



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C, Dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

AUTO INTERLOCUTORIO
(No. 90-02-2026 AC)

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2026-00252-00
ACCIONANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)
ACCIONADO: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
TEMA: Cumplimiento de los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, el artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025.
ASUNTO: Providencia que provee sobre la admisión de la demanda.

Magistrado: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Despacho a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

La FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO, a través de su representante legal, interpone acción de cumplimiento en contra de CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, por el presunto incumplimiento de los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, el artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025.

La parte accionante señala que, el aplicativo Cuentas Claras fue creado como una herramienta web para fomentar la transparencia en la financiación electoral y la rendición de cuentas de las campañas políticas en Colombia.

Al respecto, indica que en el año 2011 Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata junto con el apoyo financiero de USAID donaron el aplicativo al Consejo Nacional Electoral para ser implementado como mecanismo oficial para el envío de informes de ingresos y gastos de las campañas políticas y, desde el año 2017, se amplió para el envío de los informes de funcionamiento de las organizaciones políticas.

En ese orden, expone que tras revisar el aplicativo de la información para las elecciones de Congreso de la República para la legislatura 2022 - 2026, las de presidente de la República para el período 2022 - 2026 y las elecciones de Congreso de la República para la legislatura 2026 - 2030, se evidenció que el CNE no ha publicado la totalidad de los informes establecidos en el artículo 21 de la Ley 130 de 1994.

A su vez, trae a colación que en relación con las campañas electorales del período 2022-2026, en el aplicativo no se encuentra información completa respecto de la consulta interpartidista celebrada el 26 de octubre de 2025, mediante la cual distintos partidos y movimientos políticos, entre ellos los integrantes del Pacto Histórico, definieron candidaturas y representaciones políticas, lo que evidencia que el CNE no ha publicado los informes establecidos en el artículo 21 de la Ley 130 de 1994.

Incluso, el actor presenta algunos ejemplos de la falta de publicidad de los informes sobre gastos de oficina y adquisiciones, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, costos financieros, gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE y otros gastos.

De esta manera, precisa que al realizar las consultas detalladas para todos los casos citados (Congreso 2022-2026, Congreso 2026-2030, Consulta Pacto Histórico 2025), se evidenció que, si bien aparecen algunos formularios, el CNE omite publicar los soportes y anexos que justifican rubros críticos del gasto electoral.

Además, señala que al intentar acceder a los detalles de gastos codificados en el artículo 21 de la Ley 130 de 1994, el sistema arroja reiteradamente el mensaje "No tiene archivo adjunto" o muestra enlaces rotos/vacíos en categorías sensibles tales como:

- Gastos de oficina y adquisiciones.
- Gastos de capacitación e investigación política.
- Gastos judiciales y de rendición de cuentas (Código 207).
- Costos financieros (Código 210).
- Otros gastos (Código 211).

En razón a lo anterior, solicita:

"Primera: Ordenar al Consejo Nacional Electoral (CNE) dar cumplimiento efectivo a las obligaciones legales y reglamentarias que le imponen el deber de garantizar la publicidad integral de los informes de ingresos y gastos de campaña, incluyendo sus anexos y soportes documentales, en los términos previstos en la Ley 130 de 1994 y en las resoluciones que regulan el uso del aplicativo "Cuentas Claras".

Segunda: Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Consejo Nacional Electoral (CNE) publicar y poner a disposición del público, a través del aplicativo "Cuentas Claras", los formularios y anexos documentales correspondientes a:

a) Los informes de ingresos y gastos de las campañas de Congreso de la República y Presidencia de la República del período 2022-2026.

b) Los informes de ingresos y gastos de la consulta interpartidista celebrada el 26 de octubre de 2025.

c) Los informes de ingresos y gastos de las campañas al Congreso de la República y a la Presidencia de la República correspondientes al proceso electoral 2026-2030, incluidas las consultas populares internas e interpartidistas que se realicen en el marco de dicho proceso, con la habilitación de la consulta, visualización y descarga de los soportes documentales asociados a los rubros legalmente exigibles.

Tercera. Ordenar al Consejo Nacional Electoral (CNE) adoptar y mantener, de manera permanente, las medidas técnicas, administrativas y funcionales necesarias para garantizar que, en cada proceso electoral, consulta popular o interpartidista, el aplicativo “Cuentas Claras” permita el acceso completo, verificable y continuo a los formularios y anexos documentales de los informes de ingresos y gastos de campaña, evitando la reiteración de las omisiones acreditadas en el presente proceso.”

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contenciosa administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, le corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, al exigirse el cumplimiento de normas de rango legal, reglamentario y/o actos administrativos y al ser dirigida contra el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

2. Legitimidad de las partes

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la Litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, entidad a quien considera competente para dar cumplimiento de lo dispuesto en las disposiciones normativas consistentes en los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, el artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025, que en su tenor literal señalan:

- Artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones:

“ARTÍCULO 18. INFORMES PÚBLICOS. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;
- b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y
- c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

PARÁGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.”

“ARTÍCULO 21. CLASES DE GASTOS. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

- a) Gastos de administración;
- b) Gastos de oficina y adquisiciones;
- c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;
- d) Actos públicos;
- e) Servicio de transporte;
- f) Gastos de capacitación e investigación política;
- g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;
- h) Gastos de propaganda política;
- i) Cancelación de créditos; y
- j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.”

- Artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021, por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, consultas populares de las agrupaciones políticas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras” y se dictan otras disposiciones:

ARTÍCULO 39. SEGUIMIENTO A LOS INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA. El Consejo Nacional Electoral por conducto del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales realizará a través del software aplicativo Cuentas Claras seguimiento a los reportes de ingresos y gastos que deben efectuar las campañas, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 2º de la presente resolución,

previo a la presentación definitiva del informe individual del ingresos y gastos.

- Artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025, por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y de las consultas populares internas e interpartidistas, se establece el uso obligatorio del Software Aplicativo “Cuentas Claras”, y se dictan otras disposiciones:

“ARTICULO 35°. CONSULTA DE LA INFORMACIÓN DEL INFORME DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL. Los formularios y anexos debidamente diligenciados por los candidatos, Partidos, Movimientos Políticos, Grupos Significativos de Ciudadanos y Organizaciones y Movimientos Sociales, para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña, podrán ser consultados a través de la página web del Consejo Nacional Electoral; no obstante en virtud de la protección de datos que erige la Ley 1581 de 2012, no se podrá visualizar la información personal de candidatos, gerentes, contadores, donantes, aportantes o contribuyentes de las campañas electorales.”

3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidas las siguientes disposiciones normativas los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, el artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025.

4. La renuencia como requisito de procedibilidad

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido cuando notenga alcance nacional.

Y esta renuencia debe reunir los siguientes requisitos: (i) Formular petición ala autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento de normas constitucionales; que el deber omitido se halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; e sustento en que se funda el incumplimiento;

(v) tratándose de un actoparticular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, a la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”¹

En el asunto bajo análisis, se observa que el accionante allega copia de solicitud del 14 de enero de 2026, mediante la cual solicitó al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, el cumplimiento de las normas objeto de esta *litis* así:

Notificaciones Fundación para el Estado de Derecho <notificaciones@fedecolombia.org>
Para: atencionalciudadano@cne.gov.co

14 de enero de 2026 a las 10:14 a.m.

Bogotá, D.C., 14 de enero de 2026

Presidente
CRISTIAN RICARDO QUIROZ ROMERO
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
atencionalciudadano@cne.gov.co

Asunto: Solicitud de cumplimiento de normas relativas a la publicación del informe de ingresos y gastos de campaña electoral.

Cordial saludo:

La FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1 organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, y representada en este acto por el suscrito representante legal, solicita dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025, con base en los siguientes hechos:

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652.590-1

 1_14_01_2026 Solicitud de cumplimiento cuentas claras (1).docx.pdf
1426K

Bajo esta premisa, es menester destacar que la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia ha indicado que la solicitud con la cual se busque constituir en renuencia como requisito de procedibilidad de la presente acción constitucional, debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.²

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñonez Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896- 01(ACU).
² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Magistrado Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia 16 de junio de 2006.

Con lo descrito, se evidencia que el demandante en su petición solicitó a la entidad directamente el cumplimiento de las normas cuyo acatamiento aquí demanda, planteando la consecuencia que estimaba implicaría tal acatamiento, cumpliendo en esa medida con lo dispuesto en el numeral 5° de artículo 10 de la Ley 393 de 1997, respecto del requisito de procedibilidad.

En tal escenario, se advierte agotado debidamente el requisito de constitución en renuencia respecto de la autoridad demandada.

5. Requisitos formales de la solicitud

Revisada la demanda, se aprecia el cumplimiento de los requisitos formales estipulados por el legislador en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997:

- (i) El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción (fl.17 y 18 archivo demanda),
- (ii) la determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido (fls.1 archivo demanda),
- (iii) una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento (fls.2 a 11 archivo demanda),
- (iv) determinación de la autoridad o particular incumplido (fl.1 archivo demanda),
- (v) prueba de la renuencia, consistente en la demostración de haber solicitado el cumplimiento de las normas demandadas a las autoridades respectivas (ANEXOS13022026_162646) y,
- (vi) solicitud de pruebas y enunciación de las que pretenda hacer valer (Fl.17 archivo demanda)

6. La procedencia o improcedencia de la acción

Finalmente, se recordarán las causales para la improcedencia de la acción de cumplimiento, entre otras las siguientes: (i) Cuando se ha presentado demanda similar por los mismos hechos y normas; (ii) para satisfacer pretensiones meramente subjetivas; (iii) Por existir otro medio de defensa judicial, salvo acción de tutela; (iv) Por perseguir el cumplimiento de una norma que establece gastos y (v) por buscar fijar la interpretación de normas, entre otros.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR el presente mecanismo de control instaurado por la FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO, a través de apoderado judicial, en contra del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, respecto del cumplimiento de los artículos 18 y 21 de la Ley 130 de 1994, el artículo 39 de la Resolución 8262 de 2021 y el artículo 35 de la Resolución 10753 de 2025

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión a las partes por el medio más expedito, por cualquier medio que garantice el derecho de defensa, entre ellos, a la dirección

electrónica habilitada para notificaciones judiciales. En igual modo, al agente del Ministerio público delegado ante este Tribunal.

TERCERO: INFORMAR al extremo pasivo de litigio que la decisión se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento y que tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.