

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
DE BOGOTÁ D.C.**



**SALA CIVIL  
ÁREA CONSTITUCIONAL**

**MARTHA ISABEL GARCÍA SERRANO  
Magistrada Ponente**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre dos mil veinticuatro (2024)  
(Decisión discutida y aprobada en Sala de la fecha)

Tutela Radicado N.º	11001 2203 000 <b>2024 02685 00</b>
Accionante.	Ricardo Roa Barragán
Accionada.	Comisión Nacional Electoral
Vinculados	Partes del Expediente CNE-E-DG-2023-002164

### 1. ASUNTO A RESOLVER

Sobre la procedencia de la acción de tutela formulada por el accionante de la referencia, contra el ente mencionado, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales denominados debido proceso, acceso a la administración de Justicia, postulación y defensa, en el trámite administrativo radicado bajo el No.CNE-E-DG-2023-002164, adelantado por el Juez accionado. <sup>1</sup>

### 2. SÍNTESIS DEL MECANISMO

**2.1.** Que, el accionante en amparo de las prerrogativas fundamentales citadas, pretende se ordene a la entidad accionada proceda a resolver de fondo la postulación por este presentada desde el pasado 4 de agosto de 2023, así como que dicha decisión le sea notificada en forma personal, con base en los siguientes hechos:

**2.1.1.** Que, la CNE adelanta en la actualidad un trámite administrativo sancionador, dentro del expediente No. No.CNE-E-DG-2023-002164, el cual se relaciona con los ingresos y gastos de la campaña a la presidencia de la República de Colombia, en la cual se investiga, entre otros, a dicho accionante, como gerente de la compañía del entonces candidato Gustavo Petro Urrego.

<sup>1</sup> Asunto asignado mediante Acta Individual de Reparto de fecha 11 de octubre de 2024, Secuencia 392.

**2.1.2.** Que, su apoderado judicial el 4 de agosto de 2023, postuló el archivo de la indagación por varias razones de orden jurídicas que se formularon en el documento, entre las que se encuentran yerros a nivel procesal que no permiten continuar con el trámite.

**2.1.3.** Que, dicha solicitud fue recibida por la entidad accionada bajo el No. CNE-E-DG-2023-019854 y glosada al expediente, por lo que obra a folios 2421 al 2428 vuelto.

**2.1.4.** Que, con auto del 10 de agosto de dicho año, la accionada emite decisión con respecto al decreto de pruebas de oficio, indicando en su parte resolutive que, frente al derecho de postulación de su defensor, en el artículo primero, reconoció personería jurídica, así:

*“PARÁGRAFO: Frente al Radicado CNE-E-DG-2023-019854 del 04 de agosto de 2023, esta Corporación se pronunciará en acto posterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.*

**2.1.5.** Que, hasta la fecha, dicho ente, no ha dado respuesta de fondo, concreta y precisa, frente al archivo de las diligencias.

### **3. RÉPLICA**

**3.1. La Comisión Nacional Electoral** (archivo 09 Cdo tutelar), solicita la negación del presente mecanismo constitucional, por haber operado el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, dado que, las pretensiones incoadas en la acción de tutela se dirigen a que se resuelva la solicitud presentada bajo el radicado CNE-E-DG-2023-019854 del 4 de agosto de 2023, con la cual se pretendía se archivara la indagación preliminar, solicitud que además de haber sido contestada oportunamente mediante Auto del 10 de agosto de la anualidad en cita, también fue resuelta por parte del Consejo Nacional Electoral dentro de la Resolución 05175 del 8 de octubre de 2024, la cual se itera, una vez se encuentre firmada con el cumplimiento de las respectivas disposiciones reglamentarias, será notificada al accionante en los términos del artículo 67 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, es de conocimiento público, que, mediante comunicado de prensa del 8 de octubre de 2024, el Consejo Nacional Electoral, informó, lo siguiente:



### Comunicado de Prensa CNE

La Sala Plena del Consejo Nacional Electoral en sesión de hoy, 8 de octubre del presente año, decidió por mayoría, **ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR 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, **MARIA LUCY SOTO CARO** y **JUAN CARLOS LEMUS GÓMEZ**, auditores; al **MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA** y al **PARTIDO POLÍTICO UNIÓN PATRIÓTICA "UP"**; por la presunta vulneración al régimen de financiación de las campañas electorales.

En este orden, 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 **TRES MIL SETECIENTOS NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS M/CTE** (\$3.709.361.342), con fundamento en lo establecido en el artículo 109 Constitucional, artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, artículos 12 y 19 de la Ley 996 de 2005 en concordancia con lo establecido en la Resolución 0694 de 2022 adoptada por la Corporación, al tenor de las faltas que se especifican a continuación:

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).

---

*Consejo Nacional Electoral*  
Carrera 7 # 32-42  
San Martín Centro Comercial, piso 4 zona Sur Oriental  
atencionciudadadano@cne.gov.co



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**.

Para la **segunda vuelta**, se les formula cargos por la presunta vulneración al límite de gastos por la suma de **MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE** (\$1.646.386.773), con fundamento en lo establecido en el artículo 109 Constitucional, artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, artículos 12 y 19 de la Ley 996 de 2005 en concordancia con lo establecido en la Resolución 0694 de 2022 adoptada por la Corporación, al tenor de las faltas que se especifican a continuación:

1. Omitir el reporte de gastos por concepto del pago del evento realizado el 19 de junio de 2022 (**MOVISTAR ARENA**) por valor de **CIEN 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 NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE** (\$962.957.784).

---

*Consejo Nacional Electoral*  
Carrera 7 # 32-42  
San Martín Centro Comercial, piso 4 zona Sur Oriental  
atencionciudadadano@cne.gov.co



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 (\$530.579.963).

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).

Por último, 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.

Las magistradas Alba Lucía Velásquez y Fabiola Márquez, salvaron su voto.

Consejo Nacional Electoral - CNE  
Bogotá, octubre 8 de 2024.

## 4. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia.

Esta Sala de Decisión es competente para dirimir la presente acción de tutela, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991 (art. 37), 1983 del año 2017 y demás disposiciones pertinentes.

### 4.2. Marco Constitucional, Legal y Jurisprudencial en torno a la procedencia de la tutela contra actos administrativos.

La tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional y subsidiario, creado con el propósito de proteger los derechos fundamentales de los miembros de la colectividad que resulten amenazados o vulnerados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas o por los particulares en los casos expresamente señalados por la ley; luego, únicamente procede cuando el afectado no cuente con otro mecanismo de defensa judicial ordinario, o si, aun existiendo, se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.<sup>2</sup>

En este orden, para que esta prerrogativa sea efectiva, es necesario que cada una de las etapas procesales estén previamente definidas por el

<sup>2</sup> Corte constitucional. Sentencia T-401 de 2017.



Legislador, como lo prevé el artículo 29 de la Constitución Política, pues, de lo contrario, quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la misión de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. Esta previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso se denomina las “*formas propias de cada juicio*” y constituye, por lo tanto, la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momento la conducta de los jueces o de la administración se convierte en ilegítima, por desconocerse lo dispuesto en las normas legales<sup>3</sup>.

Ahora, en punto a la subsidiariedad, enseñó el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia T-053 de 2022, que: “*En atención a su naturaleza excepcional y residual, la acción de tutela no fue creada para ser utilizada en reemplazo de los medios judiciales disponibles en el ordenamiento jurídico, ni para desplazar al juez natural de una determinada causa o invadir su órbita decisional. Por tanto, salvo los casos en que se utilice como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable, la decisión forzosa del juez de tutela será la de declarar improcedente la acción si se advierte que se está recurriendo a este mecanismo preferente y sumario como estrategia para eludir los procedimientos y recursos ordinarios propios de cada proceso, o para reparar la incuria en su interposición.” (resalta la sala)*

#### 4.3. Caso concreto.

Descendiendo al *sub lite*, según las actuaciones adelantadas dentro del trámite cuestionado, una vez inspeccionadas las piezas procesales allegadas y al haberse verificado las actuaciones desplegadas al interior del mismo, debemos entrar a dilucidar si en el caso puesto de presente ante esta sede constitucional, se encuentran dados los presupuestos para que sean aplicados los precedentes constitucionales en torno a la viabilidad de verificar si la entidad accionada ha vulnerado el debido proceso, acceso a la administración de justicia, derecho de postulación y defensa del hoy accionante.

Veamos, en el caso bajo estudio, el accionante pretende se ordene a la CNE proceda a resolver la solicitud de archivo que su apoderado judicial radicó el pasado 3 de agosto de 2023, y que, según su dicho, no se ha resuelto hasta la presentación de este mecanismo residual -11 de octubre de 2024-.

Así las cosas, es necesario, resaltar que la procedencia de la acción de tutela contra este tipo de actuaciones es de carácter excepcional y restringido, motivo por el cual es fundamental revisar lo establecido por la Corte Constitucional en el fallo de unificación SU-226/13, en que se establece que al ser la acción de tutela un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, procede excepcionalmente para controvertir el sentido y alcance de las decisiones administrativas, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

<sup>3</sup> Sentencia T-242 de 1999

1. Se cumplan los requisitos generales de procedibilidad.

2. Se advierta que la providencia cuestionada incurrió en una o varias de las causales específicas.

3. Se determine que el vicio o defecto es de tal trascendencia que conlleva la amenaza o la vulneración de derechos fundamentales.

Bajo ese contexto y trayendo la jurisprudencia atrás citada a colación, no encuentra la Sala que la autoridad cuestionada haya incurrido en alguna de las situaciones de configuración de alguna causal de procedencia de la acción de tutela, dado que, tal y como lo señaló la entidad accionada en su escrito de contestación<sup>4</sup>, con auto fechado 10 de agosto de 2023, dicho ente procedió a resolver la petición esgrimida por el aquí promotor, en donde se le indicó.

*“(...) ARTÍCULO PRIMERO: RECONOCER personería al doctor GERMAN EDUARDO PALACIO ZUÑIGA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.485.379 y T. P. número 64.754 del C. S. de la J. conforme a las facultades otorgadas en el poder conferido por el ciudadano RICARDO ROA BARRAGAN. identificado con cédula de ciudadanía No. 19.451.246.*

*PARÁGRAFO: Frente al Radicado CNE-E-DG-2023-019854 del 04 de agosto de 2023, esta Corporación se pronunciará en acto posterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído. (...). (Subrayas fuera de texto)*

Aunado a que, con comunicado de prensa de fecha 8 de octubre pasado, la mayoría de la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral, decidió **ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR CARGOS** a la campaña presidencial de **PRIMERA y SEGUNDA** vuelta de la **COALICIÓN PACTO HISTORICO**, representada por los ciudadanos **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URRGEO**, candidato; **RICARDO ROA BARRAGÁN**, gerente de campaña; **LUCY AYDEE MOGOLLÓN ALFONSO** tesorera, **MARIA LUCY SOTO CARO** y **JUAN CARLOS LEMUS GÓMEZ**, auditores; al **MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA** y al **PARTIDO POLÍTICO UNIÓN PATRIOTICA “UP”**; por la presunta vulneración al régimen de financiación de las campañas electorales. Resolución No. 05175 del 8 de octubre de 2024, la cual, una vez se encuentre firmada con el cumplimiento de las respectivas disposiciones reglamentarias, será notificada al accionante en los términos del artículo 67 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, se tiene que, la acción de tutela no es el medio idóneo para lograr el archivo de la aludida investigación y/o controvertir las decisiones de la administración dentro del trámite de un proceso electoral, como reclama el accionante.

---

<sup>4</sup> Archivo 09 Cdo tutelar

Amén de que, no puede darse pábulo a las pretensiones dado que no se cumple con el elemento de la subsidiariedad, pues con anterioridad se debe agotar el conducto regular; es decir, acudir a la autoridad para exponer las irregularidades que ahora aduce; circunstancia que no se ha verificado en este asunto, por cuanto aún se encuentra en trámite la notificación de la resolución 05175 del 8 de octubre de 2024.

Corolario de lo anterior, desvirtuado queda la existencia de un perjuicio irremediable que pudiera ameritar un pronunciamiento en sede de tutela, además, no es posible extraer del expediente elementos de juicio de los cuales se infiera el daño inminente, palmario y trascendente que serviría de estribo para conceder la tutela como mecanismo transitorio, conforme permite el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, en otras palabras, brilla por su ausencia la prueba del perjuicio irremediable que aduce el promotor del amparo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., actuando como Juez Constitucional y administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **5. RESUELVE:**

**PRIMERO: DENEGAR** la protección constitucional deprecada por Ricardo Roa Barragán, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de este fallo.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta sentencia por el medio más expedito y eficaz, a través de la Secretaría de la Sala Civil, dentro del término legal, a los intervinientes en este mecanismo.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente de tutela a la H. Corte Constitucional para la eventual revisión del fallo emitido, dentro del término legal, siempre que no fuere impugnado, por Secretaría de la Sala Civil.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**MARTHA ISABEL GARCÍA SERRANO**  
Magistrada

**JORGE EDUARDO FERREIRA VARGAS**  
Magistrado

**RUTH ELENA GALVIS VERGARA**  
Magistrada

**Firmado Por:**

**Martha Isabel Garcia Serrano**  
**Magistrada**  
**Sala 021 Civil**  
**Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Jorge Eduardo Ferreira Vargas**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**Funcionario**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Ruth Elena Galvis Vergara**  
**Magistrada**  
**Sala Civil**  
**Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4d7e06511de908c92fc81b82626e3c0fae749de61b415d2f91a3d713dd0a3d7f**

Documento generado en 21/10/2024 02:24:52 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**