruebas. Por lo tanto, no hay ninguna decisión tomada y tampoco puede considerarse que haya inminencia en ello, ya que todavía es necesario surtir varias actuaciones.

En estricto rigor, en este caso no hay un perjuicio, ni siquiera inminente, para el actor, pues, como ya se ha dicho, no se ha adoptado ninguna decisión en el proceso administrativo a cargo del Consejo Nacional Electoral. Al no haber siquiera un perjuicio, no es posible sostener que este sea irremediable, como se exige para adoptar una medida cautelar.

El decreto de medidas provisionales en sede de revisión tiene un carácter excepcional y exige un alto grado de convencimiento sobre la necesidad impostergable de proteger derechos fundamentales mientras se profiere una decisión definitiva. En este caso, el análisis del expediente no permite inferir que se justifique acudir a una medida excepcional. De una parte, no hay un alto grado de convencimiento sobre la necesidad impostergable de proteger derechos fundamentales que no han sido desconocidos, pues no hay ninguna decisión sobre la campaña presidencial. Y, de otra, no se advierte que la sentencia a adoptar, que debe dictarse pronto, pueda llegar a ser ineficaz o dejar de producir efectos en el asunto.

Además, debe recordarse que, al ser una decisión administrativa, la eventual decisión que tome el Consejo Nacional Electoral puede ser sometida a control judicial y, en ese escenario, es posible solicitar la adopción de medidas cautelares.

En síntesis, no se está ante un peligro en la demora, porque no hay en realidad un perjuicio. Y, debe destacarse que tampoco se puede sostener que se esté ante un inminente perjuicio, o que este sea irremediable. Un perjuicio meramente hipotético, que surge de conjeturas, en lugar de hechos, no puede justificar una medida cautelar en sede de tutela.

En cuanto a **la proporcionalidad de la medida**, puso de presente que, para evitar un perjuicio meramente hipotético, que no existe y que no es inminente, se acaba por afectar el ejercicio de las competencias del Consejo Nacional Electoral. La desproporcionalidad de la medida es manifiesta, pues en mejor de los casos, contribuye a evitar la ocurrencia de un perjuicio que ni es inminente ni es irremediable, y que se meramente hipotético, a cambio de generar una afectación seria al ejercicio de las competencias en comento, pues ellas no podrían proseguir hasta tanto la Sala Plena no dicte su sentencia de unificación.

El suspender las actuaciones administrativas a cargo del Consejo Nacional Electoral, en lo que atañe al señor Presidente de la República y, al mismo tiempo, suspender los términos de prescripción del proceso en curso "*contra el precitado funcionario*", como lo decidió la mayoría, genera serias dificultades. De una parte, propone una comprensión diferente de la competencia administrativa, que se tener por objeto establecer si la campaña presidencial cumplió o no con los topes a los que estaba sometida, se torna en otro propósito, dentro del cual parecería establecer una responsabilidad personal, cuya naturaleza no se precisa, del señor Presidente de la República. Y de otra, por medio de una medida cautelar dictada en sede de tutela, de afecta la regla de caducidad prevista en la ley, la cual, por virtud de los hechos, acabaría inaplicándose al menos por un tiempo.

En vista de las anteriores circunstancias, a juicio del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, no procede otorgar la medida cautelar.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas**, por su parte, se apartó de la decisión adoptada mayoritariamente por la Sala Plena de la Corte Constitucional en este asunto. En primer lugar, porque no se cumplen dos de los tres presupuestos esenciales para la procedencia de la medida cautelar que se pretende decretar en este caso. En segundo lugar, porque la determinación de suspender la caducidad de la acción sancionatoria sacrifica garantías y derechos constitucionales imperiosos.

i) **Ausencia de vocación aparente de viabilidad de la protección**

constitucional invocada en la acción de tutela.

La providencia justifica la intervención de la Corte Constitucional con base en el numeral 4 del artículo 178 de la Constitución, que asigna a la Cámara de Representantes la competencia para conocer denuncias contra el presidente.

Sin embargo, la decisión desconoce que el artículo 265 de la Constitución atribuye al Consejo Nacional Electoral (CNE) la competencia general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar *“toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”*¹.

Así las cosas, era evidente la coexistencia de estas disposiciones constitucionales, sin perjuicio de lo cual, la posición mayoritaria de la Sala se decantó por la lectura exclusiva del artículo 178 superior.

Además, el magistrado Reyes recordó que, recientemente, en el Auto 916 de 2024, la Sala Plena de forma unánime había zanjado el debate y había establecido que *“la competencia para decidir sobre la presunta violación de los topes 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 establecido”*.

En esa medida, en su criterio no era evidente la viabilidad de la protección constitucional solicitada, comoquiera que la misma discute precisamente la competencia del CNE para tramitar la investigación administrativa sobre la presunta violación de topes de financiación en la campaña presidencial. Facultad avalada por la Sala Plena en el Auto 916 de 2024 y que, por tanto, exige un estudio riguroso y acucioso sobre el régimen electoral y su aplicación en el caso de aforados constitucionales. De tal forma, no se trata de un caso en el que se advierta de entrada la vulneración de derechos, sino que exige un análisis constitucional profundo, que no es propio de las decisiones de medida provisional. En efecto, una medida de estas exige la comprobación rigurosa de unos requisitos que la jurisprudencia constitucional ha decantado.

¹ Esta norma previó como atribuciones especiales de dicho órgano, entre otras, las de “[v]elar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos (...) y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”, “[d]istribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley” y “[l]as demás que le confiera la ley”.

ii) Incumplimiento del requisito de *periculum in mora*

El magistrado Reyes consideró que no resulta acertado argumentar que el tiempo que tome la Corte en adoptar una decisión de fondo, puede generar un *perjuicio irremediable* para los derechos fundamentales del accionante o para el interés público. Pero además porque las decisiones que finalmente allí se adopten, pueden ser discutidas ante la jurisdicción e, incluso, en sede de tutela por la presunta afectación de derechos fundamentales.

Se trata de un proceso administrativo *en curso* y las posibles sanciones administrativas que pueda imponer el CNE no tienen ninguna incidencia –ni siquiera lejana– sobre el ejercicio del mandato presidencial, puesto que este último asunto es competencia exclusiva del Congreso de la República.

El fuero especial del presidente, establecido en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución, aplica exclusivamente a investigaciones de naturaleza penal o disciplinaria. Por ende, el régimen sancionatorio electoral adelantado por el CNE, que **se circunscribe al análisis de la legalidad de los recursos usados en las campañas** y la consiguiente imposición de **sanciones económicas** o correctivas, no se ve limitado por dicho fuero. La Sala de Consulta y Servicio Civil, en decisión del 6 de agosto de 2024, ratificó esta separación de competencias al declarar que el CNE es la autoridad competente para continuar las investigaciones por presuntas irregularidades en la financiación de la campaña presidencial de 2022 y que cualquier eventual pérdida del cargo debe ser tramitada por el Congreso.

En este contexto, no se acredita la existencia de un *periculum in mora* que justifique una medida provisional. La sola continuidad del trámite administrativo ante CNE no configura un perjuicio irremediable y la intervención de esta Corte, de ser necesaria, se podrá realizar en el momento procesal oportuno sin que ello afecte la estabilidad institucional ni los derechos fundamentales del accionante. La decisión judicial de la cual se aparta el Magistrado Reyes al final termina afectando una competencia constitucional legítima en un momento crucial del debate propio de ese ente.

iii) La decisión de suspender la caducidad de la investigación sacrifica garantías superiores imperiosas en el estado social de derecho.

La adopción de la medida provisional incluyó la suspensión de la caducidad de la investigación administrativa. Al respecto, el magistrado Reyes consideró problemática la decisión en cuanto que, los términos legales de caducidad y prescripción, solo se pueden suspender por disposición de la ley.

En el caso concreto, la regla de caducidad deviene del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 que establece un plazo de tres (03) años posteriores a la ocurrencia del hecho, para ejercer la facultad de imponer sanciones administrativas. Indicó que la sentencia C-832 de 2001 reconoce que la potestad de fijar y modificar los términos de prescripción y caducidad corresponde al legislador².

En esa medida, no puede bajo ningún argumento el juez de tutela suspender tales términos, pues aquellos materializan la garantía de seguridad jurídica y el interés general de los ciudadanos³. Es más: un término de caducidad o de prescripción que avanza, es la consolidación de un derecho: la presunción de inocencia, el corazón mismo del debido proceso y del derecho de defensa. Solo en aquellas ocasiones que la ley dispone esa suspensión, la misma es admisible. No puede, de ninguna manera, una decisión judicial, impedir la consolidación de la presunción de inocencia y en todo caso, derruir con buenas intenciones, la materialización de una garantía. Esto no es un argumento de mera legalidad como alguien podría pensar; no; es un argumento *ius constitucional*. Al final, una decisión que pretende amparar una garantía procesal (un fuero de juzgamiento) termina aniquilando el derecho fundamental.

Insistió el magistrado en que ninguna decisión judicial puede suspender los términos que materializan derechos y garantías superiores como la seguridad jurídica, máxime cuando: i) se trata -como en el presente caso- de una determinación cautelar que no cumple en rigor los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para su procedencia, ii) no

² La Corte indicó en esa oportunidad: "El legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, es autónomo para fijar los plazos o términos que tienen las personas para ejercitar sus derechos ante las autoridades tanto judiciales como administrativas competentes. En este punto, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar la razonabilidad de los términos procesales. La limitación de éstos está dada por su fin, cual es permitir la realización del derecho sustancial."

³ C-832 de 2001.

realiza un estudio de fondo del asunto y iii) no usa este remedio judicial como respuesta a una grave y sistemática vulneración de derechos.

En esos términos, el magistrado Reyes se apartó de la decisión de suspender el término de caducidad en la investigación administrativa objeto de la acción de tutela, debido a que consideró que es una decisión absolutamente inconstitucional con alto impacto en derechos y garantías superiores de vital trascendencia en el estado social y democrático de derecho.

La magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** salvó su voto respecto de la decisión adoptada por la mayoría. Consideró que en este caso no están cumplidos los requisitos exigidos por la jurisprudencia reiterada de la Corte para la adopción de medidas provisionales en procesos de tutela. Esto debido a que ni la decisión proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ni las actuaciones adelantadas por el Consejo Nacional Electoral, tienen la virtualidad de incidir en la vigencia del fuero constitucional del que es titular el presidente de la República. Por esta misma razón, es inexistente el presunto riesgo a la estabilidad institucional en el que insiste la posición adoptada por la mayoría de la Corte.

En ese orden de ideas, debe resaltarse que las actuaciones administrativas que adelanta el CNE se concentran exclusivamente en la evaluación acerca de la legalidad de la campaña presidencial del actual mandatario, siendo por completo erróneo considerar que se dirigen contra la investidura presidencial, ni menos contra el fuero constitucional del presidente. Así, no concurre el alegado perjuicio, ni menos que el mismo requiera adoptar ninguna medida de urgencia. Además, no puede perderse de vista que las actuaciones del CNE están sometidas, como los diferentes actos del Estado, a control judicial, de modo que no se avizora ningún perjuicio inminente o irremediable, ni tampoco la apariencia de buen derecho o un riesgo derivado del lapso para adoptar el fallo de revisión de tutela, todas estas condiciones imprescindibles para adoptar una medida provisional en sede de tutela.

Inclusive, si se considerase que la importancia del caso amerita contar una pronta resolución que resuelva sobre la validez constitucional de la distribución de competencias administrativas decidida por la Sala de Consulta y Servicio Civil, esto bien podía resolverse mediante la adopción celeré de la sentencia. En esta decisión se podría, si se considerase necesario y fundamentado, establecer efectos particulares en el tiempo

respecto de la actuación administrativa del CNE que, además, no ha concluido. En cambio, la mayoría consideró que el remedio procesal adecuado era la medida provisional y a pesar de que se incumplían los requisitos definidos por la jurisprudencia pacífica sobre esa materia. En últimas, la decisión adoptada por la mayoría desconoce ese precedente, se funda en un presunto riesgo a la investidura presidencial que, se insiste, es inexistente en el presente caso, y termina por fundamentar una modalidad de inmunidad presidencial que la Constitución no prevé.

La magistrada Meneses Mosquera llama la atención acerca de que la decisión adoptada por la mayoría es ajena a la materia analizada, que versa únicamente sobre la validez constitucional de la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. A pesar del carácter necesariamente delimitado de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la mayoría decidió extender injustificadamente el ámbito de la competencia de la Corte a actuaciones administrativas que no fueron objeto de controversia en el presente caso y, que además, están sometidas a mecanismos judiciales ordinarios para su ulterior control por parte de la justicia contenciosa.

En suma, la decisión de la mayoría es problemática porque desconoce el precedente sobre los requisitos para la adopción de medidas provisionales en la acción de tutela, se funda en un inexistente riesgo o controversia sobre el contenido y alcance del fuero constitucional del presidente de la República e incide en actuaciones administrativas que no son el objeto de la controversia jurídica del presente caso, circunscrita al amparo contra la decisión adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** salvó el voto frente a la decisión de suspender provisionalmente las actuaciones del Consejo Nacional Electoral por la presunta violación de los topes de financiación de la campaña del presidente de la República porque, con independencia de la discusión de fondo que habrá de abordarse en la sentencia, no se demostró la necesidad de precaver un daño irreparable para los derechos fundamentales del presidente de la República o para el interés público.

En procesos de tutela, la facultad de decretar medidas provisionales es **excepcional**⁴, y, en consecuencia, sólo procede ante la comprobada y

⁴ Auto 259 de 2021.

urgente necesidad de proteger un derecho fundamental o el interés público, frente a un perjuicio irremediable e inminente que amenaza con consumarse antes de que llegue el momento de proferir sentencia. El juez debe ser especialmente riguroso en la verificación de estos presupuestos para no caer en un prejuzgamiento.

En el presente caso, el Consejo Nacional Electoral no ha tomado una decisión definitiva en relación con la investigación que adelanta por la presunta vulneración de los topes en la campaña presidencial. A su juicio, dicha amenaza cierta e inminente se presentaría si la Corte estudiara una acción de tutela contra una decisión del Consejo Nacional Electoral con carácter definitivo.

Es cierto que el Consejo Nacional profirió la Resolución 05175 del 8 de octubre de 2024, mediante la cual abrió una investigación y formuló cargos a la campaña presidencial de primera y segunda vuelta de la coalición Pacto Histórico. Sin embargo, esa resolución no contiene una decisión de fondo que culmine la actuación administrativa, sino que se trata de un acto de trámite, es decir, no tiene carácter definitivo.

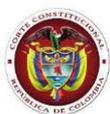
Además, el objeto de la acción de tutela que ocupará la atención de la Corte cuando se pronuncie de fondo, es la decisión del 6 de agosto de 2024 proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y no la actuación administrativa que adelanta el Consejo Nacional Electoral. En consecuencia, no es claro cómo a través de una medida provisional se adopte una decisión en relación con una actuación administrativa que, en principio, no hace parte del debate constitucional. A su juicio, este es un aspecto que debía revisar la Corte al estudiar el fondo del asunto.

La magistrada Ángel Cabo consideró que las medidas provisionales no tienen por objeto anticipar o condicionar el sentido del fallo. Entonces, si a la mayoría de la Sala Plena le preocupaba que el Consejo Nacional Electoral lleve a cabo, sin competencia, una actuación de carácter sancionatoria contra el presidente de la República, esta Corte bien podría darle prontitud a la discusión de fondo y fallar rápidamente la tutela en lugar de decretar una medida provisional que tiene un sustento cuestionable.

Por otra parte, manifestó que no está de acuerdo con que el juez de tutela pueda ordenar, a título de medida provisional, la suspensión de un término legal de caducidad en un procedimiento sancionatorio. Este término limita en el tiempo el ejercicio de la facultad punitiva del Estado,

y, por ende, se constituye en una garantía inherente al debido proceso de la persona procesada. Por esto, insistió, que habría sido preferible fallar este caso de fondo de una manera pronta, en lugar de forzar un pronunciamiento provisional que, paradójicamente, termina desconociendo una garantía inherente al debido proceso del accionante y que puede afectar casos futuros.

Finalmente, notó con preocupación que la Corte, en casos recientes ha venido profiriendo, a título de medidas provisionales, órdenes que interfieren con actuaciones judiciales y administrativas en curso, a pesar de que no está acreditada la necesidad de precaver un perjuicio irreparable, y valiéndose de fundamentos jurídicos que son propios de la discusión de fondo. De hecho, señaló que en un sentido similar realizó un salvamento de voto reciente⁵. La Corte no puede olvidar que, por esencia, el juez resuelve una controversia en la sentencia que pone fin al proceso, después de un estudio minucioso y ponderado de los argumentos de las partes y las pruebas recaudadas, y no cuando recién asume su conocimiento.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia

⁵ Auto 486 de 2024.