



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Presidente de la República y otro
Rad: 25000-23-41-000-2025-02126-01

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

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2025-02126-01
Accionantes: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTRO

Temas: Revoca sentencia de primera instancia - Ordena cumplimiento

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 20 de marzo de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

1. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho - en adelante FEDE Colombia- presentó demanda contra el presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE- con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005¹.
2. Como consecuencia, la accionante pidió que se abstengan difundir directa o indirectamente propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político.

2. Pretensiones de la demanda

3. La parte actora solicitó (transcripción literal, incluidos posibles errores):

¹ «Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones».



Ordenar al presidente de la República, Gustavo Petro Urrego y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE- dar cumplimiento inmediato a lo establecido en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 en los siguientes términos

i) Que se abstengan, de manera inmediata y hacia el futuro, de difundir -directa o indirectamente- propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación, movimiento político o candidatura, mediante publicaciones, discursos, transmisiones, redes sociales, o a través de cualquier otro medio de comunicación institucional.

ii) Que adopten de manera inmediata las medidas administrativas y técnicas necesarias para cesar los efectos de la propaganda electoral previamente difundida a través de canales oficiales, incluyendo el retiro, suspensión o despublicación de piezas, mensajes, transmisiones, discursos o contenidos institucionales que se enmarquen en la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en cuanto ello resulte necesario para asegurar el cumplimiento efectivo, continuo y no meramente formal del deber legal reclamado.

3. Hechos

4. La parte actora sostuvo que, el presidente de la República y el DAPRE han desplegado, de manera reiterada y sistemática, una conducta consistente en la difusión de mensajes y pronunciamientos de contenido electoral, tanto a favor de partidos y proyectos políticos afines como en contra de sectores de oposición y de candidaturas rivales, a través de sus cuentas personales en redes sociales y, en múltiples ocasiones, mediante canales institucionales oficiales del DAPRE.
5. Afirmó la actora que, estas actuaciones, por su contenido, frecuencia y oportunidad, exceden la defensa legítima de la gestión gubernamental y amenazan la neutralidad institucional exigida para preservar la integridad, la igualdad de condiciones y la libertad del electorado de cara a las elecciones de 2026.
6. Indicó que, el 30 de septiembre de 2023, la Misión de Observación Electoral –MOE– dirigió una comunicación oficial al presidente de la República, en la cual manifestó su preocupación por algunos mensajes publicados en su cuenta de X y en la cuenta institucional de la Presidencia de la República, por cuanto podrían ser interpretados como una posible intervención en política y generar un desequilibrio en la contienda electoral. Sostuvo que, la MOE recordó que los pronunciamientos de autoridades administrativas, especialmente de quienes ocupan las más altas dignidades del Estado, pueden afectar la libertad del electorado y exhortó al presidente a preservar la neutralidad constitucional exigida para el desarrollo de procesos electorales libres y equitativos.
7. Sostuvo que, el 21 de enero de 2024, el presidente de la República publicó en su cuenta personal de X (antes Twitter) un mensaje sobre el Pacto Histórico, partido político al cual se refirió como referente del progresismo colombiano y latinoamericano. En dicho mensaje convocó a una reunión de las 1.500 personas elegidas en 2023 para integrar el “congreso progresista”,



propuso la configuración de un solo partido político, llamó a estructurar un Frente Amplio en municipios, departamentos y a nivel nacional, y señaló de manera explícita como objetivo «ganar las elecciones del 2026» para hacer «irreversible» la transformación política que promueve².

8. Manifestó que, el 19 de septiembre de 2024, desde la cuenta institucional @infopresidencia y en el marco de la difusión del discurso del presidente de la República sobre la reforma pensional, se publicaron mensajes en los que se aludió de manera expresa a la defensa de un «proyecto progresista», se hizo referencia a la necesidad de que dicho proyecto «pueda existir en Colombia, ganar elecciones y gobernar», y se difundieron expresiones que, junto con promover un proyecto político determinado, identificaron y caracterizaron de forma negativa a quienes se oponen a dicho proyecto, presentándolos como una amenaza, todo ello a través de un canal institucional³.
9. El 15 de marzo de 2024, la cuenta de la Presidencia (@infopresidencia), replicó el discurso del presidente durante la movilización «Por la vida, el territorio, la Democracia y la Paz» en Cali, en el que afirmó que era necesario «obtener más triunfos y no solo en las próximas elecciones», y sostuvo que, «después de ganar unas elecciones», era preciso continuar con las luchas para «cambiar a Colombia», vinculando dicho cambio a la victoria electoral⁴.
10. El 19 de julio de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta personal de X (antes Twitter) un mensaje en el que manifestó su afiliación al partido político Pacto Histórico, expresando de manera textual: «Me he afiliado de primeras al Pacto Histórico. Sueño con un movimiento que sueñe con la gente en cada barrio y vereda. Una constituyente barrial y veredal», acompañando la publicación de material audiovisual relacionado con dicha manifestación: «me he afiliado de primeras al Pacto Histórico. Sueño con un movimiento que sueñe con la gente en cada barrio y vereda. Una constituyente barrial y veredal»⁵.
11. Durante la misma jornada del 19 de julio de 2025, el presidente de la República publicó un nuevo mensaje en su cuenta de X (antes Twitter) en el que saludó al Pacto Histórico en su convención, reiteró su identificación con dicho partido y destacó valores que, según sus palabras, lo orientan, como la «libertad», la «democracia» y la «vida»⁶.
12. Sostuvo que, el 1 de septiembre de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta de X (antes Twitter) un mensaje en el que se refirió a la

² @petrogustavo, 21 de enero de 2024, 8:50 a.m.
<https://x.com/petrogustavo/status/1749066908861636769>

³ 4@infopresidencia, 19 de septiembre de 2024, 3:32 p.m.,
<https://x.com/infopresidencia/status/1836865955496157666>

⁴ @infopresidencia, 15 de marzo de 2024, 6:29, p.m.,
<https://x.com/infopresidencia/status/1768781619895099400>

⁵ @petrogustavo, 19 de julio de 2025, <https://x.com/petrogustavo/status/1946721092019581080>

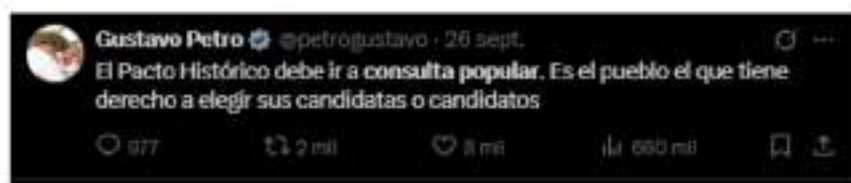
⁶ @petrogustavo, 19 de julio de 2025, 12:00 p.m.
<https://x.com/petrogustavo/status/1946616192694640688>

decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre la personería jurídica del Pacto Histórico, señalando que la “mayoría de oposición en el CNE” pretendía impedir que dicho partido político tuviera personería jurídica y pudiera participar en las elecciones que vienen.

13. En el mismo pronunciamiento afirmó que el Pacto Histórico debía «prender todas las armas (sic)», al considerar que el país se encontraba «ante un golpe brutal contra la democracia», y calificó esta situación como una «acción dictatorial del uribismo y sus aliados», promoviendo al mismo tiempo dicho partido político y descalificando las instituciones electorales y a sectores de oposición, en el marco de la contienda electoral de 2026:



14. El 26 de septiembre de 2025, el presidente se refirió en su red social X a la consulta interna del Pacto Histórico destinada a definir su candidato presidencial y las listas al Congreso de la República⁷:



15. El 3 de octubre de 2025, el Gobierno nacional convocó a una movilización en Ibagué. Durante el discurso oficial, el mandatario insistió en «ponerse en modo constituyente», a recoger firmas y dar apoyo a las listas del Pacto

⁷ @petrogustavo, 26 de septiembre de 2025, 8:31 a.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1971568363060302123>

Histórico al Congreso en 2026⁸. De igual manera, se refirió a la reelección de su proyecto y aseguró que en los próximos comicios debe elegirse una bancada progresista⁹:



16. De acuerdo con los mensajes de la cuenta de X, @DapreCol¹⁰, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República participó de dicha jornada. En su cuenta oficial publicó mensajes alusivos a la jornada de movilización en Ibagué, en la cual el presidente se refirió a la convocatoria a una Constituyente, a la reelección de su proyecto político y a la necesidad de reelegir el proyecto progresista¹¹.

17. Afirmó que, el 6 de octubre de 2025, la Procuraduría General de la Nación emitió un comunicado dirigido al presidente de la República, a su gabinete y a los demás servidores públicos, exhortándolos a abstenerse de participar en política y a garantizar que el proceso electoral se desarrolle en un ambiente de tranquilidad y respeto institucional. En dicho pronunciamiento se recordó que el derecho a defender la gestión gubernamental debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal que proscribe la participación en política y la utilización de recursos, canales o plataformas oficiales para favorecer o perjudicar a partidos, movimientos o candidaturas¹².

⁸ Presidencia de la República, Alocución del presidente de la República, 3 de octubre de 2025, 1:21:30 en adelante. <https://www.youtube.com/watch?v=lzaOpXeRyCM>

⁹ Presidencia de la República, "Palabras del presidente Gustavo Petro Urrego en la movilización por la democracia, la dignidad y la independencia nacional", [Discurso], Plaza Murillo Toro, Ibagué, 3 de octubre de 2025, <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-Urrego-en-la-movilizacion-por-la-demo-251003.aspx>

¹⁰ @DapreCol, 3 de octubre de 2025 <https://x.com/DapreCol/status/1974320086233330182>

¹¹ Radio Nacional de Colombia, "Democracia y dignidad..." 3 de octubre, [política] <https://www.radionacional.co/actualidad/politica/democracia-y-dignidad-presidente-petro-movilizo-mas-de-7000-personas-en-ibague>

¹² Procuraduría General de la Nación, "llamado del Procurador General de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco, al Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego y demás servidores públicos", Boletín



18. El 25 de octubre de 2025, en respuesta pública a una publicación de la entonces precandidata presidencial Victoria Eugenia Dávila, el presidente de la República difundió un mensaje en su cuenta personal de X (antes Twitter) en el que formuló señalamientos de «extrema gravedad» dirigidos directamente a la precandidata¹³.
19. El 27 de octubre de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta personal de X (antes Twitter) un mensaje en el que se refirió a los resultados de la consulta interpartidista, agradeciendo el respaldo recibido y afirmando que el Pacto Histórico constituye la «principal fuerza política de Colombia», al señalar que tiene «los arrestos de ganar el próximo gobierno». Dicho mensaje vinculó expresamente los resultados de la consulta y la proyección electoral futura del Pacto Histórico, en un contexto de contienda política.
20. El 21 de noviembre de 2025, de acuerdo con revelaciones periodísticas, el presidente durante uno de sus discursos públicos volvió a hacer referencia a las elecciones de 2026 y dijo que, como jefe de Estado, le corresponde garantizar las elecciones, pero «El país solo decide dos cosas, o volvemos a la gobernanza (...) paramilitar o vamos pa'lante. Yo invito a Colombia a ir pa'lante» vinculando dicha disyuntiva con el proceso electoral venidero¹⁴.
21. El 27 de noviembre de 2025, luego de que se conociera la decisión del Consejo Nacional Electoral sobre los topes durante la campaña a la Presidencia de la República, el mandatario se refirió a dicha decisión, comentando una publicación del medio Blue Radio, en el que aparece la precandidata presidencial Paloma Valencia¹⁵.
22. El 30 de noviembre de 2025, con ocasión de la divulgación de los resultados de la encuesta de Invamer, el presidente de la República publicó un mensaje en su cuenta personal de X (antes Twitter) en el que, al referirse a dichos resultados, aludió a la eventual reelección del denominado «proyecto democrático», afirmando de manera textual: «Si vuelve a elegirse el proyecto democrático, Bolívar vivirá en los corazones de todas y todos los colombianos. Romperemos las cadenas y abriremos las oportunidades aún más para el pueblo», vinculando expresamente el escenario electoral descrito por la encuesta con una proyección electoral futura¹⁶:

1122, 6 de octubre de 2025, <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/llamado-procurador-general-gregorio-eljach-al-presidente-gustavo-petro-y-servidores-publicos.aspx>

¹³ @petrogustavo, 25 de octubre de 2025, 3:21 p.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1982180633347522963>

¹⁴ Wradio, 21 de noviembre de 2025, wradico [Instagram], <https://www.instagram.com/reel/DRV12PsgGbe/?igsh=MWw3b2tpdHpmYXp5Zg%3D%3D>
23@petrogustavo, 27 de noviembre de 2025, 5:47 p.m.

¹⁵ @petrogustavo, 27 de noviembre de 2025, 5:47 p.m. <https://x.com/petrogustavo/status/1994176274106073277>

¹⁶ @petrogustavo, 30 de noviembre de 2025, 11:57 p.m. <https://x.com/petrogustavo/status/1995356503578902988>



23. El 3 de diciembre de 2025, de acuerdo con información pública divulgada por medios de comunicación, se conoció que el presidente de la República asistió a una reunión en la que participaron distintos precandidatos presidenciales y actores políticos vinculados al denominado «Frente Amplio», coalición política conformada con miras a la participación conjunta en las elecciones de 2026¹⁷.

24. La parte actora sostuvo que constituyó en renuencia a las demandadas; sin embargo, en respuesta del 10 de diciembre, el Grupo Jurídico del DAPRE respondió que el mensaje remitido por FEDE Colombia, no cumplía con los requisitos para tramitarse como derecho de petición.

4. Actuaciones procesales

25. Mediante proveído del 9 de febrero de 2026, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, admitió la acción de cumplimiento y ordenó notificar personalmente al presidente de la República y al DAPRE¹⁸.

4.1. Contestaciones a la demanda

26. Dentro del término otorgado ninguna de las accionadas contestó la demanda, por lo cual, a través de auto del 24 de enero de 2026, se abrió el proceso a pruebas y, de oficio, se ordenó por Secretaría requerir a las accionadas para

¹⁷ Daniel Jerez, “Petro asistió a cena privada con Rodríguez Zapatero y precandidatos del Frente Amplio” LA FM, 3 de diciembre de 2025, <https://www.lafm.com.co/politica/petro-asistio-a-cena-privada-con-rodriguez-zapatero-y-precandidatos-del-frente-amplio-384364>

¹⁸ Por auto del 20 de enero de 2026, la inadmitió y ordenó a la demandante corregirla, en el sentido de; i) indicar claramente las normas con fuerza material de Ley o los actos administrativos frente a los cuales dirige su demanda, precisando los apartes o artículos contenidos en estas que estima incumplidos y; ii) aportar los documentos mediante los cuales acredita haber constituido en renuencia a cada una de las autoridades accionadas, de las normas con fuerza material de Ley o de los actos administrativos cuyo incumplimiento aduce.



que allegar un informe a través del cual explicaran la finalidad o las razones por las cuales realizaron las publicaciones en las diferentes redes sociales y plataformas, mencionadas por el accionante en su demanda, así como también la relación existente entre éstas y las funciones atribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, las demandadas guardaron silencio.

27. A través de memorial del 11 de marzo de 2026, la accionante aportó nuevas pruebas a través de las cuales afirmó que se acredita la ocurrencia de hechos posteriores y la conducta por parte del presidente de la República, contrarias al mandato contenido en el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

4.2. Fallo de primera instancia

28. Mediante sentencia del 20 de marzo de 2026, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

29. El Tribunal consideró necesario hacer una diferencia entre servidor público y autoridad pública en el siguiente sentido:

Con fundamento en lo expuesto, se tiene que la categoría de servidor público comprende a toda persona natural que, en virtud de una relación legal y reglamentaria o contractual, presta sus servicios al Estado, con independencia del nivel jerárquico o de la naturaleza de las funciones asignadas.

Por su parte, la noción de autoridad pública tiene un alcance más restringido, en la medida en que se predica de aquellos servidores que detentan funciones de dirección, mando o decisión, y que, en tal virtud, cuentan con la potestad jurídica para cumplir o hacer efectivo el cumplimiento de las normas.

En ese sentido, si bien toda autoridad pública ostenta la calidad de servidor público, no todo servidor público puede ser considerado autoridad, dado que muchos de ellos ejercen funciones meramente operativas, técnicas o de apoyo, sin capacidad decisoria.

Esta distinción resulta relevante, en tanto permite delimitar con precisión los sujetos obligados en cada caso concreto, especialmente cuando se trata de exigir el cumplimiento de deberes normativos cuyo acatamiento supone el ejercicio de competencias decisorias o de dirección propias de una autoridad pública.

30. Como consecuencia, sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, la demanda que se presente en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley debe dirigirse frente aquella autoridad pública o particular en ejercicio de funciones administrativas con la capacidad jurídica de hacer efectiva la norma presuntamente desatendida o cumplirla.

31. Por tanto, en el presente asunto, «no es el presidente de la República, ni el DAPRE, quienes ostentan la competencia para hacer cumplir la prohibición dirigida a todos los servidores públicos en general de abstenerse de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través, entre otras cosas, de publicaciones».



32. A continuación, sostuvo que, la norma cuyo cumplimiento se pretende, esto es, el numeral 2.º del artículo 38 de la Ley 909 de 2005, no contempla ningún mandato claro, expreso y exigible dirigido a determinada autoridad pública, sino que contiene un prohibición dirigida a los servidores públicos en general, consistente en abstenerse de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través, entre otras cosas, de publicaciones, cuya inobservancia generaría otro tipo de responsabilidades a cargo del servidor público.
33. Finalmente, concluyó al indicar que, el medio de control ejercido no es el adecuado para exigir el cumplimiento de deberes, prohibiciones o infracciones al régimen disciplinario por parte de los servidores públicos. Así, sostuvo que no se puede confundir la responsabilidad individual del servidor público, con el acatamiento de normas claras, expresas y exigibles a una determinada autoridad pública o particular en ejercicio de funciones públicas, de manera tal que en un eventual escenario de responsabilidad a cargo del presidente de la República, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 178 de la Constitución Política, corresponderá a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes determinar se incurrió en alguna infracción al régimen disciplinario vigente, sin perjuicio de que se llegase a acreditar la configuración de otro tipo de responsabilidades.

4.3. Impugnación¹⁹

34. Inconforme con la decisión, FEDE Colombia interpuso recurso de impugnación contra la sentencia que negó las pretensiones.
35. Sostuvo que, contrario a lo afirmado por el tribunal, la acción no se dirige a que el presidente o el DAPRE exijan a otros servidores públicos el respeto por la prohibición legal, sino que el referido mandatario y dicha entidad se abstengan de incurrir directamente en la conducta prohibida; esto es, difundir propaganda electoral en los términos de la norma cuyo cumplimiento se requiere.
36. Por tanto, la sentencia incurre en una reformulación indebida de la pretensión, al atribuirle un alcance que no corresponde con lo efectivamente solicitado.
37. Asimismo, alegó que la norma cuyo cumplimiento se reclama no requiere la intervención de una autoridad distinta a las accionadas, pues se trata de una prohibición que se cumple mediante la abstención del propio servidor público accionado, como consecuencia, las accionadas sí están legitimadas en la causa por pasiva, pues son destinatarias directas del deber jurídico invocado y tienen la capacidad de ajustar su conducta al mandato de abstención previsto en la ley.

¹⁹ La sentencia del 20 de marzo de 2026 fue notificada el 17 de abril de 2025 mediante correo electrónico, y el escrito de impugnación fue radicado a través de ese mismo medio el 22 de abril de 2026, término que se encuentra oportuno.



38. Añadió que el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997 establece, entonces, que la acción de cumplimiento se dirige contra la autoridad a la que le corresponda el cumplimiento de la norma y en el caso concreto, la obligación también le compete al presidente de la República y al DAPRE.
39. A continuación, sostuvo que la norma sí establece un mandato imperativo dirigido a todos los servidores públicos, por ende, el presidente y la entidad son destinatarios directos de la prohibición. Sostuvo que el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 consagra un mandato de no hacer: regula una prohibición, esto es, un deber de una conducta negativa que consiste en abstenerse de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político a través de publicaciones oficiales y otros medios.
40. Afirmó que, en casos análogos al presente, en los que se ha solicitado el cumplimiento de mandatos que contienen prohibiciones, el Consejo de Estado ha declarado su incumplimiento aun cuando la disposición esté dirigida de manera general a todas las entidades públicas. En estos eventos, el juez de cumplimiento individualizó el deber en cabeza de la autoridad renuente a partir de sus actuaciones concretas, sin que el carácter general de la norma impida su exigibilidad. Así ocurrió, por ejemplo, frente al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, que prohíbe a las entidades estatales realizar publicidad oficial ajena a sus funciones, en donde el incumplimiento se concretó en cada una de las entidades demandadas.
41. Finalmente, indicó que, la providencia desconoce que mediante la acción interpuesta no se busca una consecuencia disciplinaria, sino garantizar la efectividad material de la ley, cuando una autoridad es renuente a cumplir un deber jurídico expreso y exigible. La conducta prohibida de difundir propaganda electoral a favor de o en contra de movimientos, agrupaciones políticas y candidatos es atribuible al presidente y al DAPRE a la luz de los hechos relatados en la demanda y, por tanto, la acción de cumplimiento es procedente para obtener una orden judicial que garantice el respeto por el mandato legal.
42. Manifestó que, en el presente caso, los eventuales mecanismos de responsabilidad a los que alude el tribunal no resultan idóneos ni eficaces para satisfacer dicha finalidad, y están orientados a un objetivo distinto de la de ordenar que se cumpla el deber legal y garantizar así el cumplimiento actual y futuro de la prohibición contenida en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en especial, porque la conducta persiste, lo que, consideró, configura una exigibilidad actual del deber legal.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia



43. La Sección Quinta²⁰ de esta Corporación es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 20 de marzo de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, según lo dispuesto en los artículos 150²¹ y 152²² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado²³.

2. Objeto de la decisión

44. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 20 de marzo de 2026, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

45. Por tanto, la Sala deberá verificar si se cumple con los presupuestos de procedibilidad y procedencia de la acción de cumplimiento y, en caso de superarse estos requisitos, deberá establecerse si en el presente caso el presidente de la República y el DAPRE se encuentran en la obligación de acatar la disposición legal indicada.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

46. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

47. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo

²⁰ El proyecto inicial no alcanzó la mayoría requerida para su aprobación en la Sala del 21 de mayo de 2026, como consecuencia fue nombrado como Conjuez el doctor Germán Bula Escobar.

²¹ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

²² Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

²³ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º].

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Que no se pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

48. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o iv], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

49. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

4. La constitución de la renuencia

50. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]».

51. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»²⁴.

52. Esta Corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»²⁵.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

²⁵ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.



53. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano²⁶.
54. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.
55. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.
56. En el caso concreto está acreditado que, el 18 de noviembre de 2025, la parte actora solicitó al presidente de la República y al DAPRE que dieran cumplimiento al numeral 2, del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, relativo a la prohibición de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier candidato, organización o movimiento político a través de medios oficiales o institucionales.



57. Además, obra constancia de la respuesta otorgada por el coordinador del Grupo de Apoyo Jurídico del DAPRE en la que respondió que, acorde con lo señalado en el escrito y a lo planteado por la Corte Constitucional, el escrito no podía ser enmarcado dentro de una petición que cumpliera los

²⁶ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



presupuestos previstos en la Ley 1755 de 2015 y lo consideró como una opinión o sugerencia.

58. Lo anterior es suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997.

5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

59. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se le ordene al presidente de la República y al DAPRE que dé cumplimiento al numeral 2, del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, relativo a la prohibición de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier candidato, organización o movimiento político a través de medios oficiales o institucionales.

60. Para la Sala, se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo. Igualmente, se satisface el presupuesto de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas.

61. Lo anterior porque, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, la acción de cumplimiento tiene como destinatario o sujeto pasivo procesal, a la autoridad renuente en general, en el cumplimiento de la ley o del acto administrativo. En efecto, una interpretación armónica de las disposiciones antes mencionadas, conduce a que la acción de cumplimiento procede de modo general contra **cualquier autoridad** que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas²⁷.

62. Además, la acción no se dirige a que el presidente o el DAPRE exijan a otros servidores públicos el respeto por la prohibición legal, sino que el mandatario y dicha entidad se abstengan de incurrir directamente en la conducta prohibida; esto es, difundir propaganda electoral en los términos de la norma cuyo cumplimiento se requiere.

63. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida en la ley. Adicionalmente, se advierte que la norma objeto de la demanda se encuentra actualmente vigente.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



64. Finalmente, el eventual cumplimiento no implicaría el establecimiento de gastos.

6. Cuestión previa

65. El tribunal de primera instancia sostuvo que, el medio de control ejercido no es el adecuado para exigir el cumplimiento de deberes, prohibiciones o infracciones al régimen disciplinario por parte de los servidores públicos. Así, sostuvo que no se puede confundir la responsabilidad individual del servidor público, con el acatamiento de normas claras, expresas y exigibles a una determinada autoridad pública o particular en ejercicio de funciones públicas, de manera tal que en un eventual escenario de responsabilidad a cargo del presidente de la República, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 178 de la Constitución Política, corresponderá a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes determinar se incurrió en alguna infracción al régimen disciplinario vigente.

66. Al respecto, la Sala debe recordar que las pretensiones están orientadas al cumplimiento de un deber establecido en una ley estatutaria sin que se esté estudiando si el presidente de la República incurrió en alguna infracción al régimen disciplinario vigente.

67. Además, en caso de que la Sala encuentre acreditado el incumplimiento alegado por la parte actora, la consecuencia únicamente estará orientada al cumplimiento de lo establecido en la norma sin que ello traiga como consecuencia una sanción, dado que no está consagrado en la norma.

7. Caso concreto

68. Corresponde a la Sala determinar si el presidente de la República y el DAPRE incurrieron en incumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2, del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, el cual establece:

Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución, les está prohibido:

(...)

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley (aportes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C01153 de 2005).

69. De la lectura de la norma se desprende que establece una prohibición, esto es, un deber de una conducta negativa en cabeza de los servidores públicos, que consiste en abstenerse de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de



publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la ley.

70. Con el fin de establecer si el presidente de la República y el DAPRE son destinatarios de la norma, basta con revisar la sentencia C-1157 de 2003, a través de la cual la Corte Constitucional realizó la revisión oficiosa del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, «por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones».

71. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que el artículo 38 establece algunas prohibiciones para los servidores públicos autorizados por la Constitución para el ejercicio de actividad política. Dentro de las prohibiciones se encuentran el presionar a sus subalternos para que apoyen determinada causa política, el difundir propaganda electoral en medios de comunicación oficiales, el favorecer laboralmente a quienes dentro de su entidad participen en igual causa política –a menos que tal favorecimiento provenga de la participación dentro de un concurso público de méritos-, el ofrecer beneficios a los ciudadanos para influir en su intención de voto y el despedir funcionarios de carrera por razones de buen servicio.

72. Además, la Corte Constitucional también fue clara al establecer que el artículo 38 es enunciativo, pues no contiene expresiones como únicamente o solamente están prohibidas las conductas ahí enunciadas. En esa medida, en el ejercicio de la actividad política, los servidores públicos también pueden incurrir en conductas prohibidas si así lo señalan otras disposiciones de rango legal, en respeto del principio de legalidad y de reserva de ley en materia sancionatoria.

73. Asimismo, en la sentencia C-794 DE 2014, la Corte Constitucional realizó algunas consideraciones relacionadas con la prohibición de participación en política dirigida a los empleados del Estado, en el siguiente sentido:

5.3.3. La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta. En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.

[...]



5.3.5.1. El abuso del derecho acaece cuando el titular lo ejerce en contra de su finalidad o función. La jurisprudencia ha previsto que constituyen ejercicio abusivo del derecho de los empleados del Estado a participar, toda actuación que suponga un incumplimiento de sus deberes o que interfiera en la actividad política. Ha destacado que se erige en ejercicio abusivo (i) la utilización de “los elementos de su despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política”²⁸; (ii) el empleo del “tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses”²⁹; (iii) el uso de “información reservada tomada de los archivos de la entidad pública a los cuales tiene acceso por razón de su cargo”³⁰ para desarrollar actividades políticas; y (iv) el ejercicio de las competencias de una forma que incline de forma ilegítima la actuación de Estado “a favor de una determinada corriente o movimiento político”³¹.

74. Al estudiar a quién estaba dirigido el mandato, expresamente sostuvo que «para evitar todo tipo de equívoco en cuanto a la extensión de esta prohibición a todos los servidores públicos se hace preciso declarar inexecutable las expresiones a “excepción de” y “que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución. Únicamente de esta manera habrá total claridad en que los sujetos pasivos de las prohibiciones enunciadas son **todos los servidores públicos**» (resaltos de la Sala).

75. Al respecto, la Constitución Política en su artículo 123 establece que son servidores públicos «los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento».

76. Mediante sentencia del 26 de julio de 2018³², el Consejo de Estado señaló que la definición del concepto de funcionario de la siguiente manera: «El Constituyente Primario utilizó de forma general el concepto de “servidor público” para comprender a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales. Para referirse a ellos en forma genérica la Carta también emplea la expresión “funcionarios”, tal como se evidencia en los artículos 118, 125, 135, 178, 179, 180, 189, 201, 208, 214, 235, 249, 253, 255, 256, 257, 260, 268, 277, 278, 279, 292, 300, 313, 315 y 354».

77. Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C - 681 de 2003 definió a los funcionarios públicos como aquellas «personas naturales que ejercen la función pública establecen una relación laboral con el Estado y son en consecuencia funcionarios públicos».

²⁸ Cita original del texto: Sentencia C-454 de 1993.

²⁹ Cita original del texto: Sentencia C-454 de 1993.

³⁰ Cita original del texto: Sentencia C-454 de 1993.

³¹ Cita original del texto: Sentencia C-454 de 1993.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 26 de julio de 2018. Radicado Número: (4912-14).



78. Sin embargo, existen diversas formas de relación y por consiguiente diferentes categorías de funcionarios públicos. La clasificación tradicional comprende los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Esta clasificación se remonta a la Ley 4a de 1913 la cual definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado.

79. El Decreto 3135 de 1968 definió los empleados públicos, quienes están vinculados a los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades que ejercen la función pública³³.

80. En virtud de la jurisprudencia citada, encontramos que los términos funcionario y servidor público son utilizados por la norma como denominación general para las personas que desempeñan cargos en entidades del Estado, entrando así a diferenciar las categorías en las que se dividen, como lo son los trabajadores oficiales y los empleados públicos.

81. Finalmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través del concepto C.E. 2191 de 2013, estableció que las prohibiciones del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 le son aplicables al presidente de la República, así lo indicó:

De igual forma le son aplicables al presidente, independientemente de su condición de candidato, las prohibiciones que de manera general señala el artículo 38 de la ley 996 de 2005, para todos los servidores públicos, (...).

La norma transcrita contiene los criterios a partir de los cuales el legislador estatutario habrá de acometer nuevos desarrollos respecto de la participación en política a que se refiere el artículo 127 de la Constitución. Los ideales de esta disposición coinciden con la noción de lo que en este concepto se ha denominado “indebida participación en política”, razón por la cual resulta además conveniente la inclusión del Presidente de la República en su calidad de servidor público dentro de las restricciones que dicha norma señala.

82. Así las cosas, el presidente de la República es un servidor público, de elección popular, a quien le resulta aplicable la prohibición establecida en el numeral 2, del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

83. Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con el DAPRE, por cuanto se trata de un organismo del sector central de la administración pública nacional que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional (artículo 38 de la Ley 489 de 1998); por tanto, no es sujeto pasivo de la norma y, en ese sentido se confirmará la negativa de las pretensiones en su contra, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

84. Ahora bien, la norma discutida como incumplida impone un deber de una conducta negativa que consiste en abstenerse de difundir propaganda

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 26 de julio de 2018. Radicado Número: (4912-14).

electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública.

85. Al respecto, es necesario establecer qué se entiende por propaganda electoral. La Ley 1475 de 2011 indicó en su artículo 35 que propaganda electoral es:

Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuáles no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

86. En el escrito inicial, la parte demandante estableció como hechos constitutivos del incumplimiento de dicha disposición los siguientes.

87. Sostuvo que, el 21 de enero de 2024, el presidente de la República publicó en su cuenta personal de X (antes Twitter) un mensaje sobre el Pacto Histórico, partido político al cual se refirió como referente del progresismo colombiano y latinoamericano. En dicho mensaje convocó a una reunión de las 1.500 personas elegidas en 2023 para integrar el «congreso progresista», propuso la configuración de un solo partido político, llamó a estructurar un «Frente Amplio» en municipios, departamentos y a nivel nacional, y señaló de manera explícita como objetivo «ganar las elecciones del 2026» para hacer «irreversible» la transformación política que promueve.



88. A pesar de que el contenido de este y otros mensajes hacen alusión al Pacto Histórico, la Sala advierte que no cumplen con la condición de ser propaganda

política, de conformidad con la definición de la Ley 1475 de 2011³⁴, dado que no están dirigidos a obtener el voto de los ciudadanos a favor de un partido o movimiento político, sino a los integrantes del «Frente Amplio» o del Pacto Histórico con el fin de impartir instrucciones o emitir opiniones.

89. Sin embargo, obra en el proceso el mensaje del 30 de noviembre de 2025, con ocasión de la divulgación de los resultados de la encuesta de Invamer, en el que presidente de la República publicó se refirió a dichos resultados, para responder a otro mensaje en el cual se invitaba a votar por un candidato en particular; como consecuencia, aludió a la eventual reelección del denominado «proyecto democrático», afirmando de manera textual: «Si vuelve a elegirse el proyecto democrático, Bolívar vivirá en los corazones de todas y todos los colombianos. Romperemos las cadenas y abriremos las oportunidades aún más para el pueblo»³⁵:



90. Asimismo, en la alocución presidencial del 3 de octubre de 2025, en Ibagué, que fue transmitida por Youtube y en redes sociales, el presidente expresamente indicó³⁶:

Y bien, entonces se trata de ganar, no me dejan porque les da mieditis que yo sea candidato, pues reelijamos el proyecto y reelijámoslo de dos maneras, en una no puedo hablar mucho porque también me prohíben, pero habrá una persona aquí elegida por el pueblo en octubre o en marzo que sea capaz de profundizar las reformas que hasta ahora nosotros hemos realizado, habrá una bancada que ya no será grande pero minoría, esa es una tarea si queremos reformas tiene que haber una bancada mayoritaria progresista en el congreso.

Y algo mayor y es que no dejemos simplemente que las reformas sociales que necesita Colombia para hacer más justicia social, para ser más paz, para ser más belleza (...) hagámoslo realidad, no es con esos políticos que huelen a muerte y cocaína, es con el progresismo, pues porque no convocamos el poder constituyente miremos la plaza, (...) eso se llama poder constituyente, quién de ellos hace una

³⁴ Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

³⁵ @petrogustavo, 30 de noviembre de 2025, 11:57 p.m.
<https://x.com/petrogustavo/status/1995356503578902988>

³⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=lzaOpXeRyCM>, minuto 1:20:00 en adelante.



manifestación de estas (...) pero no es solo llenar plazas, ya se me ha vuelto algo rutinario, pero no es solamente llenar plazas, es que la gente que se reúne decida, no solo aplauda o escuche, poder constituyente es que el pueblo decide en una asamblea nacional constituyente, entonces dice un magistrado por ahí (...) no, es que no se necesita hay necesidad de una constituyente, ¿quién es usted para decir eso? ¿quién es quién para decir si no se necesita en el país más desigual del mundo reformas sociales para construir un estado social de derecho? El único que puede decidir si sí o no, es el pueblo, porque eso significa el poder constituyente (...) y el pueblo soberano decidirá (...) las normas es un comité promotor que no seremos nosotros, que debe ponerlo el pueblo en sus fuerzas sociales, un comité promotor para recoger dos millones y medio de firmas, ¿ustedes creen que no podemos? (...) eso solo en las manifestaciones lo hacemos, lo que pasa es que tenemos que ponernos en modo constituyente, no solo en modo de audición, no solo en modo movilización, que lo hemos hecho menos mal, pero hay que ponerse no solo en modo electoral representativo que toca **y toca ganar congreso y presidencia**, pero lo que yo estoy proponiendo además, si ustedes quieren, es que nos pongamos en modo constituyente, es que en cada municipio empiecen los recolectores de firmas (...) y se presente el proyecto de ley de reglamento de la asamblea y ¿quién lo aprueba? El próximo Congreso de la República porque este ya se asustó hasta con la reforma a la salud, el próximo Congreso de la República que tiene que estar lleno de liderazgo popular y no de los politiqueros, (...) solo se necesitan tres meses (...) no necesitamos hacer una nueva constitución, la actual sirve, (...) poder constituyente, lo que el presidente le propone a Colombia no es reelegirse él, aunque participare de las elecciones en la constituyente (...).

91. Adicionalmente, el 21 de noviembre de 2025, de acuerdo con la difusión realizada por W Radio, el presidente durante uno de sus discursos públicos volvió a hacer referencia a las elecciones de 2026 y dijo que, como jefe de Estado, le corresponde garantizar las elecciones, pero «El país solo decide dos cosas, o volvemos a la gobernanza paramilitar, es decir a hace cuatro años y ya sabemos qué pasó aquí hace cuatro años o vamos pa'lante, solo hay dos. Yo invito a Colombia a ir pa'lante. (...) pa'lante significan más sedes universitarias, más tierra para el campesinado, una junta directiva del Banco de la República que no heche la economía para abajo³⁷».
92. El 1 de septiembre de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta de X (antes Twitter) un mensaje en el que se refirió a la decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) sobre la personería jurídica del Pacto Histórico, señalando que la «mayoría de oposición en el CNE» pretendía impedir que dicho partido político tuviera personería jurídica y pudiera participar en las elecciones que vienen.
93. En el mismo pronunciamiento afirmó que el Pacto Histórico debía «prender todas las armas (sic)» y calificó esta situación como una «acción dictatorial del uribismo y sus aliados», promoviendo «toda la movilización en Colombia» porque se trata de que «la primera fuerza del país no esté en las elecciones»:

³⁷ <https://www.instagram.com/reels/DRV12PsgGbe/>



94. Así las cosas, de las pruebas obrantes en el proceso, la Sala puede concluir que, en efecto, el presidente de la República, en algunas de sus intervenciones públicas y mensajes transmitidos a través de la plataforma X, ha incumplido la prohibición establecida en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y ha difundido propaganda electoral a favor de su partido político, a través de publicaciones y en escenarios públicos, en su condición de servidor público.
95. En efecto, de conformidad con la definición de la Ley 1475 de 2011 de lo que debe entenderse por propaganda electoral, para la Sala es claro que el primer mandatario, con el fin de dar continuidad a su plan de gobierno y a lo que el llama «progresismo», está difundiendo propaganda electoral con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de un mecanismo de participación, en este caso la asamblea nacional constituyente, así se advierte del discurso proferido en Ibagué, el 5 de octubre de 2025 y del cual se transcribió el momento en el cual convocó a la ciudadanía para:

Y bien, **entonces se trata de ganar, no me dejan porque les da mieditis que yo sea candidato, pues reelijamos el proyecto y reelijámoslo de dos maneras**, en una no puedo hablar mucho porque también me prohíben, pero habrá una persona aquí elegida por el pueblo en octubre o en marzo que sea capaz de profundizar las reformas que hasta ahora nosotros hemos realizado, habrá una bancada que ya no será grande pero minoría, esa es una tarea si queremos reformas tiene que haber una bancada mayoritaria progresista en el congreso.

Y algo mayor y es que no dejemos simplemente que las reformas sociales que necesita Colombia para hacer más justicia social, para ser más paz, para ser más belleza (...) hagámoslo realidad, no es con esos políticos que huelen a muerte y cocaína, es con el progresismo, pues porque no convocamos el poder constituyente miremos la plaza, (...) eso se llama poder constituyente.

(...) ponerse no solo en modo electoral representativo que toca y toca ganar congreso y presidencia, pero lo que yo estoy proponiendo además, si ustedes quieren, es que nos pongamos en modo constituyente (...).



96. Incluso, se observa que, como consecuencia de estas expresiones y de algunos de los mensajes publicados, la Procuraduría General de la Nación exhortó a los servidores públicos a que acaten la ley y la Constitución, en el siguiente sentido:

Hago un llamado categórico a todos los servidores públicos, desde el señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, y todo su gabinete, hasta el más humilde de los funcionarios, para que en cada rincón del territorio colombiano acatemos la ley y la Constitución.

Los servidores públicos deben abstenerse de participar indebidamente en política y deben facilitar que el proceso electoral fluya en completa calma.

El Presidente de la República y los miembros de su gabinete tienen el derecho legítimo a defender su gestión, su programa, su pensamiento político, siempre y cuando se haga en el marco de la ley y la Constitución.

Señor presidente, señores ministros, directores de Departamento Administrativo, superintendentes, gobernadores, alcaldes y funcionarios públicos en general: les reitero que la Procuraduría General de la Nación está vigilante desde su misión preventiva y la disciplinaria.

97. Debe observarse que, aun cuando el procurador hace alusión a “su misión preventiva y la disciplinaria”, el contenido de su pronunciamiento es en efecto meramente preventivo, y, en ella, la misión disciplinaria no está siendo desarrollada. Por supuesto, el modo específico de cumplimiento de su misión disciplinaria habría de tener en consideración aspectos subjetivos relativos a la condición del funcionario en cuestión, lo cual es evidente en lo que respecta al presidente de la República, el juzgamiento de cuya conducta es asaz especial y riguroso, y está específicamente previsto en nuestra carta política.

98. En similar sentido la Sala debe recabar de nuevo en que las pretensiones de la demanda están orientadas al cumplimiento de un deber establecido en una ley estatutaria sin que se esté estudiando si el presidente de la República incurrió en alguna infracción al régimen disciplinario vigente. Por supuesto y en todos y cualesquiera casos, la acción de incumplimiento, como su nombre lo indica, implica un juicio de valor sobre el hecho de si se está en efecto ante un fenómeno de incumplimiento. Pero tal juicio no puede ni debe ser visto como uno que, por contera, implique un reproche disciplinario. La prédica de una imbricación de este tenor conduciría al vaciamiento de la acción de incumplimiento.

99. Finalmente, se advierte que en las providencias proferidas en los procesos con radicado: 25000-23-41-000-2025-01730-01 del 5 de febrero de 2026, 25000-23-41-000-2025-01851-01 del 5 de marzo de 2026 y 25000-23-41-000-2025-01787-01 del 18 de marzo de 2026, la Sección Quinta, de forma unánime, indicó que cuando una autoridad pública emplea canales institucionales, recursos oficiales o la investidura estatal para difundir mensajes ajenos a sus funciones constitucionales y legales, se desnaturaliza el carácter informativo y pedagógico que debe tener la comunicación oficial



del Estado, en tal medida, ordenó abstenerse de orientar la publicidad y sus recursos para fines diversos a sus funciones.

100. Como se advierte, dicho incumplimiento podía generar una posible falta disciplinaria para la autoridad accionada; sin embargo, se consideró que la acción de cumplimiento era el mecanismo idóneo para obligar a las accionadas a abstenerse de realizar publicaciones que no involucren sus funciones.
101. Ocurre lo mismo en el presente asunto, en el que la inobservancia de la prohibición de difundir propaganda electoral puede acarrear algún tipo de procedimiento disciplinario, sin que ello impida que dicha disposición sea exigible mediante la acción de cumplimiento, pues ambas figuras persiguen finalidades distintas.
102. Como consecuencia, la existencia de una eventual responsabilidad disciplinaria no sustituye ni excluye el deber de cumplir la norma, ni limita el derecho de los ciudadanos a acudir ante la jurisdicción para obtener que la autoridad renuente ejecute el mandato legal incumplido.
103. En virtud de lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia proferida el 20 de marzo de 2026, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento y, en su lugar, declarará el incumplimiento por parte del presidente de la República, de lo establecido en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.
104. Como consecuencia, se ordenará al presidente de la República que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se abstenga en lo sucesivo de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública.
105. Además, se ordenará al procurador general de la nación que, en virtud de lo establecido en los artículos 276, 277 de la Constitución Política y el Decreto 262 de 2000, vigile el cumplimiento de la presente decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia proferida el 20 de marzo de 2026 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de conformidad con los argumentos expuestos en este fallo.



SEGUNDO: Declarar el incumplimiento por parte del presidente de la República, de lo establecido en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

TERCERO: Ordenar al presidente de la República que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se abstenga en lo sucesivo de difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública.

CUARTO: Ordenar al procurador general de la nación que, en virtud de lo establecido en los artículos 276, 277 de la Constitución Política y el Decreto Ley 262 de 2000, vigile el cumplimiento de la presente decisión.

QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

SEXTO: Notificar la presente decisión a las partes, en la forma prevista en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

SEXTO: En firme esta sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Salva el voto
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Salva el voto
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

GERMÁN BULA ESCOBAR

Conjuez

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>