



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá, D.C., siete (07) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Auto que rechaza por improcedente la solicitud de nulidad de la Decisión de 6 de agosto de 2024 en el conflicto de competencias 11001-03-06-000-2024-00343-00

**Solicitante:** Gustavo Francisco Petro Urrego

La Sala procede a pronunciarse respecto de la solicitud de nulidad presentada por el apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego con relación a la decisión adoptada el seis (6) de agosto de 2024 en el conflicto de competencias de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

1. 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 suscitado entre esa 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 definiera 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.

2. Respecto del conflicto de la referencia la Sala adelantó el trámite previsto en los artículos 39 y 112 del CPACA.

3. Mediante Decisión del 6 de agosto de 2024, la Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió lo siguiente:

**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 (sic) 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.

**4.** El señor Gustavo Francisco Petro Urrego, mediante escrito presentado por conducto de apoderado, formuló solicitud de nulidad «frente al trámite y decisión contenida del seis (6) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado» con fundamento en los argumentos, que se resumen a continuación:

**4.1.** En la solicitud se manifiesta, en primer término, que «el legislador no definió los eventos constitutivos de la nulidad originada en las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil».

Explicó enseguida, que si bien el legislador no definió los eventos constitutivos de la nulidad originada en las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil, lo cierto es que la jurisprudencia del Consejo de Estado, con el fin de establecer el alcance de las nulidades originadas de las decisiones de este órgano, «a partir de los supuestos legales de la nulidad procesal y el artículo 29 de la Constitución ha dotado de contenido el enunciado normativo, sin que se desfigure la naturaleza del incidente de nulidad».

En ese orden de ideas, manifestó invocar la nulidad de carácter constitucional, la cual estima que procede en este asunto porque i) existe una irregularidad que afecta sustancialmente el derecho al debido proceso, y ii) la Sala de Consulta y Servicio Civil carece de competencia para conocer del conflicto de competencias.

Sobre el primer argumento señaló concretamente que aunque la Sala de Consulta en el Auto del 6 de agosto de 2024 sostuvo que «el Presidente no tiene fuero en las actuaciones ante el Consejo Nacional Electoral derivadas del control que ejerce conforme a las competencias dadas por la ley [sic] 996 de 2005», al contestar la acción de tutela que cursa en su contra bajo el radicado núm. 11001-03-15-000-2024-04115-00, manifestó «que el fuero del Presidente en materia penal y disciplinaria NO EXCLUYE el relativo a las actuaciones ya referidas que corresponde al Consejo Nacional Electoral», lo cual se traduce en «una evidente contradicción entre la conclusión de la decisión y la postura adoptada en la contestación de la tutela».

Sumado a lo anterior, expuso que, además de los fundamentos jurídicos por los que invoca la nulidad de la decisión de la Sala, estima necesario «que, por lo menos, se haga claridad sobre el sentido de la misma, en lo relativo al fuero del presidente de la República en relación con las actuaciones del Consejo Nacional Electoral».

Al respecto, sostuvo que, como quiera que contra la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil no procede recurso alguno, el incidente de nulidad es el mecanismo para «preservar la integridad del ordenamiento jurídico y los principios de constitucionalidad, debido proceso y juez natural», puesto que, en su criterio, esta Sala carecía de competencia

para resolver el conflicto, sumado a que, con la decisión del 6 de agosto de 2024 se vulneró la regla del fuero presidencial establecida en la sentencia SU-431 del 2015 de la Corte Constitucional.

Como segundo eje de su solicitud, adujo que la Sala de Consulta y Servicio Civil incurrió en nulidad, por cuanto carece de competencia para conocer de los conflictos de competencias administrativos cuando una de las partes involucradas es una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales, ya que el numeral 10 del artículo 112 de CPACA le atribuye las facultades para resolver controversias «exclusivamente sobre asuntos o competencias administrativas».

Por lo anterior, considera «que los conflictos de competencias surgidos entre autoridades administrativas y la Comisión Legal de Acusaciones de la H. Cámara de Representantes no responde a este requisito fundamental, por cuanto esta comisión ejerce competencias y adelanta funciones típicamente de naturaleza judicial».

En tal sentido, al ser la Comisión de Acusaciones una autoridad que desempeña funciones jurisdiccionales, y no administrativas, la Sala de Consulta y Servicio Civil no podía arrogarse competencia, por cuanto, ante esa eventualidad, «la Corte Constitucional queda habilitada por virtud de la aplicación del fuero de atracción para conocer y dirimir dicha controversia competencial».

De otra parte, puntualizó que el análisis efectuado por la Sala respecto del «carácter restrictivo de las competencias previstas en el numeral 3 del artículo 175, en consonancia con el artículo 178 Superior», resulta alejado de la realidad jurídica y contrario al ordenamiento constitucional, toda vez que parte de una errada interpretación de los artículos 19, 21 y 26 de la Ley Estatutaria 996 de 2005.

Enfatizó que la Ley Estatutaria 996 de 2005 prevé dos supuestos de hecho «con consecuencias jurídicas distintas y autoridades competentes tratándose de investigar y sancionar la violación a los topes de las campañas a la presidencia de la República». Por lo anterior, estimó que se trata de tipos de sanciones distintas que tienen destinatarios diferentes, las cuales no pueden ser concurrentes porque se violaría el fuero constitucional del presidente de la República.

Sostuvo que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante la decisión del 6 de agosto de 2024, yerra ostensiblemente al concluir que el presidente de la República ante los mismos hechos, como son la posible violación de topes de su campaña electoral, puede ser objeto de dos sanciones simultáneas, una de tipo pecuniaria por parte del CNE y otra con la pérdida del cargo por parte del Senado en observancia del procedimiento de indignidad política, porque con ello se violan las disposiciones constitucionales relativas al fuero presidencial.

**4.2.** Con base en los anteriores argumentos solicitó como petición principal i) declarar la nulidad de todo lo actuado, dejando sin efectos la decisión del 6 de agosto de 2024 ii) declararse inhibida la Sala de Consulta para dirimir el referido conflicto.

Como petición subsidiaria propuso a la Sala absolver interrogantes concernientes al fuero presidencial en relación con el procedimiento que compete al Consejo Nacional Electoral sobre la presunta violación de topes y financiamiento ilegal de la campaña, y la competencia de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, para investigar y juzgar al presidente de la República, respecto de tales materias.

**4.3.** Finalmente solicitó decretar medida cautelar de urgencia para que el Consejo Nacional Electoral se abstenga de ejecutar la decisión del 6 de agosto de 2024.

## **II. TRÁMITE DEL INCIDENTE DE NULIDAD**

### **1. Actuación procesal**

Mediante Auto del 16 de septiembre de 2024, el consejero de Estado ponente ordenó correr traslado del incidente de nulidad al Consejo Nacional Electoral -CNE- y a la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, por el término de tres (3) días.

En escrito del 17 de septiembre de 2024, el doctor John Jairo Morales Alzate, magistrado de esta Sala, manifestó encontrarse incurso en causal de impedimento, el cual fue declarado fundado por la Sala a través de Auto del 18 de septiembre del año en curso.

Conforme a la constancia secretarial del 23 de septiembre de 2024, se informó al despacho ponente que el Consejo Nacional Electoral -CNE- presentó escrito de alegatos o consideraciones.

El 18 de septiembre de 2024, el señor José Manuel Abuchaibe Escolar allegó escrito de intervención.

### **2. Consejo Nacional Electoral**

El 20 de septiembre de 2024, el Consejo Nacional Electoral recorrió el traslado del incidente de nulidad, en los siguientes términos:

Sostuvo que los argumentos consignados en la solicitud de nulidad, «son ajenos a las causales descritas en el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012», por lo que deviene improcedente.

Manifestó que la Sala de Consulta y Servicio Civil sí era competente para dirimir el conflicto de competencias administrativas que le fue sometido a resolución, tal como lo había realizado en el Auto del 16 de abril de 2012 (Expediente núm. 11001-03-06-000-2012-00015-00), en el que, al igual que en este caso, las partes involucradas eran, la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Precisó que a la Corte Constitucional le compete dirimir, exclusivamente, los conflictos de competencia entre autoridades de distintas jurisdicciones, dentro de las cuales no se sitúa el Consejo Nacional Electoral.

Expuso que el solicitante carece de legitimación para promover el incidente de nulidad.

### **3. Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso de la República**

A pesar de que esta autoridad fue comunicada de la solicitud presentada en relación con la decisión del 6 de agosto de 2024, resolvió guardar silencio

### **4. José Manuel Abuchaibe Escolar**

El 18 de septiembre de 2024, el señor José Manuel Abuchaibe Escolar allegó escrito de intervención. Manifestó que el presidente de la República, señor Gustavo Francisco Petro Urrego, no se encuentra legitimado en la causa para promover el presente incidente de nulidad.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. Improcedencia de recursos contra las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.**

En desarrollo de lo previsto en el artículo 237-6 de la Constitución Política, que determina que el Consejo de Estado ejercerá «las demás funciones que señale la ley», la Ley 954 de 2005 le asignó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de resolver los conflictos de competencias administrativas, atribución que con anterioridad a dicha Ley estaba asignada a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado [artículo 88 del CCA].

Esta función fue ratificada por la Ley 1437 de 2011, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo, en adelante CPACA, así:

Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. [...] La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: [...]

10. Modificado por el art. 19, Ley 2080 de 2021. 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.

El procedimiento para resolver estos conflictos de competencia administrativa se encuentra desarrollado en el artículo 39 del mismo CPACA, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al 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 [...].

El acatamiento de estas decisiones es obligatorio, y así lo ha indicado la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup>, al resaltar que:

[...] En atención a lo transcrito, si bien las decisiones emitidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, **en ejercicio de la función de resolver conflictos de competencias administrativas, son de acatamiento obligatorio, y con fuerza vinculante, la realidad es que tales pronunciamientos no pueden catalogarse como providencias judiciales, sino que deben ser catalogadas como pronunciamientos que contienen «un control previo de legalidad» sobre el elemento competencia de la decisión administrativa.** [Subraya fuera de texto].

De allí que, cuando se señala en el citado artículo 39 del CPACA que «no procede recurso alguno» en tales casos, se alude a los recursos que la normativa regula en el procedimiento administrativo, «esto es, los de reposición, apelación y queja (art. 74 Ibidem);... [y] ...los recursos que la segunda parte del código establece y que pueden formularse contra las providencias judiciales<sup>2</sup>, incluyendo los recursos extraordinarios<sup>3</sup>, no solamente porque todos ellos quedarían comprendidos dentro de la expresión «recurso alguno», sino también por lo explicado en los párrafos precedentes, en el sentido de que las decisiones que profiere la Sala de Consulta y Servicio Civil en ejercicio de esta función, no son ni pueden asimilarse a una sentencia u otra providencia en ejercicio de funciones jurisdiccionales<sup>4</sup>.

En ese sentido, como el procedimiento mediante el cual se resuelven los conflictos de competencias administrativas no constituye un proceso judicial, no le resultan aplicables

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, decisión del 16 de marzo de 2017, radicación 110010315000201700241.

<sup>2</sup> Contenidos en los artículos 242 a 247 del CPACA.

<sup>3</sup> Regulados en los Capítulos primero y segundo del Título VI de la misma segunda parte del CPACA, entre otras normas.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Álvaro Namén Vargas, decisión del 10 de noviembre de 2015, radicación: 2014-00142-00.

tampoco las reglas sobre nulidades procesales previstas en el artículo 207 y siguientes<sup>5</sup> de CPACA, ni del artículo 294 del mismo estatuto<sup>6</sup>, relacionadas con la nulidad procesal o la originada en la sentencia.

Por las mismas razones tampoco resultan procedentes las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y 234 del CPACA<sup>7</sup>, que solo pueden ser decretadas en el marco de procesos declarativos por parte de los magistrados y jueces de lo contencioso administrativo.

Resuelto el asunto relativo a la improcedencia de recursos contra sus decisiones, la Sala reiterará lo consignado en la decisión del 6 de agosto de 2024 que resolvió el conflicto de competencia positivo entre el Consejo Nacional Electoral y Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República relativo i) a su competencia para resolver el conflicto de la referencia y ii) a las razones por las cuales la decisión del 6 de agosto de 2024 respeta el fuero especial del presidente de la República.

### **i) Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para resolver el conflicto de competencias administrativas suscitado entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República**

El conflicto de competencias de la referencia tenía por objeto definir 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

---

<sup>5</sup> **Artículo 207. Control de legalidad.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.

**Artículo 208. Nulidades.** Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente.

**Artículo 209. Incidentes.** Solo se tramitarán como incidente los siguientes asuntos: //1. Las nulidades del proceso. (...)

<sup>6</sup> **Artículo 294. Nulidades originadas en la sentencia.** La nulidad procesal originada en la sentencia únicamente procederá por incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su representante, por omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de Magistrados al previsto por la ley. //Mediante auto no susceptible de recuso, el juez o Magistrado Ponente rechazará de plano por improcedente la solicitud de nulidad contra la sentencia que se funde en causal distinta de las mencionadas.

<sup>7</sup> **Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

**Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

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.

En ese conflicto positivo de competencias administrativas, el Consejo Nacional Electoral la reclamaba, pues este ejerce funciones de tal naturaleza. También alegaba competencia la Comisión de Investigación y Acusaciones, pues los artículos 174, 175 y siguientes de la Constitución Política, facultan al Congreso de la República «de forma exclusiva para ejercer la investigación y juzgamiento sobre los actos del presidente de la República».

Esta Sala, desde 2006<sup>8</sup>, ha evidenciado porque es competente para resolver los conflictos de competencia entre una autoridad que cumple función administrativa y otra que cumple función jurisdiccional, por cuanto no se trata de un conflicto entre jurisdicciones ni entre autoridades que ejerzan (todas) una función jurisdiccional, pues, en estos últimos eventos, sería la Corte Constitucional la autoridad competente para dirimir el asunto, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241, numeral 11, de la Constitución Política, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015, y, en el segundo caso, sería la autoridad judicial que establezca el respectivo código de procedimiento (generalmente, el superior funcional de las dos autoridades involucradas).

La Sala de Consulta ha considerado que es un imperativo constitucional y legal resolver los conflictos de competencias planteados en tales circunstancias, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237, numeral 6, de la Carta Política, así como de los artículos 3, 39 y 112 del CPACA, en ejercicio de la función legal que a ella le corresponde. En particular, porque el efecto de la indefinición respecto de la autoridad competente, o la duda sobre la misma, puede afectar el debido proceso y otros derechos fundamentales de los involucrados<sup>9</sup>.

En efecto, este cuerpo colegiado ha considerado<sup>10</sup> que mantiene su competencia en estos casos, para dirimir la controversia, debido a que, primero, por disposición del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011, «las autoridades [deben buscar] que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]»; y, en segundo lugar, porque, para identificar la autoridad competente, debe agotarse primero el respectivo análisis de fondo sobre las competencias de las autoridades concernidas. A este respecto, la Sala ha señalado que, en tales circunstancias:

---

<sup>8</sup> Mediante decisión del 22 de junio de 2006, radicado núm. 11001-03-06-000-2006-00059-00, se consideró que: «La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para conocer de los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre autoridades administrativas entre sí; o entre una autoridad administrativa y otra de distinta naturaleza; o entre dos autoridades que no sean de naturaleza administrativa, siempre y cuando se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa».

<sup>9</sup> Ver otros pronunciamientos similares adoptados por la Sala: Decisiones del 22 de junio de 2006 (rad. 2006-00059); el 19 de julio de 2007 (rad. 2007-00056); el 6 de agosto de 2009 (rad. 2009-00042); el 18 de septiembre de 2014 (rad. 2014-00168); el 16 de mayo de 2018 (rad. 2017-0200); el 18 de junio de 2019 (rad. 2019-00063); el 20 de mayo de 2021 (rad.2021-00024); el 6 de julio de 2022 (rad. 2022-000033).

<sup>10</sup> Decisiones del 22 de junio de 2006 (rad. 2006-00059); el 18 de septiembre de 2014 (rad. 2014-00168); el 16 de mayo de 2018 (rad. 2017-00200), el 18 de junio de 2019 (rad. 2019-00063), el 25 de octubre de 2023 (2024-00284), el 6 de agosto de 2024 (2024-00280), entre otras.

[...] no puede definir de antemano si el asunto que genera el conflicto es administrativo o judicial, pues ello depende de la entidad o el organismo al cual le sea asignada la competencia. [...] Por tal razón, es necesario definir primero la competencia, para que la autoridad que sea declarada competente aplique los principios y las normas que resulten pertinentes, de acuerdo con la naturaleza de la función a ejercer<sup>11</sup>.

En el mismo sentido, ha sostenido que:

No es posible establecer, de forma anticipada (*a priori*) la naturaleza de la actuación que deba iniciarse o proseguirse, en este caso, pues ello depende, justamente, de cuál de las autoridades en conflicto sea declarada competente, [por lo que] es necesario que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva el conflicto [...]<sup>12</sup>.

En la hipótesis específica de los conflictos de competencia surgidos entre dos autoridades (cualquiera que sea su naturaleza), en los que la respectiva función pública es judicial, para una de ellas, y administrativa, para la otra, la Sala de Consulta ha considerado<sup>13</sup> que es la competente para resolverlos, bajo el entendido de que puede tratarse, igualmente, de conflictos en los cuales la autoridad competente sea aquella que ejerce la función administrativa, conclusión a la que solo podría llegarse una vez agotado el estudio de fondo que permita constatar esa situación.

Este criterio orgánico ha sido compartido por la Corte Constitucional, en múltiples providencias. Así, por ejemplo, en **el Auto núm. 1691 del 9 de noviembre de 2022**, en un conflicto suscitado entre **una autoridad administrativa y una judicial**, sostuvo lo siguiente:

1.4. En consecuencia, resulta claro que escapa de las facultades de la Corte la resolución de una controversia en la que no están inmiscuidas dos autoridades en ejercicio de funciones jurisdiccionales. Sin embargo, “en aras de garantizar el efectivo acceso al poder público y salvaguardar el principio de celeridad, resulta importante remitir el presente asunto a la autoridad competente para resolver el presente conflictos [sic] de competencia”<sup>15</sup>.

1.5. Al respecto, esta Corporación, mediante Auto 1044 de 2021<sup>16</sup>, señaló que en los conflictos de competencia sobre actuaciones disciplinarias entre una autoridad judicial y una autoridad administrativa que no tienen un superior común resulta “aplicable lo dispuesto por los artículos 39 y 112 de la Ley 1437 de 2011, según los cuales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para resolver los conflictos de competencia (i) entre autoridades del orden nacional, incluidas las entidades territoriales, o en los que esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) se refieran a un asunto de naturaleza administrativa y (iii) versen sobre un asunto particular y concreto”. Y reiteró la posición de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. 2017-00200).

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 20 de mayo de 2021.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisiones del 18 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-06-000-2014-00168-00; 16 de mayo del 2018, rad. 11001-03-06-000-2017-00200-00; 18 de junio de 2019, rad. 11001-03-06-000-2019-00063-00; 20 de mayo del 2021, rad. 11001-03-06-000-2021-00024-00.

según la cual, “la aplicación de un criterio estrictamente orgánico permite considerar que, a falta de restricción constitucional explícita en el artículo 237 de la Carta Política para que el Consejo de Estado dirima conflictos de competencia de naturaleza administrativa, será su Sala de Consulta y Servicio Civil la autoridad llamada a dirimir este tipo de colisión de competencias donde hay, por lo menos, una autoridad administrativa que se declara incompetente para ejercer sus funciones administrativas”<sup>14</sup>. [Se resalta]

De lo expuesto, se concluye que, en atención al expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3°, 39 y 112 del CPACA, y a la jurisprudencia constitucional citada, la Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para dirimir un conflicto de competencias cuando al menos una de las autoridades en conflicto sea de carácter administrativo y reclame o rechace funciones de esa naturaleza, tal y como sucede cuando un conflicto involucre a dos autoridades, una en ejercicio de función administrativa y otra en ejercicio de función jurisdiccional.

## **2) La decisión de la Sala respeta el fuero presidencial en los estrictos términos previstos en la Constitución y la ley**

Mediante la decisión de la referencia se salvaguardó el fuero presidencial reconocido en el ordenamiento jurídico, toda vez que se reconocieron las competencias constitucionales que le asisten al Consejo Nacional Electoral por disposición expresa de la Constitución Política, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las determinaciones contenidas en el artículo 109 superior, así como la transparencia y la moralidad pública en las campañas electorales.

En concordancia con lo anterior, en la decisión que es objeto del incidente de nulidad, la Sala fue enfática en reconocer que «[e]n 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 lo cual se infiere que el fuero presidencial ha sido reconocido y respetado, pues de ninguna manera la Sala señaló que una autoridad administrativa puede adelantar un proceso judicial en contra del presidente de la República, ni mucho menos que dicha autoridad tenga la capacidad de afectar su permanencia en el cargo. Es el Congreso de la República, como se explicó en la misma decisión, la autoridad que tiene la potestad de decretar o no la pérdida del cargo conforme al procedimiento correspondiente, el cual debe adelantarse de manera autónoma. Además según lo dispuesto por la Corte Constitucional

---

<sup>14</sup> «[15] Auto 859 de 2021. CJU-361. M.P. Alberto Rojas Ríos. La cita 16 corresponde al CJU-609 sustanciado por la M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Esta posición también ha sido defendida por la Corte en los Autos 859 y 1044 de 2021; 1658 de 2022; 1039, 1963, A-2023 y A-2024 de 2023, entre otros. Y la última referencia corresponde al Auto del Consejo Superior de la Judicatura. Auto del 28 de mayo de 2014. Rad. 110010102000201302213-00, reiterado en el auto del 4 de febrero de 2016, rad. 110010306000201500176-00».

en la Sentencia C-1153 de 2005, la determinación sobre si se impone o no la sanción debe atender a la gravedad de la falta y al principio de proporcionalidad.

En este sentido, la Sala advirtió que las investigaciones administrativas que adelanta el Consejo Nacional Electoral contra las campañas electorales presidenciales de la Coalición Pacto Histórico del año 2022, en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 265 de la Constitución Política, incluyen de manera inescindible al entonces candidato presidencial y actualmente presidente de la República, señor Gustavo Francisco Petro Urrego, toda vez que por disposición del artículo 19 de la Ley 996 de 2005 «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».

Lo anterior, sin desconocer el fuero constitucional del presidente de la República para ser investigado y eventualmente sancionado con la pérdida del cargo por causales de indignidad política, exclusivamente, por el Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política y con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 996 de 2005 que prevé: «De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden [...] 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».

Finalmente, en relación con el argumento planteado por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, a través de su apoderado, sobre el supuesto desconocimiento de la Sentencia de Unificación SU-431 de 2015, la Sala considera que la *ratio decidendi* de la providencia, relativa al alcance del fuero constitucional de los altos funcionarios del Estado [en el caso específico del fiscal general de la Nación] en relación con las funciones constitucionales asignadas a organismos de control, como la Contraloría General de la República, no constituye precedente judicial para el caso analizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en la decisión del 6 de agosto de 2024 y, por tanto, no era aplicable de manera automática al conflicto examinado, porque el supuesto de hecho puesto a consideración, contaba con elementos fácticos y normativos distintos a los analizados por la Corte Constitucional en la referida sentencia.

En consecuencia, el razonamiento que sustenta la aplicación de la Sentencia SU-431 de 2015 al caso presente resulta ser incorrecto y antitécnico. No es posible hacer la aplicación de la subregla jurisprudencial fijada en esta sentencia, a este caso en el cual están comprometidas las garantías electorales, sin incurrir en un error interpretativo mayúsculo pues, a todas luces no es este un caso análogo que permita tal aplicación.

### **3. Caso concreto**

En el presente asunto, el apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego solicitó la nulidad de la decisión del 6 de agosto de 2024 emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, bajo dos ejes: *i)* que la Sala de Consulta y Servicio Civil carece

de competencia para conocer del conflicto de competencias suscitado entre el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, **ii)** que existe una irregularidad que afecta el derecho al debido proceso, para lo cual presentó argumentos tendientes a controvertir el análisis que efectuó la Sala en dicha decisión.

La Sala rechazará por improcedente la solicitud de nulidad presentada por el apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, teniendo en cuenta las consideraciones antes expuestas, las cuales se concretan así:

**i)** Contra las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil que resuelven conflictos de competencia no procede ningún recurso, conforme al artículo 39 del CPACA (modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021), según se analizó en precedencia.

**ii)** La Sala de Consulta y Servicio Civil no cumple funciones jurisdiccionales, y, por ende, no resultan procedentes los medios de impugnación, ni el decreto de medidas cautelares, entre ellas la medida cautelar de urgencia, propios de los procesos de tal naturaleza.

**iii)** Las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil al resolver conflictos de competencia son definitivas y de obligatorio cumplimiento, teniendo en cuenta que su objetivo es garantizar la seguridad jurídica en el desarrollo de una actuación administrativa y el derecho constitucional al debido proceso, dentro del cual la definición de la autoridad competente es una garantía esencial.

**iv)** Los argumentos de la solicitud de nulidad relacionados con que la Sala de Consulta y Servicio Civil, a través de la decisión del 6 de agosto de 2024 vulneró la regla del fuero presidencial establecida en la Sentencia SU-431 del 2015 e interpretó erróneamente los artículos 19, 21 y 26 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, más que evidenciar una presunta afectación al derecho fundamental del debido proceso o una nulidad de «rango constitucional», ponen de presente que lo pretendido por el apoderado es reabrir el estudio y la definición de la competencia administrativa contenida en la decisión del 6 de agosto de 2024 de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

En efecto, en la solicitud de nulidad se proponen criterios hermenéuticos disímiles sobre las normas constitucionales y legales que regulan la competencia tanto del Consejo Nacional Electoral como de la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, que en síntesis se contraen a sostener su inconformidad con lo decidido por la Sala.

**v)** Conforme se explicó en acápite anteriores, contrario a lo sostenido por el solicitante, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para dirimir los conflictos de competencias que involucren dos autoridades, una que ejerza una función administrativa y una que ejerza una función judicial, en atención al mandato de los artículos 29, 236 y 237 de la Carta Política, así como de los artículos 3º, 39 y 112 del CPACA, en armonía con la jurisprudencia que sobre la materia ha fijado la Corte Constitucional y lo resuelto en casos análogos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

vi) La competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para resolver el conflicto de competencias de la referencia fue recientemente reiterada mediante sentencia de tutela proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 8 de abril de 2024, con radicado núm. 11001-03-15-000-202400636-00 en la cual se reconoció de manera expresa la competencia de la Sala.

vii) Sobre la petición subsidiaria relativa a que la Sala absuelva interrogantes concernientes al fuero presidencial en relación con el procedimiento que compete al Consejo Nacional Electoral por la presunta violación de topes y financiamiento ilegal de la campaña, y la competencia de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, para investigar y juzgar al presidente de la República, la Sala considera que no corresponde a una solicitud de aclaración, sino que tiene por finalidad reabrir el debate sobre la competencia administrativa que ya fue resuelta en la decisión del 6 de agosto de 2024.

viii) Finalmente, respecto de la solicitud de decretar una medida cautelar de urgencia de suspensión de los efectos de la decisión emitida el 6 de agosto de 2024 por la Sala de Consulta y Servicio Civil, también se declarará improcedente, pues la resolución de conflictos de competencia administrativa no tiene la naturaleza de los procesos judiciales y, por tanto, no resultan aplicables las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y 234 del CPACA, en atención a las consideraciones previamente expuestas.

Por todo lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR por improcedente** la solicitud de nulidad formulada por el apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, en contra de la decisión adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 6 de agosto de 2024, por medio de la cual se resolvió el conflicto de competencias de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: RECHAZAR por improcedente** la petición subsidiaria de aclaración y la medida cautelar solicitada de la decisión adoptada el 6 de agosto de 2024, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: RECONOCER** personería al doctor Héctor Alfonso Carvajal Londoño, como apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión al Consejo Nacional Electoral, a la Comisión Legal de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, al apoderado del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y al señor José Manuel Abuchaibe Escolar.

**QUINTO: INCORPORAR** el presente auto al expediente.

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

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Presidenta de la Sala

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la 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.