



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00004-00
Demandantes: Pedro Felipe Gutiérrez Sierra
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Tema: Requisitos para la admisión de la demanda. Artículos 162 y 166 de la Ley 1437 del 2011.

AUTO QUE ADMITE DEMANDA

El despacho se pronuncia sobre la admisión del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda y sus pretensiones

1. El 14 de enero del 2026¹, el señor Pedro Felipe Gutiérrez Sierra, actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en la que solicitó la nulidad parcial del artículo 1º de la Resolución 12111 del 23 de diciembre del 2025, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral fijó el límite del monto de gastos de las consultas que realicen los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos para la toma de decisiones o la escogencia de candidatos a la Presidencia de la República y que se realicen durante el año 2026.

1.2. Concepto de la violación

2. La resolución acusada incurre en la causal de nulidad por **infracción de norma superior** por desconocimiento de los artículos 13, 40, 103, 107 y 265 de la Constitución Política, así como los artículos 3, 34 y 36 de la Ley 1437 del 2011; 2º y 7º de la Ley 130 de 1994 y 1º y 23 de la Ley 1475 del 2011.

3. Se cuestiona que el artículo 1º del acto cuestionado refiere que el tope de gastos permitidos para el desarrollo de las consultas presidenciales, «debe ser gastado de manera conjunta por las campañas que adelanten todos los candidatos del respectivo partido o movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coalición **prorrateada a partes iguales entre cada uno de los precandidatos, que sean inscritos y participen en la Consulta a realizarse el 08 de marzo de 2026**»

4. La regla que se resalta impacta directamente la igualdad y las reglas constitucionales que rigen la fijación de límites en los gastos de campaña, en tanto al definir que se deben prorratear en partes iguales entre los precandidatos, no se atiende el número de participantes inscritos un proceso consultivo determinado. Indicó que:

¹ Índice 0003. Sistema SAMAI.

«Como consecuencia de lo anterior, se generan efectos desiguales en la capacidad real de financiación de las campañas, pues en aquellas consultas con menor número de precandidatos cada uno puede disponer de una mayor porción del tope autorizado, mientras que en las consultas con mayor número de aspirantes el mismo límite debe dividirse entre más participantes, reduciendo sustancialmente los recursos disponibles por campaña.

Esta situación no responde a un criterio objetivo, razonable ni proporcional, desconoce la igualdad real en la competencia democrática y afecta el derecho a la participación política en condiciones equitativas».

5. Se alega a su vez la **falsa motivación**, indicando únicamente que, «al adoptar una regla de prorrateo uniforme sin considerar circunstancias fácticas relevantes ni evaluar sus efectos reales sobre la competencia democrática, lo que desvirtúa la finalidad invocada de equidad y transparencia en la financiación política».

1.3. Inadmisión y subsanación

6. En providencia del 20 de enero del 2026² se inadmitió el medio de control de la referencia, con el fin de que la parte demandante subsanara un defecto evidenciado en el planteamiento del concepto de la violación expuesto en la demanda, en tanto si bien el actor refería al cargo de nulidad por falsa motivación, en realidad no presentaba un desarrollo completo y autónomo del mismo.

7. En escrito del 22 siguiente³, esto es, dentro de la oportunidad otorgada para el efecto⁴, el demandante presentó escrito en el que corrigió el yerro antes indicado.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁵ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019⁶, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia.

9. De igual manera, la ponente es competente para verificar el cumplimiento de los requisitos formales consagrados en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y los anexos relacionados en el artículo 166 *ídem*, según los artículos 125.3, 168 a 172 del mismo estatuto.

2.2. Sobre la admisión de la demanda

10. Corresponde verificar: (i) si el acto acusado es susceptible de control en sede de nulidad; (ii) si la demanda fue presentada oportunamente; (iii) el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la designación de las partes, lo que se pretende expresado con precisión y claridad, los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas, el concepto de la violación y lugar o canal digital de notificación de las partes o que se desconoce el mismo y; (iv) lo consagrado en el artículo 166 de la mencionada ley en relación con los anexos.

² Índice 005. Sistema SAMAI.

³ Índice 010. Sistema SAMAI.

⁴ El traslado para corregir la demandada inadmitida, transcurrió entre el 23 de enero y 4 de febrero del 2026, de conformidad con la anotación secretaría del índice 009 del sistema SAMAI.

⁵ "ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: (...) 2. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional (...)"

⁶ Modificado por el Acuerdo 434 del 2024.

2.2.1. Actos cuestionados en esta oportunidad

11. El demandante pide la nulidad parcial del artículo 1º de la Resolución 12111 del 23 de diciembre del 2025, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral fijó el límite del monto de gastos de las consultas que realicen los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos para la toma de decisiones o la escogencia de candidatos a la Presidencia de la República y que se realicen durante el año 2026.

12. De una lectura de dicho acto, se puede concluir que el mismo es tiene el carácter de general y abstracto, en tanto no regula una situación particular y concreta, razón por la cual, puede ser cuestionado por este medio de control.

2.2.2. Otros requisitos de la demanda

13. Se tiene que el escrito se ajusta formalmente a las exigencias del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, en tanto: (i) están debidamente designadas las partes; (ii) las pretensiones fueron formuladas de manera clara, precisa y son consonantes con el medio de control invocado; (iii) se enunciaron de forma ordenada los hechos y se desarrolló el concepto de la violación; (iv) se allegó la copia del acto acusado y (v) se informó sobre la dirección de notificación electrónica de las partes.

14. En cuanto hace al cargo de nulidad por falsa motivación, es necesario hacer una precisión, en tanto de la revisión del escrito de subsanación de la demanda, se observa que el mismo se edifica en que «la autoridad electoral haya evaluado ni justificado por qué resulta admisible que, dentro de un mismo proceso consultivo y frente al mismo electorado, algunos precandidatos dispongan de una capacidad de financiación sustancialmente mayor que otros». En atención a ello, concluyó que:

«En consecuencia, la motivación del acto administrativo no se corresponde plenamente con la realidad fáctica que debía servir de soporte a la decisión regulatoria, configurándose el vicio de falsa motivación, al fundarse en una apreciación incompleta de las circunstancias relevantes que debieron ser consideradas por la autoridad electoral».

15. De la lectura de lo anterior, se evidencia que el mismo se estructura en la realidad en una **falta de motivación**, ya que el actor extraña del contenido del acto, la justificación correspondiente para determinar el por qué era procedente determinar que la distribución del tope de gastos sería a prorrata entre los precandidatos participantes de las consultas. Por ello, se precisa que la demanda se admite en este punto, bajo ese título.

16. De otra parte, en atención a lo señalado en el artículo 162.8 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el actor acreditó que, con el correo de radicación, se remitió copia del memorial a la entidad accionada.

17. Por lo expuesto, la magistrada ponente,

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad presentada por el ciudadano Pedro Felipe Gutiérrez Sierra en contra del Consejo Nacional Electoral. En consecuencia, se dispone:



1. **Notifíquese** personalmente al representante legal del Consejo Nacional Electoral o a quien haga sus veces, en la forma prevista en los artículos 197 y 199 del CPACA.
2. **Notifíquese** por estado a la parte actora.
3. **Notifíquese** personalmente al agente del Ministerio Público.
4. **Infórmese** a la comunidad sobre la existencia de este proceso de conformidad numeral 5º del artículo 171 del CPACA.
5. **Notifíquese** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el último inciso del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.
6. **Adviértase** al Consejo Nacional Electoral que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar al expediente copia de todos los antecedentes administrativos del acto acusado, con su respectivo expediente y que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.
7. De igual manera, se ordena a la Secretaría de la Sección a que fije en la página web la presente providencia para conocimiento de la ciudadanía en general conforme el artículo 171.5 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

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