



Demandante: Sebastián Fausto Méndez Toloza
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2024-00207-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00207-00
Demandante: SEBASTIAN FAUSTO MÉNDEZ TOLOZA
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Tema: Rechazo de demanda por no ser el acto susceptible de control judicial

AUTO RECHAZO DE DEMANDA

El señor Sebastián Fausto Méndez Toloza, en nombre propio presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, contra la decisión del 8 de octubre de 2024¹ por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral abrió investigación y formuló cargos a la campaña presidencial, primera y segunda vuelta, de la coalición Pacto Histórico.

I. ANTECEDENTES

1. Como supuestos fácticos de la demanda, la parte actora sostuvo que el 2 de febrero de 2023 se instauró ante el CNE una queja anónima con número de radicado CNE-E-DG-2023-002164 por presuntas irregularidades en la financiación de campaña presidencial de la coalición Pacto Histórico.
2. Manifestó que mediante auto del 28 de febrero de 2023 se ordenó abrir indagación preliminar y se dispuso el recaudo del acervo probatorio.
3. Indicó que al candidato, gerente de campaña, tesorera y auditores se les endilga la presunta vulneración al límite de gastos en la campaña de primera vuelta por la suma de \$3.709.361.342, con fundamento en lo establecido en el artículo 109 de la Constitución, 24 de la Ley 1475 de 2011, 12 y 19 de la

¹ Sin identificar.



Ley 996 de 2005 en concordancia con lo establecido en la Resolución 0694 de 2022 del CNE, por las siguientes faltas:

1. Omitir el aporte realizado por la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN-FECODE por la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$500.000.000).
2. Omitir el reporte del préstamo realizado por el PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO por la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$500.000.000).
3. Omitir el reporte de pago a testigos electorales por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$931.290.000).
4. Omitir el reporte de gastos por concepto de propaganda electoral por la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES CIENTO DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$356.102.872).
5. Omitir el reporte de pagos efectuados desde la campaña al Senado 2022 de la COALICIÓN PACTO HISTÓRICO por la suma de DOSCIENTOS DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE (\$202.471.731).
6. Omitir el reporte de ingresos y gastos del servicio de transporte aéreo por la suma de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE (\$1.249.793.230).
7. Omitir el reporte de los aportes realizados por la UNIÓN SINDICAL OBRERA “USO” por valor de CIENTO VEINTIÚN MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (\$121.544.000).

Adicionalmente, por la presunta financiación prohibida, al recibir aportes de las personas jurídicas: i) FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN - FECODE; ii) INGENIAL MEDIA S.A.S. y iii) UNIÓN SINDICAL OBRERA – _USO.

4. Explicó que para la segunda vuelta se les formuló cargos por la presunta vulneración al límite de gastos por la suma de \$1.646.386.773 por las siguientes faltas:

1. Omitir el reporte de gastos por concepto del pago del evento realizado el 19 de junio de 2022 (MOVISTAR ARENA) por valor de CIENTO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000).
2. Omitir el reporte de pago a testigos electorales por la suma de CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/CTE (\$177.680.000).
3. Omitir el reporte de ingresos y gastos del servicio de transporte aéreo por la suma de NOVECIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES



Demandante: Sebastián Fausto Méndez Toloza
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2024-00207-00

NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$962.957.784).

4. Omitir el reporte de ingresos y gastos por concepto de pagos realizados por el MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA por la suma de QUINIENTOS TREINTA MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$530.579.983).

5. Omitir el reporte de los aportes realizados por la UNIÓN SINDICAL OBRERA “USO” por valor de TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DIECINUEVE MIL QUINIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$379.019.511).

5. Finalmente manifestó que al MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA y al PARTIDO POLÍTICO UNIÓN PATRIÓTICA “UP”, en calidad de organizaciones políticas designadas en el acuerdo de coalición como responsables de la auditoría y presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña presidencial de PRIMERA VUELTA de la COALICIÓN PACTO HISTÓRICO, por presuntamente permitir la financiación de la campaña presidencial, con fuentes de financiación prohibidas por parte de las siguientes personas jurídicas: i) FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN - FECODE, ii) INGENIAL MEDIA S.A.S. y iii) UNIÓN SINDICAL OBRERA – USO, e incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la organización, funcionamiento, y financiación de las organizaciones políticas, con fundamento en lo establecido en el artículo 109 Constitucional, artículo 8, numerales 1 y 3 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 y artículo 14 de la Ley 996 de 2005.

II. CONSIDERACIONES

6. Revisado el contenido de la demanda, el despacho advierte que la decisión del 8 de octubre de 2024 que se acusa corresponde a la Resolución 05175 del 8 de octubre de 2024 expedida por el Consejo Nacional Electoral.

7. Por medio de ese acto, el CNE abrió investigación y formuló cargos a la campaña presidencial de primera y segunda vuelta de la coalición Pacto Histórico representada por los ciudadanos Gustavo Francisco Petro Urrego -candidato-, Ricardo Roa Barragán -gerente de campaña-, Lucy Aydee Mogollón Alfonso -tesorera-, María Lucy Soto Caro y Juan Carlos Lemus Gómez -auditores-, al Movimiento Político Colombia Humana y al Partido Político Unión Patriótica, por la presunta vulneración al régimen de financiación de las campañas electorales.



8. Sin embargo, revisado el mismo, este despacho advierte que no constituye un acto susceptible de control judicial, pues no contiene una decisión de fondo que culmine la actuación administrativa, sino que se trata de un acto de trámite.

9. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011 que consagra el trámite que debe adelantar el Consejo Nacional electoral para imponer sanciones, que consiste en el siguiente:

- Se expide una resolución mediante la cual se ordena la apertura de la investigación y se formulan los cargos, en donde deben constar las faltas, los hechos objeto de investigación, las pruebas que se disponen, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables.
- El representante legal del movimiento o partido vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación personal.
- Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, se decretan las pruebas solicitadas y/o las que se consideren necesarias practicar, para lo cual se dispone de un lapso de 3 meses, el cual se puede prorrogar por 2 meses más.
- Concluido el término probatorio se corre traslado por 15 días hábiles para que las personas vinculadas y el Ministerio Público presenten sus alegatos de conclusión.
- Transcurrido lo anterior, el proceso entra al despacho del magistrado ponente para la decisión, la cual debe dictarse dentro de los 2 meses siguientes.

10. En el numeral 7 de la norma bajo estudio, se dispone lo siguiente:

La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado.

11. De acuerdo con lo expuesto, es claro que el Consejo Nacional adelanta un procedimiento administrativo sancionatorio, en este caso, por violación de topes, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 996 de 2005, sin embargo también es evidente que por medio de la Resolución 05175 de 2024, solo se abrió la investigación y se permitió a los investigados rendir descargos.



12. Al ver el contenido de la resolución se tiene que en el artículo décimo de su parte resolutive se indica que se le otorga al Movimiento Político Colombia Humana y al partido político Unión Patriótica el término de 15 días hábiles para la presentación de descargos, así como para la presentación de pruebas que pretendan hacer valer en la actuación administrativa, y en el artículo vigésimo tercero se indica que contra esa resolución no procede recurso alguno por ser un acto de trámite.

13. De acuerdo con lo anterior, es claro que la resolución demandada es un acto de trámite por medio del cual se abrió la investigación administrativa por parte el CNE.

14. Ahora bien, en este punto debe precisarse que el acto administrativo por medio del cual se termine la actuación administrativa sancionatoria por parte del Consejo Nacional Electoral, es el acto definitivo demandable ante esta jurisdicción, frente al cual se puede adelantar el estudio por todos los cargos de ilegalidad y vulneración a normas superiores que se presenten, tal como lo ha hecho esta Corporación en situaciones anteriores. Al respecto puede verse el expediente 11001-03-28-000-2015-00005-00, en donde por medio de sentencia del 21 de julio de 2016 se estudiaron los cargos en contra de las Resoluciones 3049 de julio 29 y 3347 del 20 de octubre de 2014 expedidas por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se sancionó al Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, por desconocer los límites de ingresos y gastos en la campaña del actor como candidato a la alcaldía de Puerto Gaitán, Meta.

15. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, dispone que los actos definitivos son los únicos susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dado que estos son los que contienen una manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, por los cuales se crea, modifica o extingue una situación jurídica. Excepcionalmente, también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de la actuación administrativa.

16. Al respecto esta corporación ha dicho²:

En este orden, son de trámite, preparatorios o accesorios aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a

² Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 15 de junio de 2023. Expediente 11001032800020230002500. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



adoptar una decisión o, en palabras de la Sección Quinta del Consejo de Estado, los que «contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo».

(...)

En esa misma perspectiva, se ubica la Corte Constitucional, al asimilar estos dos conceptos: «los actos de trámite o preparatorios como aquellos que dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto». Por lo tanto, se puede concluir, de manera más o menos generalizada, que los actos de trámite o preparatorios, en el derecho colombiano, pueden asimilarse a un solo concepto.

Por su parte, los «actos definitivos», son aquellos que resuelven directamente el fondo del asunto, en tanto con estos se termina la controversia, sin embargo, el acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando imposibilita continuar la actuación, en la medida que produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos subjetivos del interesado. (...)

17. Así pues, como la decisión demandada no culmina la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia sino que por el contrario la abre, y en esa medida, no tiene la connotación de acto administrativo definitivo pasible de control judicial, esta circunstancia constituye causal de rechazo de la demanda, según lo consagrado en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.** (resalta el despacho).



Demandante: Sebastián Fausto Méndez Toloza
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2024-00207-00

18. Con fundamento en la norma en cita, se reitera que, como la resolución acusada no constituye una decisión definitiva susceptible de control de legalidad por parte del juez de lo contencioso administrativo, se rechazará la demanda de la referencia.

En consecuencia, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: Recházase la demanda de nulidad presentada en contra de la Resolución 05175 de 2024 proferida por el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, devuélvanse la demanda y sus anexos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.