

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Magistrado Ponente: DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Referencia: Exp. N°. 25000234100020250167500

Demandante: Ramiro Bejarano Guzmán

Demandado: Presidencia de la República

**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS**

Asunto: decreta medidas cautelares.

CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR

Antecedentes

El Doctor Ramiro Bejarano Guzmán, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos previsto en las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011 e indicó como accionada a la Presidencia de la República.

Con la demanda pretende lo siguiente.

“1. Que se declare que el señor Presidente de la República, Gustavo Petro, ha vulnerado o puesto en grave riesgo los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad jurídica y la transparencia del proceso electoral, así como la confianza legítima en las instituciones democráticas, mediante declaraciones públicas que anuncian presunta corrupción o fraude en las próximas elecciones sin sustento técnico, probatorio ni institucional.

2. Que se ordene al señor Presidente de la República aclarar o rectificar de manera formal las afirmaciones cuestionadas, y poner a disposición de la ciudadanía y de las autoridades competentes todas las fuentes de información, estudios técnicos, auditorías o investigaciones —internas o externas— en que eventualmente se hubieren sustentado tales afirmaciones, incluyendo lo relativo a escrutinios, kits electorales, software, tecnología utilizada y demás componentes logísticos, operativos o institucionales del sistema electoral.

3. Que se ordene a la Presidencia de la República y al señor Presidente adoptar de inmediato medidas idóneas para proteger y garantizar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad jurídica y la transparencia del proceso electoral, tales como: protocolos de verificación previa y soporte técnico para comunicaciones institucionales sobre integridad electoral; remisión oportuna a las autoridades competentes de cualquier información que sugiera irregularidades; y publicación amplia de las medidas adoptadas, a efectos de restablecer la confianza pública en la organización electoral.

4. Que se disponga seguimiento judicial al cumplimiento de las órdenes impartidas, con la posibilidad de imponer medidas coercitivas en caso de incumplimiento, conforme a la Ley 472 de 1998.”.

Mediante auto del 22 de octubre de 2025 se admitió la demanda y se ordenó comunicar la existencia de la acción popular a los señores Presidente del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.

El actor popular cumplió con la carga procesal impuesta en el auto admisorio de la demanda consistente en realizar las publicaciones en el diario El Espectador los días 26 y 27 de octubre de 2025 sobre la existencia de la presente acción constitucional.

El señor Presidente de la República, presentó contestación de la demanda.

El Consejo Nacional Electoral se pronunció en relación con la demanda.

La Registraduría Nacional del Estado Civil se pronunció en relación con la demanda.

La Fundación DILO Colombia presentó solicitud de coadyuvancia, negada por el Tribunal en auto del 1° de diciembre de 2025.

Contra dicha decisión, la Fundación DILO Colombia interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación. Por auto del 6 de febrero de 2026 se resolvió el de reposición de manera desfavorable y se rechazó el de apelación por improcedente.

El actor popular presentó escrito de reforma de la demanda.

El Tribunal, por auto del 6 de febrero de 2026, rechazó por improcedente el escrito de reforma; contra tal decisión el actor popular interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, apelación.

Por auto del 24 de febrero de 2026, se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición y se rechazó por improcedente, el de apelación.

La solicitud de medida cautelar

El señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, con base en el literal h) del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló el 4 de marzo de 2026 una solicitud de medida cautelar de urgencia en los siguientes términos.

“Teniendo en cuenta las consideraciones antes expuestas, esta Agencia del

Ministerio Público, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y de las garantías y derechos fundamentales y colectivos, solicita al H. Tribunal que mientras se surte el trámite del proceso y se adopta la decisión de fondo que corresponda, de manera preventiva se ordene como MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA la que a continuación se expone o la que el Tribunal considere proporcionada para la protección del derecho colectivo a un servicio público administrativo de la función electoral y a que su prestación sea eficiente y oportuna, que al menos en esta instancia y con las pruebas obrantes en el plenario se considera está siendo afectado al menos en grado de amenaza, así:

Se disponga la inmediata cesación de las actividades que puedan amenazar, originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando, al derecho colectivo al servicio público administrativo de la función electoral y a que su prestación sea eficiente y oportuna, solicitándole al señor Presidente de la República que en sus alocuciones presidenciales, discursos públicos o en sus redes sociales omita transmitir o retransmitir cualquier afirmación, opinión o comentario que ponga en duda la transparencia del proceso electoral que se aproxima, especialmente los relacionadas con presuntos fraudes electorales, manipulación de los software que se utilizan en el proceso electoral, posible alteraciones en el Kit electoral, irregularidades en el diligenciamiento o manipulación de los formularios y/o tarjetones y otras consideraciones sobre el proceso electoral, sin que se tenga una información fehaciente de tales situaciones, debidamente soportada y corroborada por las autoridades judiciales, los órganos de control, las entidades que conforman la organización electoral o de la comisión nacional de control electoral, caso en el cual debería ponerse a disposición de las autoridades competentes y de la ciudadanía todas las fuentes de información y pruebas que sustenten sus afirmaciones.

Así mismo, es importante resaltar que en virtud de los principios que rigen el trámite del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, en los términos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y conforme a las regulaciones normativas establecidas en la Ley 1437 de 2011, en caso de considerarlo necesario, el Juez de la Acción Popular puede adoptar medidas cautelares de oficio para la salvaguarda de los derechos, lo cual significa que si el tipo o clase de medida cautelar solicitada no es la adecuada o proporcionada para la protección de los derechos colectivos amenazados, el Tribunal en este caso, de acuerdo con su apreciación y con los elementos que cuenta adopte otras distintas que conforme a la valoración que haga sobre las circunstancias fácticas y jurídicas del caso resulten más adecuadas.”

La solicitud de medida cautelar se sustentó, entre otros motivos, en los siguientes.

“La medida cautelar que se solicita no solo es necesaria, idónea y proporcional para garantizar los derechos colectivos objeto del litigio, como ya se indicó y el carácter urgente con el que se plantea se debe a la proximidad de las fechas dispuestas por la Organización Electoral para las elecciones de candidatos a Corporaciones Públicas, Consultas y Presidencia de la República, que en pocos días se desarrollarán (la primera de ellas el próximo 8 de marzo de 2026) y que si se dan el trámite de medida cautelar ordinaria dispuesto en el artículo 233 del CPACA o se espera hasta proferir sentencia, haría nugatoria la protección de los derechos colectivos ya amenazados, porque seguramente con el transcurso del tiempo para esa oportunidad ya se habrán surtido al menos uno o varios de los comicios electorales programados para este año y, en tales condiciones, podría haberse generado un daño mayor a los bienes jurídicos vulnerados o la imposibilidad de satisfacer tales derechos.”

Pronunciamientos frente a la solicitud de medida cautelar

Actor popular

El actor popular, Doctor Ramiro Bejarano Guzmán, coadyuvó la solicitud de medida cautelar.

En el término de traslado de dicha solicitud allegó un escrito que contiene un total de 129 *links* de la cuenta @petrogustavo de la red social “X” con publicaciones del señor Presidente de la República correspondientes a los meses de diciembre de 2025, enero, febrero y marzo de 2026.

Presidente de la República

Mediante apoderado, el señor Presidente de la República se opuso a la medida cautelar solicitada por el Ministerio Público, con los siguientes argumentos.

Sostuvo que tanto la acción popular como la medida cautelar son improcedentes porque: i) no se acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad, ii) hay una indebida escogencia del sujeto pasivo y iii) la conducta reprochada no es una “actividad” en los términos del artículo 9 de la Ley 472 de 1998.

De otro lado, las publicaciones realizadas entre el 1 y 4 de marzo de 2026 por el señor Presidente de la República se efectuaron en su calidad de Jefe de Estado y en cumplimiento al deber de informar. El señor Presidente de la República ejerció un deber constitucional: la palabra presidencial como instrumento de unidad nacional y garantía democrática.

Mucho antes de las publicaciones aludidas, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en cumplimiento del artículo 26 del Decreto 2647 de 2022, tramitó institucional y formalmente al menos treinta y cinco comunicaciones oficiales, relacionadas con denuncias ciudadanas sobre irregularidades electorales.

Estas fueron redirigidas, por competencia, a las siguientes entidades: Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

Desde octubre de 2024 la Presidencia de la República había formulado alertas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y trasladó hallazgos con presunta incidencia

disciplinaria, penal, administrativa y fiscal a las siguientes entidades: Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y Superintendencia de Industria y Comercio.

Dicha conducta institucional previa destruye de raíz el argumento central de la demanda porque significa que las expresiones del señor Presidente de la República no fueron declaraciones infundadas, sino la manifestación pública de una preocupación que el propio gobierno venía documentando y canalizando institucionalmente.

Desde julio de 2025 el señor Ministro del Interior, Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda declaró públicamente ante la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales que habían transcurrido más de cinco años sin que la entidades de la Organización Electoral hubiesen cumplido con la sentencia del Consejo de Estado del año 2018.

Dicha sentencia, que se encuentra ejecutoriada, declaró que el software de escrutinio de Thomas Greg & Sons era débil y manipulable y ordenó a la Organización Electoral adquirir un software de propiedad pública y establecer estándares de auditoría.

Por su parte, las elecciones adelantadas el 8 de marzo de 2026 se realizaron sin perturbación alguna y en normalidad lo que significa que ninguna de las expresiones del señor Presidente de la República afectó, perturbó, suspendió, retrasó ni interrumpió la prestación del servicio.

Este solo hecho prueba que tanto el *fumus boni iuris* como el *periculum in mora*, carecen de asidero: el supuesto peligro nunca se materializó. En cuanto a los requisitos sustanciales de la medida cautelar, sostuvo que los mismos no se configuran, por los siguientes motivos.

Las expresiones del señor Presidente de la República son consistentes con la Directiva Presidencial 07 del 9 de septiembre de 2024 sobre “*Deberes de las y los funcionarios públicos en el ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa*” que garantiza el derecho a la libertad de expresión.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 6 de diciembre de 2024, radicado 11001031500020240589900, C.P. Nicolás Yepes Corrales, garantizó la libre expresión política del Presidente de la República al indicar que este derecho comprende dos escenarios.

(i) la transmisión de información objetiva —sujeta a veracidad e imparcialidad—, y
(ii) expresión de opiniones políticas, defensa de su gestión o señalamiento de presuntas irregularidades, frente a las cuales *"no existe el propósito de transmitir una información, sino de exponer una apreciación personal y subjetiva sobre un determinado asunto; por lo que no es exigible la estricta objetividad."*

De acuerdo con lo anterior, los posts del señor Presidente de la República sobre integridad electoral son del tipo (ii): expresión política sobre asuntos de interés público, en período electoral, basado en hechos judicialmente comprobados. El estándar de veracidad estricta no le es exigible.

La MOE corroboró las alertas presidenciales pues reportó 564 irregularidades durante la jornada del 8 de marzo de 2026, advirtió sobre 185 municipios en riesgo extremo, atipicidades estadísticas en resultados electorales y financiación ilegal de campañas.

La discrepancia sistemática entre los formularios E-14 y E-24 que se presentó en las elecciones del año 2022, se encuentra documentada. Finalmente, sostuvo que la medida cautelar no superaba el test tripartito de proporcionalidad: legalidad, necesidad y proporcionalidad de la misma.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

A través de apoderado, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, con los siguientes argumentos.

El Consejo de Estado¹ se ha pronunciado sobre situaciones relacionadas con inconsistencias en ciertos componentes de los procesos electorales: discrepancias entre formularios electorales, limitaciones en la trazabilidad del software de escrutinio, ausencia de registros completos de auditoría y dificultades para la verificación técnica directa del aplicativo utilizado.

A partir de ello, el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo impartió órdenes y exhortos de carácter estructural dirigidos a la Organización Electoral, orientados a fortalecer las condiciones de propiedad institucional del software, la trazabilidad integral del sistema, la conservación de la información electoral y la posibilidad de auditoría y control técnico.

¹ Ver expedientes: (i)1001-03-28-000-2014-00117-00; (ii) No. 11001-03-28-000-2018-00106-00; y (iii) 11001-03-28-000-2018-00116-00 (acumulados)

El señor Presidente de la República se ha pronunciado públicamente con el propósito de llamar la atención de las autoridades electorales para que adopten las medidas que permitan dar estricto cumplimiento a las decisiones judiciales del Consejo de Estado y garantizar la legitimidad, transparencia y confiabilidad de los comicios para la elección de congresistas y Presidente de la República.

En el marco del Estado Social de Derecho que nos rige todas las decisiones judiciales y concretamente las del Consejo de Estado relacionadas con inconsistencias detectadas en los procesos electorales, constituyen precedentes judiciales de obligatorio cumplimiento para las autoridades y, en particular, las que integran la Organización Electoral.

Anexó a su escrito los oficios aludidos por el apoderado del señor Presidente de la República en la contestación de la medida cautelar remitidos a las siguientes entidades: Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Defensa Nacional y Dirección General de la Policía Nacional.

Conceptos allegados por las misiones de observación electoral

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

El 10 de marzo de 2026, la mencionada misión de observación allegó un documento denominado *“Declaración Preliminar Elecciones transparentes organizadas pese a cuestionamientos y desafíos de seguridad.”*

Los aspectos más destacados de tal declaración son los siguientes.

“El 8 de marzo, los colombianos eligieron el Congreso bicameral y candidatos presidenciales en tres primarias interpartidistas. Las elecciones legislativas se celebraron en un entorno competitivo y muy polarizado, marcado por la reorganización y la expansión de los grupos armados ilegales y el cuestionamiento del sistema de gestión de resultados por parte del presidente saliente. Las 16 curules de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP), establecidas en virtud del Acuerdo de Paz de 2016, fueron elegidas por segunda y última vez en medio de amenazas e influencia por parte de grupos armados ilegales, así como de continuas restricciones financieras.

La jornada electoral, que registró una participación ligeramente superior al 50 por ciento, la más alta en las elecciones legislativas de las últimas tres décadas, transcurrió de forma pacífica y bien organizada y contó con un amplio despliegue de las fuerzas armadas y la policía para garantizar el desarrollo de las votaciones en todo el país. Los observadores de la Unión Europea valoraron

la actuación de los miembros de las mesas electorales durante la votación y el recuento como transparente, precisa y bien organizada, y los resultados preliminares fueron publicados rápidamente por la Registraduría, en un ejercicio claro de transparencia.

La campaña electoral fue pluralista y se desarrolló sobre todo a través de las redes sociales. Las libertades fundamentales se respetaron y los partidos y coaliciones hicieron campaña libremente en la mayor parte del país, especialmente en las zonas más pobladas. Sin embargo, la presencia de grupos armados ilegales en algunas zonas rurales poco pobladas contribuyó al aumento de la violencia electoral, limitó la libertad de campaña y podría haber afectado a la votación en esas zonas. En la mayoría de los departamentos se denunciaron casos de compra de votos y coacciones a empleados públicos y votantes.

La Registraduría desempeñó sus funciones de manera profesional y demostró independencia institucional y un firme compromiso con la transparencia. Sin embargo, las constantes denuncias sobre la fiabilidad del sistema de consolidación de resultados, los procedimientos de conteo de votos y las actas de resultados (E-14) pusieron en peligro la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral. Para abordar estas preocupaciones, la Registraduría puso en marcha una campaña de comunicación y garantizó el acceso de las partes interesadas a todas las etapas de los preparativos electorales. A petición de los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE) amplió el período de acreditación de los testigos de los partidos, lo que facilitó su participación.

La Registraduría también gestionó los preparativos técnicos de manera oportuna, a pesar de los importantes retos logísticos. Para responder a las dificultades operativas causadas por las inundaciones y las fuertes lluvias, reubicó 27 colegios electorales afectados y expidió duplicados de los documentos de identidad que garantizaran el derecho al voto de los electores. También incrementó considerablemente el número de centros de votación para mejorar el acceso de los votantes, aunque persistieron algunas dificultades en las zonas rurales más remotas y en aquellas afectadas por problemas de seguridad. La Registraduría puso en marcha un programa de capacitación integral del personal electoral interino que incluía ejercicios prácticos y ponía especial énfasis en la cumplimentación de las actas de resultados.

El sistema de gestión de resultados dispone salvaguardias eficaces y procedimientos de transparencia, como la publicación de los resultados y las actas de las mesas de votación, en consonancia con las mejores prácticas internacionales. En respuesta a los constantes cuestionamientos del presidente sobre la fiabilidad de los programas informáticos utilizados para la consolidación de los resultados, la Registraduría amplió el periodo para que los especialistas en informática de los partidos políticos inspeccionaran su código fuente. Además, el sistema fue revisado por auditores internacionales y del CNE.

Colombia cuenta con un panorama digital muy conectado y políticamente activo, aunque estuvo marcado por la desinformación creada con inteligencia artificial, el acoso a los candidatos, las acusaciones públicas de fraude por parte del presidente, y el uso indebido de las cuentas oficiales del Gobierno con fines electorales.

El seguimiento de los medios de comunicación realizado por la MOE UE reveló que la televisión y la radio estatales, que tienen una mayor obligación de neutralidad y equilibrio en su cobertura de la campaña, favorecieron al presidente, al Gobierno y a los partidos que lo apoyan, mientras que la cobertura de los partidos de la oposición fue muy limitada y, a menudo, negativa. Los canales de televisión y las emisoras de radio privados dieron menos protagonismo al Ejecutivo, normalmente con un tono negativo. El tiempo

dedicado a la cobertura de los partidos de la oposición y los partidarios del Gobierno fue más equilibrado que en los medios de comunicación estatales, aunque con un tono más negativo para estos últimos.”.

Misión de Observación Electoral, MOE (organización no gubernamental)

A través de su Directora, la Misión de Observación Electoral, MOE, allegó un informe sobre su intervención en torno a las garantías del sistema electoral.

El escrito desarrolla cuatro puntos, a saber: i) contratación electoral y concentración de componentes críticos, ii) software electoral, auditoría tecnológica y acceso al código fuente, iii) kit electoral, elementos materiales de votación y formularios electorales y iv) desinformación, mensajes contradictorios y confianza pública.

1. Contratación electoral y concentración de componentes críticos.

Para este proceso se presentaron 10 empresas, entre ellas la UT INTEGRACIÓN LOGÍSTICA ELECTORAL 2026, quien finalmente fue la única oferente cumpliendo los criterios establecidos, y posteriormente fue la adjudicataria.

2. Software electoral, auditoría tecnológica y acceso al código fuente.

La MOE conoció de manera directa el funcionamiento de las soluciones tecnológicas dispuestas por las autoridades electorales y las condiciones en que se desarrollaron los espacios de socialización, prueba y verificación técnica para los distintos actores del proceso.

A partir de ello, formuló observaciones y recomendaciones orientadas a fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la confianza pública en estos componentes del sistema electoral. Estas observaciones fueron acogidas.

Las auditorías externas contratadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral prestadas, respectivamente, por IIDH-CAPEL y JAHV McGregor S.A.S. operan dentro del mismo marco regulatorio de verificación supervisada y constituyen un componente adicional de control sobre los sistemas y servicios electorales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil realizó varias reuniones técnicas con la presencia de las auditorías externas, las organizaciones políticas, la observación electoral y los órganos de control. Estas sesiones incluyeron exposición y disposición del código fuente así como la diligencia de cierre y custodia de los

software.

3. Kit electoral, elementos materiales de votación y formularios electorales.

La Organización Electoral adoptó un rediseño del Formulario E-14, medida recomendada desde etapas tempranas del calendario electoral a partir de las dificultades advertidas en las elecciones de 2022.

De igual forma, resaltó las acciones orientadas a fortalecer la publicidad de los formularios E-14, en particular del formulario de transmisión por cuanto contribuye a mejorar la trazabilidad de la información electoral, facilita el control ciudadano y partidario y refuerza la confianza pública sobre los procedimientos de preconteo y consolidación de resultados.

4. Desinformación, mensajes contradictorios y confianza pública.

La MOE ha advertido de manera sostenida que la circulación de mensajes contradictorios, afirmaciones no acompañadas de suficiente información verificable o narrativas que desinforman sobre aspectos técnicos de la Organización Electoral puede afectar la comprensión ciudadana de los procedimientos, deteriorar la confianza institucional e incrementar la polarización alrededor del proceso y sus resultados.

En su labor de observación, la MOE ha recomendado que los lineamientos técnicos y procedimentales sean comunicados de manera clara, coordinada, prioritaria y consistente por las autoridades con competencia electoral y que los asuntos estrictamente técnicos se canalicen principalmente a través de dichas autoridades.

Por lo tanto, la MOE señala que la mejor respuesta institucional frente a controversias públicas sobre la integridad electoral no pasa por desincentivar el debate público sino por fortalecer la información verificable, la pedagogía pública, la publicidad de las auditorías, el acceso a la información, la coordinación interinstitucional y los mecanismos de respuesta rápida frente a narrativas de alto alcance que desinforman.

En su documento, la Misión de Observación Electoral concluyó.

“A partir del seguimiento realizado durante el actual ciclo electoral, la MOE considera que los asuntos que hoy son objeto de controversia pública — software, auditoría, código fuente, kit electoral, formularios y contratación de operadores electorales— corresponden efectivamente a materias sensibles del

proceso electoral, sobre las cuales ha venido realizando observación y formulando recomendaciones desde una perspectiva técnica.

Frente a estos asuntos, la organización insiste en la necesidad de fortalecer la transparencia, la trazabilidad, la publicidad de la información, la auditoría técnica, la coordinación institucional y la pedagogía pública, al considerar que la protección de los derechos colectivos asociados a la función administrativa electoral y a su prestación eficiente y oportuna exige, de manera concurrente: i) preservar la confianza pública en el proceso electoral; ii) asegurar que la información técnica y procedimental sea emitida de manera clara, verificable y coordinada por las autoridades competentes; iii) mantener abiertos y robustos los mecanismos de observación, auditoría y control; y iv) promover una deliberación pública responsable que no incremente la incertidumbre sobre las reglas, los procedimientos y las garantías del proceso.

En consecuencia, esta intervención no tiene por objeto atribuir responsabilidades individuales ni pronunciarse sobre la intención subjetiva de los actores involucrados en el debate público.

Su aporte se circunscribe a reiterar que, conforme a la experiencia de observación acumulada y a los informes técnicos presentados a las autoridades, la confianza en el sistema electoral constituye un bien democrático que debe ser protegido mediante mensajes institucionales responsables, información verificable, reglas claras, acceso a la información, auditorías oportunas y coordinación entre las autoridades con competencia electoral.”.

Informe de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Se pronunció, en los siguientes términos.

“(…)

Las afirmaciones según las cuales la Registraduría “elige presidentes”, “no es transparente”, “no garantiza procesos limpios” o manipula resultados electorales carecen de sustento fáctico, técnico y probatorio. Tales afirmaciones, al ser difundidas desde la más alta autoridad administrativa del Estado, trascienden el ámbito del debate político y tienen la potencialidad de afectar derechos colectivos de relevancia constitucional, entre ellos la moralidad administrativa, la confianza en las instituciones públicas y la transparencia del proceso electoral. Por lo anterior imputar sin sustento técnico hechos gravísimos como un supuesto fraude electoral institucionalizado constituye una descalificación injustificada contra una entidad cuya legitimidad se fundamenta precisamente en su neutralidad, independencia y transparencia.

No existe hasta la fecha evidencia pública, técnica ni institucional que permita afirmar la existencia de fraude estructural o manipulación del proceso electoral colombiano.

Por el contrario, lo que se observa en el desarrollo de las diferentes elecciones que se han llevado a cabo tanto en el 2025 como en el 2026, es claro que la Registraduría continúa ejerciendo sus funciones con estricto apego al orden constitucional y legal, garantizando de antemano siempre la transparencia electoral.

Finalmente, la presente acción popular adquiere especial relevancia institucional en la medida en que las manifestaciones que cuestionan la legitimidad del sistema electoral pueden afectar la confianza ciudadana en los instrumentos democráticos, razón por la cual la Registraduría reitera su disposición permanente de colaboración con las autoridades judiciales y organismos de control.

Por ello, se solicita al honorable Tribunal exhortar a todos los actores institucionales a emitir pronunciamientos basados en evidencia pública y verificable, en aras de preservar la estabilidad democrática y la seguridad jurídica del país.”.

Trámite de la solicitud de medida cautelar

Mediante auto del 5 de marzo de 2026, el Tribunal dispuso dar el trámite ordinario a la solicitud de medida cautelar de urgencia. En consecuencia, dispuso correr traslado de la misma al actor popular, al señor Presidente de la República, a la señora Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y convocar a una Audiencia Pública Potestativa.

En el trámite de la presente medida cautelar se adelantaron tres audiencias.

i) La primera, realizada el 13 de marzo de 2026, fue una Audiencia Pública Potestativa (artículo 182B, Ley 1437 de 2011) convocada para escuchar a los sujetos procesales y observadores del proceso electoral sobre la petición de medidas cautelares formulada por la Procuraduría General de la Nación.

Escuchadas las intervenciones, el Tribunal convocó a una audiencia de pruebas para el 20 de marzo de 2026, con el fin de escuchar el testimonio de las siguientes personas.

El señor Ministro del Interior, Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda, prueba solicitada por el apoderado del señor Presidente de la República. El señor Pedro Vaca Villarreal, Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, testigo técnico decretado de oficio para que declare sobre los estándares internacionales en materia de libertad de expresión de altos funcionarios.

Link de la grabación.

<https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/public/detail/22441481>

ii) En la segunda audiencia, llevada a cabo el 20 de marzo de 2026, se recibió la declaración del señor Ministro del Interior, Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda.

Se informó que el señor Pedro Vacca Villareal se excusó de rendir testimonio, razón por la cual el Tribunal convocó para la práctica de la prueba al testigo técnico señor Ignacio Álvarez, ex Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos.

Se fijó como fecha para continuar la audiencia de pruebas, el 24 de marzo de 2026.

Links de la grabación.

<https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/public/detail/22464348>

<https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/public/detail/22464380>

iii) En la tercera audiencia, llevada a cabo el 24 de marzo de 2026, se recibió la declaración del señor Ignacio Álvarez, ya mencionado.

En la misma audiencia se corrió traslado a los sujetos procesales por el término de 3 días para allegar escritos de alegatos de conclusión con respecto a la solicitud de medida cautelar.

Si bien se consideró atípico por el Tribunal la aplicación de esta figura procesal de los alegatos de conclusión en el trámite de medidas cautelares, se estimó apropiado dado el desarrollo particular del asunto, el cúmulo de información y la garantía del derecho al debido proceso.

Link de la audiencia.

<https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/public/detail/22495187>

Alegatos de conclusión en relación con la petición de medida cautelar

Dentro del término concedido por el Tribunal, se recibieron los siguientes alegatos de conclusión.

Actor popular

Se ratificó en la coadyuvancia presentada en relación con la solicitud de medida cautelar elevada por el señor Agente del Ministerio Público.

Señaló que la medida cautelar solicitada no es un acto de censura, sino una salvaguarda necesaria para que el debate público se desarrolle sobre bases de veracidad y responsabilidad, protegiendo el servicio público electoral de ataques infundados que minan su legitimidad. Decretarla es indispensable para prevenir un daño inminente a la democracia misma.

Realizó un análisis de las pruebas practicadas en el siguiente sentido.

i) Informe presentado por el señor Sergio Trujillo Florián. Sostuvo que el documento no distingue entre expresión individual y comunicación institucional. Así mismo, presenta una imprecisión lingüística pues de manera indistinta aplica los términos “opinión” / “denuncia” y advertencia institucional.

El dictamen, en lugar de evaluar si las afirmaciones cumplen con los deberes de diligencia, prudencia y veracidad exigidos a los altos funcionarios, desplazó la discusión hacia la importancia abstracta de la libertad de expresión en la democracia, principalmente referida a la protección de periodistas y medios de comunicación, eludiendo el núcleo del problema jurídico planteado en la resolución de la medida cautelar

ii) Testimonio del señor Ignacio Álvarez. Sostuvo que dicha declaración constituye un elemento probatorio de especial relevancia. No solo proviene de un ex Relator Especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano, sino que fijó con claridad el estándar jurídico aplicable al ejercicio de este derecho por parte de los altos funcionarios del Estado, que coincide con el desarrollo convencional de los límites a la libertad de expresión.

iii) Testimonio del Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda, Ministro del Interior. En relación con esta declaración sostuvo que con la misma se evidenció la ausencia de soporte técnico, fragilidad en las afirmaciones presidenciales y el incumplimiento del estándar reforzado exigido a altos funcionarios en materia de libertad de expresión.

Destacó, además, que el testigo pese a ser Ministro del Interior reconoció expresamente que no cuenta con conocimiento técnico en materia de integridad del software electoral y tampoco conocía el contenido de la sentencia del Consejo de Estado del año 2018 (Caso partido Mira) ni el auto que resolvió la aclaración.

En lo que tiene que ver con el juicio de ponderación de intereses, este arroja un resultado inequívoco: la prevalencia del interés público en la preservación de la integridad del sistema democrático.

Concluyó señalando que negar la medida cautelar implicaría permitir la continuidad de una conducta institucional reiterada que se caracteriza por: (i) su carácter institucional, (ii) la ausencia de soporte verificable y (iii) su impacto directo en la confianza pública. Esta combinación genera una afectación de alta intensidad sobre

los derechos colectivos invocados.

Presidente de la República

Mediante apoderado, el señor Presidente de la República presentó escrito de alegatos en el trámite de la medida cautelar.

A través del mismo, reiteró los argumentos de defensa presentados frente a la solicitud de medida cautelar e hizo alusión a las pruebas decretadas y practicadas por el Tribunal, en los siguientes términos.

El testigo técnico convocado de oficio por el Tribunal confirmó en audiencia pública los tres pilares de la defensa. El Sistema Interamericano prohíbe toda responsabilidad previa sobre la expresión de funcionarios públicos, no hay un estándar diferenciado para redes sociales y un Presidente de la República puede comentar sentencias judiciales sin restricción convencional alguna.

Sin embargo, consideró que en la audiencia del 24 de marzo de 2026 el testigo, señor Álvarez, respondió afirmativamente a la pregunta abstracta de si el sistema *"contempla la posibilidad de restricción"*. Esa respuesta confundió dos supuestos que la Convención distingue con precisión: el artículo 13.2, responsabilidades ulteriores condicionadas y el artículo 13.5, prohibición de incitación a la violencia.

La respuesta final y abstracta del señor Álvarez no puede ser el fundamento de una medida cautelar de censura previa. El testigo confirmó: la responsabilidad no puede ser previa, no hay estándar diferenciado para redes sociales y el Presidente de la República puede comentar sentencias judiciales. El balance del testimonio favorece a la defensa en todos los puntos concretos.

Por su parte, el Ministro del Interior, Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda, en su declaración, afirmó: *"El que el Presidente llame a que haya más testigos hace que las elecciones sean mucho más nítidas y claras."*, dicha respuesta invierte por completo la tesis del actor popular. Produce exactamente el efecto contrario.

La omisión de esa declaración por parte del actor popular en sus alegatos finales no es accidental. Es la prueba de que el análisis honesto del testimonio de Benedetti no favorece las pretensiones de la demanda. En su escrito de alegatos aludió a la mala fe del actor popular como destrucción del *fumus boni iuris*, por las siguientes actuaciones.

En la audiencia del 20 de marzo de 2026, el Doctor Ramiro Bejarano Guzmán, actor popular, presentó al Tribunal y al testigo Benedetti una lectura deliberadamente parcial del auto del Consejo de Estado de febrero de 2018, con el propósito de hacer creer que la orden conminatoria de la sentencia de 2018 había sido convertida en un mero exhorto.

Cuando el Magistrado concedió a la defensa el derecho a conocer el documento completo, la parte resolutive del auto resultó decir, con toda claridad: "*PRIMERO. - NEGAR las solicitudes de aclaración.*" La solicitud de aclaración que pretendía suavizar la orden fue negada. La orden permaneció intacta.

El Doctor Ramiro Bejarano Guzmán, actor popular, construyó su argumento central sobre una lectura amputada de un documento cuya parte resolutive destruye ese argumento.

De otro lado, sostuvo que hay una improcedencia sobreviviente de la medida cautelar que se traduce en la figura del hecho superado toda vez que si las declaraciones presidenciales no causaron el daño que el actor popular alegó, no hay vulneración del derecho colectivo que justifique una sentencia de fondo a su favor. El proceso ha perdido su objeto.

Adicionalmente, las elecciones del 8 de marzo de 2026 registraron la participación más alta en treinta años 50,62% para el Senado, con reconocimiento universal de resultados por todas las candidaturas y felicitación del Secretario General de la ONU (no trajo prueba al respecto). El daño que el actor popular predijo no se produjo. Se produjo exactamente lo contrario.

Finalmente, en el escrito de alegatos se observa un capítulo denominado: "*LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE DEFENSA: ANÁLISIS DE LAS ASIMETRÍAS PROCESALES, LA NEGATIVA AL TESTIMONIO DEL DR. JARAMILLO HERRERA Y LA PARADOJA DE LA VERIFICACIÓN IMPOSIBLE*".

Registraduría Nacional del Estado Civil

Presentó escrito de alegatos en el que advirtió que dado que la entidad no tiene el carácter de parte en el proceso, no se pronunciará a favor o en contra de la solicitud de medida cautelar, sin embargo consideró pertinente hacer algunas precisiones sobre la Organización Electoral.

Una vez escuchados los declarantes y revisadas las pruebas que obran en el

expediente, es posible concluir lo siguiente.

De lo expuesto se concluye que:

- El software de preconteo y escrutinios sí ha sido auditado.
- No es cierto que el software sea una “caja negra”.
- El sistema electoral permite la trazabilidad del voto.
- Las afirmaciones de que hay un software “no auditado”, que es una “caja negra” y que este genera un riesgo de fraude electoral, son afirmaciones que carecen de una prueba razonable que hubiere sido aportada al proceso y que minan la legitimidad del proceso electoral.
- Las soluciones informáticas utilizados han sido objeto de mejoras sustanciales en aras de garantizar la integridad, confiabilidad y conservación de las actuaciones electorales, para lo cual se ha incorporado:

La identificación biométrica de los escrutadores como requisito para adelantar cualquier trámite en ellos.

La generación de códigos Hasch y Log de auditorias que revelan la trazabilidad de tales actuaciones

La exposición del código fuente.”.

Así mismo, acompañó a su escrito un concepto jurídico rendido el 27 de marzo de 2026 por la abogada Catalina Botero, en el cual se concluyó lo siguiente.

“La consecuencia jurídica de este cuerpo de estándares es clara: las personas que ejercen las más altas funciones públicas tienen derecho a la libertad de expresión pero esta no puede entenderse como una potestad irrestricta de emitir afirmaciones fácticas o acusaciones infundadas, estigmatizaciones, presiones institucionales o intervenciones que, directa o indirectamente, lesionen derechos fundamentales o deterioren el entorno democrático del debate público. La Convención protege el derecho de las autoridades a expresarse, pero lo integra dentro de un régimen reforzado de deberes de verificación, no afectación de derechos y especial cuidado institucional. Estos deberes se enmarcan en los artículos 1.1, 2, 5, 8, 11, 13, 14, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”.

Ministerio Público

Ratificó en su integridad la pretensión de la medida cautelar.

De otro lado, analizó las pruebas recaudadas en el trámite de la medida cautelar y señaló que la solicitud cumple con los criterios que deben tenerse en cuenta para su decreto.

El primero, o apariencia de buen derecho, se configura porque el Juez encuentra luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad la existencia de un derecho, en este caso el acceso al servicio público electoral y a que su prestación sea eficiente y oportuna, como lo ha determinado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En cuanto al segundo, se exige la comprobación de un daño ante el transcurso del

tiempo y la no satisfacción de un derecho. Frente a los hechos materia de esta actuación es evidente que de seguir el curso del proceso podría generarse daño con posterioridad a la realización de los comicios electorales que se avecinan en los meses de mayo y junio del año en curso, lo cual haría nugatoria su protección.

Igualmente, se puede predicar la instrumentalidad de las formas, pues se están observando las disposiciones procedimentales orientadas a la protección de los derechos: se busca asegurar, en una etapa previa del proceso, el cumplimiento de las decisiones definitivas para asegurar que los fallos sean la materialización de la justicia.

En cuanto a la idoneidad, se entiende que las medidas cautelares que se pretende son conducentes para hacer posible la tutela judicial efectiva y, además, están relacionadas con el objeto del proceso, pues se orientan a la protección de los bienes jurídicos cuya protección se solicitó en la demanda.

En cuanto a la proporcionalidad, se pretende con la medida un equilibrio entre los derechos o bienes jurídicos cuya protección se solicita con la limitación de los derechos de los destinatarios de las medidas ante la gravedad de los hechos que se estudian y la finalidad del procedimiento que se adelanta.

En cuanto a los aspectos de fondo de la solicitud de la medida cautelar sostuvo lo siguiente.

“Es importante destacar que el propio Presidente de la República se autodenomina influenciador en redes sociales y cuenta con más de 8 millones 300 mil seguidores, como se puede apreciar en la siguiente imagen de su cuenta de la mencionada Red Social:



Fuera de lo anterior, dado su condición de Presidente de la República, sus manifestaciones no solo son replicadas por sus seguidores, sino en muchas ocasiones por los entidades que hacen parte del nivel central de la administración pública y por los medios masivos de comunicación, prensa, radio y televisión pública y privada.

Por todo ello es que cobra mayor relevancia lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el deber especial de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos y que tienen los altos funcionarios del Estado al señalar que deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos.

Deber que se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, o polarización social o política, como se vive alrededor de un proceso electoral precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado. El país no puede olvidar que al parecer motivados por unos mensajes enviados por Whastapp entre particulares que alertaban sobre un presunto fraude electoral, fueron quemadas por una turba las instalaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la población de Gamarra, Cesar, ocasionando la muerte de una funcionaria de la Registraduría y heridas graves al menos a otras dos personas, quienes se encontraban ultimando detalles para los comicios que se desarrollarían al día siguiente 29 de octubre de 2023, cuando se diputaron departamentales. eligieron alcaldes, gobernadores, concejales y diputados departamentales.

En cuanto al primer aspecto, relacionado con las denuncias recibidas y el traslado que se ha dado a las autoridades debe tenerse por acreditado que desde la Presidencia de la República- Secretaría de Transparencia y DAPRE, se han canalizado varias denuncias ciudadanas y alertas tempranas a las autoridades competentes, como son la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Contraloría, la Superintendencia de Industria y Comercio, el CNE, Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

Sin embargo, ello se debe analizar como el desarrollo del deber funcional de los servidores públicos que tienen el conocimiento de denuncias ciudadanas o de hechos que pueden constituir la comisión de delitos, de faltas disciplinarios o de irregularidades administrativas, de poner en conocimiento de las autoridades competentes toda la información para que sean ellos quienes adelanten las investigaciones que correspondan.

Sobre este aspecto no hay cuestionamiento alguno, es naturalmente comprensible que el señor Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, tenga preocupaciones sobre el desarrollo de los procesos electorales. No obstante, se considera que al tener conocimiento de esas posibles irregularidades o la comisión de delitos (fraude electoral) su deber como servidor público es poner en conocimiento de las autoridades competentes dichas situaciones por los canales institucionales, para que sean estas autoridades las que adelanten las investigaciones o actuaciones que correspondan en el marco de su competencia, con la autonomía e independencia que deben regir en un Estado Social de Derecho, como el colombiano, que contempla el principio de la separación de poderes.

(...)

En estas condiciones se sigue considerando que al exteriorizarse por parte del señor Presidente de la República juicios o apreciaciones personales como hechos, insinuar actuaciones irregulares de otras autoridades independientes o expresar la eventual comisión de delitos de particulares con la connivencia de tales autoridades, sin sustentarse en debido forma con suficientes soportes probatorios o que aún están en investigación sin definición, así como amplificar contenidos de terceros sin sustento verificable, desconocen los parámetros de diligencia con que deben actuar las autoridades con altas investiduras, su especial deber de cuidado, así como su posición de garantes de la veracidad y responsabilidad institucional, máxime en situaciones de polarización política

como es el proceso electoral que se adelanta en estos momentos en el país, lo cual puede erosionar la confianza no solo en la administración pública, sino en particular puede contribuir a debilitar la certidumbre que debe gozar el sistema electoral y finalmente comprometer fines esenciales de la función administrativa, como la convivencia pacífica y la protección efectiva del derecho al sufragio, a elegir y ser elegido.

(...)

En tales condiciones, debe entenderse, como lo dijo el propio Consejo de Estado (haciendo alusión a la sentencia proferida en el año 2018- caso MIRA) que su decisión de conminar a la Organización Electoral para que adquiriera el software requerido de escrutinios para el Estado, no debe entenderse como la existencia de un mandato coercitivo, impositivo y de mandato obligatorio, ajeno al querer de esa Sección, sino que debe entenderse en el campo de la “sugerencia” y el “exhorto”.

Por lo tanto, no puede aceptarse como lo expresa la defensa y su testigo, el señor Ministro del Interior, doctor Armando Benedetti, que la interpretación de dicha Sentencia por parte del señor Presidente de la República es correcta y que debe hacerse en el sentido de entender que la Organización Electoral y en particular la Registraduría Nacional del Estado Civil, como lo afirmó el Ministro en su testimonio, han desatendido una orden del H. Consejo de Estado, pues como ya se expuso, el Consejo de Estado en la aludida Sentencia ha sido claro en expresar que no dio una orden, sino que elevó una “sugerencia” o un “exhorto” que no implica la existencia de un mandato coercitivo, impositivo y de mandato obligatorio, ajeno al querer de esa Corporación

Entonces, en primer lugar, no hay un desacato a una orden del Consejo de Estado, como se presenta en diferentes intervenciones y mensajes tanto del señor Presidente de la República, como del señor Ministro del Interior, por la sencilla razón que no hay una orden ni un mandato obligatorio que cumplir.

En segundo lugar, se tiene como bien lo dice la Sentencia, que se compulsaron las copias pertinentes de la actuación con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que, si a ello hubiere lugar, adelantaran las investigaciones pertinentes, sobre las cuales no se conocen resultados, ni señalamientos directos a las autoridades electorales o a los particulares que proveen de estas soluciones informáticas para el desarrollo de los procesos electorales, como para hacer eco de ello sin sustento.

(...)

No se entiende cómo el Gobierno Nacional en cabeza del señor Presidente de la República, luego de más de 3 años y medio de ejercicio de sus funciones, haciendo parte de la Comisión Nacional para la Coordinación y seguimiento de los Procesos Electorales, integrada entre otros por el Ministro del Interior, quien la preside, el Ministro de Hacienda, el Ministro de las Tecnologías, el Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, entre otros, viene a plantear cuestionamientos sobre eventuales debilidades del sistema electoral colombiano, cuando perfectamente los pudo evidenciar y realizar acciones al seno de esta comisión, para evitarlas o al menos minimizarlas.

Y si bien es cierto que la jornada electoral del pasado 8 de marzo, así como los escrutinios que aún se desarrolla se están llevando a cabo con relativa tranquilidad y no se han presentado mayores contratiempos, ni se afectó la afluencia de votantes, ello no puede llevarnos a la conclusión a la que arriba la defensa al considerar que la mejor prueba de que la medida cautelar carece de objeto es que durante el período comprendido entre las publicaciones del señor Presidente (1 y 4 de marzo de 2026) y la audiencia pública del 13 de marzo de 2026, el sistema electoral colombiano operó con plena normalidad.

Ello podría significar, en el mejor de los casos, que a hoy con las manifestaciones del Presidente no se han llegado al grado de vulnerar los derechos colectivos cuya protección se busca con esta acción popular y la

medida cautelar que aquí se reitera, pero el grado de amenaza aún sigue latente, máxime cuando se aproximan seguramente dos jornadas electorales para elegir finalmente al Presidente de la República para el periodo constitucional 2026– 2030, en los meses de mayo y junio del año curso, en las que los simpatizantes de los perdedores podrían hacer eco de un presunto Fraude Electoral del que tanto ha hablado el actual Presidente y afectar de alguna manera el derecho colectivo al acceso al servicio público administrativo de la función electoral y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, porque no, de paso al derecho a la seguridad pública.

(...).”.

Consideraciones

1. Presupuestos normativos y jurisprudenciales de la medida cautelar.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, dispone que el juez de la acción popular, de oficio o a petición de parte, podrá decretar las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

“ARTÍCULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado” (Destacado por el Tribunal).

Conforme a lo anterior, el objeto principal de la medida cautelar en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular) es el de evitar que se ocasionen agravios o perjuicios a los derechos que protege esta

clase de acción o detener y enderezar el curso causal de las conductas desplegadas, a fin de que se ajusten a la legalidad.

Por su parte, el artículo 229, parágrafo, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que en relación con los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos debe darse aplicación al régimen de medidas cautelares previsto en dicho código.

“Artículo 229. (...)

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”.

A su turno, el artículo 231 del código referido establece los requisitos para decretar las medidas cautelares.

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. **Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
2. **Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
3. **Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) **Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...] (Destacado por el Despacho).

En relación con este aspecto, el Consejo de Estado ha considerado.

“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas, **pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias;** es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos”² (Destacado por el Despacho).

Conforme a lo anterior, para el decreto de una medida cautelar es indispensable determinar, a través de los medios probatorios procedentes, la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado, pues de lo contrario la solicitud carecerá de fundamento.

El Tribunal recuerda, así mismo, que la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015³, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el Juez para el decreto de medidas cautelares.

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero,** o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho. El segundo,** o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**” (Destacado por el Despacho).

El criterio jurisprudencial anterior, fue complementado en providencia de 13 de mayo de 2015⁴, en la cual la misma Corporación sostuvo.

“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada,

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, providencia de 31 de marzo de 2011, rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

³ Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁴ Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad” (Destacado por el Despacho).

Quiere decir lo anterior que al momento de analizar si procede el decreto de una medida cautelar en el trámite del presente medio de control, es necesario examinar los siguientes aspectos.

La medida debe tener por finalidad prevenir un daño inminente a un derecho o hacer cesar el que se hubiere causado. Ello significa que debe encontrarse probada la existencia de una amenaza real o de materialización de la vulneración a un derecho (*fumus boni iuris*).

Se debe comprobar que el decreto de la medida cautelar sea necesario para garantizar los derechos objeto de litigio y que no es posible esperar a que la sentencia resuelva de fondo el asunto porque el transcurso del tiempo generaría un daño a los bienes jurídicos presuntamente vulnerados o la imposibilidad de satisfacción de un derecho (*periculum in mora* y estudio de ponderación).

2. Problema jurídico.

Conforme a las normas y a la interpretación judicial transcritas, el Tribunal deberá establecer si la solicitud de medida cautelar presentada por el señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho cumple con los elementos antes mencionados.

O si, una vez examinados los elementos fácticos y normativos del asunto, hay lugar a dictar otro tipo de medidas que satisfagan del modo más adecuado la protección de los derechos colectivos. Esta última posibilidad surge como consecuencia de la facultad oficiosa del juez de la acción popular en materia de medidas cautelares.

3. Respuesta al problema jurídico planteado.

Encuentra el Tribunal acreditados los requisitos establecidos en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 para dictar una serie

de medidas cautelares dirigidas al señor Presidente de la República, como se pasará a explicar.

4. Estructura de la decisión

La presente decisión se desarrolla en tres capítulos: presupuestos conceptuales necesarios, premisas fácticas de la controversia y planteamiento central de la decisión.

En la primera, el Tribunal se ocupará de la distinción entre las calidades de jefe de Estado y de gobierno y de la incidencia que tiene tal distinción en los regímenes presidenciales como el colombiano en el que se le confía al Presidente de la República el rol de símbolo de la unidad nacional y garante de los derechos de todos los colombianos.

Con esta consideración se quiere destacar la especial responsabilidad que tiene el jefe de Estado en su relación con los demás poderes y con la Organización Electoral, en particular, para propiciar un contexto institucional en el que se concrete para el proceso electoral del 2026 la colaboración armónica de los poderes en la realización de los fines del Estado.

Después, se desarrollarán los rasgos relevantes del derecho e interés colectivo al servicio público electoral que presta la Organización Electoral a fin de establecer el marco jurídico objeto de protección desde la perspectiva de la acción popular como medio adecuado para resolver la presente controversia de medidas cautelares.

El capítulo concluye con una síntesis de los estándares interamericanos, del derecho comparado, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en cuanto hace a los alcances y límites de la libertad de expresión de los altos funcionarios del Estado, de modo que estos ajusten el cumplimiento de sus funciones con el deber de informar sobre asuntos de interés público.

El segundo capítulo se ocupa de las premisas fácticas de la decisión. En él se analizarán los señalamientos hechos por el señor Presidente de la República con respecto a la confiabilidad de la Organización Electoral, incluso afirmaciones de fraude en las elecciones para Senado de la República 2014, elecciones para Senado de la República 2022 y las del pasado 8 de marzo, para integrar el órgano legislativo.

En el tercero, se condensarán los fundamentos de la decisión. En este capítulo se pondrá de presente la necesidad de compaginar los deberes del jefe de Estado en relación con la Organización Electoral, en el ejercicio de su poder-deber de informar acerca de los señalamientos sobre la ocurrencia de fraude en pasados procesos y en el actual proceso electoral.

Presupuestos conceptuales necesarios

El jefe de Estado en el régimen presidencial colombiano

Pese a la evolución irregular de la figura constitucional del presidente de la República a lo largo de la historia colombiana, esto es, con mayores o menores poderes para este alto funcionario, cabe destacar la continuidad de la fórmula que atribuye la calidad de jefe de Estado al presidente de la República en las constituciones de 1886 y 1991.

En especial la pervivencia de ciertas normas en ambas constituciones, que indican un común denominador que supera la vigencia temporal de los textos para ubicarse en una fórmula que trasciende dicha circunstancia pasando a integrar un elemento esencial del sistema político constitucional, que se mantiene perenne.

Los artículos 52 de la Constitución de 1886 (artículo 6, acto legislativo No.1 de 1945) y 113 de la Constitución de 1991 declaran la separación funcional de poderes como fundamento de la estructura del Estado, pero apuntan a que ellos “colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”.

Sectores representativos de la doctrina, razonando sobre el texto de 1886, indican que la jefatura de Estado tiene una doble función: expresa formalmente la unidad nacional y asegura la armónica colaboración entre órganos constituidos que cumplen funciones separadas.

Las normas mencionadas ejemplifican el rol de la jefatura de Estado en el constitucionalismo colombiano y explican por qué en la Constitución de 1991 esta calidad se reitera como atributo del Presidente de la República (artículo 115) en el capítulo 1 del título 5, apartado en el que se identifica a los órganos principales de la Estructura del Estado.

En esta misma sección de la Carta, que constituye el núcleo central del equilibrio de poderes, se indica que estos tienen funciones separadas pero colaboran “armónicamente para la realización de sus fines” (art. 113) y que “Ninguna autoridad

del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.” (art. 121), directriz acerca de que el respeto por la separación funcional es la base del entendimiento de los poderes.

Esta aseveración crucial se formula, justamente, luego del artículo 120 de la Constitución que establece para la Registraduría Nacional del Estado Civil, la responsabilidad de dirigir y vigilar las elecciones. Tal competencia, propia de un órgano autónomo e independiente, implica una separación funcional de las demás ramas y órganos, que sólo puede ser matizada bajo el principio de colaboración armónica.

Entonces, la forma más adecuada de interpretar este conjunto normativo es que el Jefe de Estado en el marco de la colaboración armónica, respetando los artículos 120 y 121 de la Constitución, tiene una carga de moderación en el desarrollo de sus relaciones con el conjunto de la Organización Electoral y, en especial, con la Registraduría Nacional del Estado Civil, como base del entendimiento de los poderes públicos.

Lo anterior, por cuanto la Constitución al tratar en forma separada las funciones del Presidente de la República destaca que este “simboliza la unidad nacional” y se obliga a “garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.”. Es decir, enfatiza en la preservación de la unidad política, sin distinciones, como eje central en el ejercicio de sus funciones de primer mandatario

Por lo tanto, esta forma de articulación de los poderes públicos en torno a la simultánea separación funcional pero colaboración armónica para la realización de los fines del Estado, responde a la necesidad de contar con instituciones de cohesión en momentos divisivos para la sociedad colombiana, que pueden poner en riesgo a la comunidad política organizada.

Estándares en materia de libertad de expresión de altos funcionarios del Estado

El Tribunal pasará ahora a examinar cuáles son los límites y alcances que implica para los altos funcionarios del Estado el ejercicio del poder-deber de informar cuando el titular del mismo es un servidor público de tales características, porque este se encuentra en una posición excepcionalmente favorable para la difusión de sus mensajes.

Estos aspectos se hacen más complejos por la utilización de determinadas redes sociales que por su estructura, que se encuentra fácil y permanentemente a disposición del emisor, crea mensajes cortos y rápidos que podrían resultar difíciles para la comunicación elaborada que requieren ciertas materias y contenidos.

Sistema Interamericano de protección de derechos humanos

Tiene una amplia jurisprudencia en materia de libertad de expresión que ha sido desarrollada por sus dos órganos principales, la Corte y la Comisión interamericana de derechos humanos. Esta última, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha recogido los principales estándares en distintos ámbitos de su ejercicio, en aspectos como los siguientes.⁵

Con respecto a las personas que ejercen la función pública, afirma que todas las personas son titulares del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones. No obstante, en su caso, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas que han sido reconocidas por la jurisprudencia interamericana, a saber.

Los agentes estatales tienen una posición de garante de los derechos humanos. Especialmente para autoridades públicas de alto rango, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones puedan tener en ciertos sectores de la población. Esta posición demanda que, en sus pronunciamientos, atiendan a determinados deberes.

En cuanto al impacto de las declaraciones de los funcionarios públicos, la Corte Interamericana ha señalado que, bajo ciertas circunstancias, aun cuando los discursos oficiales no autoricen, instiguen, ordenen, instruyan o promuevan expresamente actos de violencia su reiteración y contenido puede aumentar la “vulnerabilidad relativa” de estos grupos y el riesgo que enfrentan.

Cuando los funcionarios públicos ejercen su libertad de expresión, sea en cumplimiento de un deber legal o como simple ejercicio de su derecho fundamental a expresarse, tienen responsabilidades que aplican ante campañas de desinformación: se ha verificado que la intervención de actores públicos relevantes, sin apego a estos principios, potencia la diseminación de información falsa.

⁵ Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Actualización 2025. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.29/25, párrafo 417 y ss

Más específicamente en la sentencia de la Corte Interamericana de derechos humanos *Ríos v Venezuela* (2009), párrafo 139, puntualizó el tribunal interamericano los siguientes elementos que constituyen una síntesis de criterios pertinentes en la materia.

La premisa o punto de partida consiste en que las autoridades estatales tienen el deber de pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo están sometidas a las siguientes limitaciones.

- 1) constatar de modo razonable aunque no necesariamente exhaustiva los hechos en que fundamentan sus opiniones,
- 2) esa diligencia debe ser mayor que la aplicada por los particulares,
- 3) tal diligencia debe tener en cuenta que como funcionarios públicos tienen la posición de garantes de los derechos de los demás,
- 4) se debe evitar que tales declaraciones constituyan injerencias directas o indirectas en los derechos de quienes participan de la deliberación pública y
- 5) este deber de especial cuidado se ve acentuado en situaciones de polarización social o política.⁶

Por último, quienes integran el funcionariado público están en el deber de garantizar que, al ejercer su libertad de expresión, no están interfiriendo sobre el adecuado funcionamiento de las demás autoridades en perjuicio de los derechos de las personas.

El ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, individual y colectiva, es especialmente importante durante las campañas políticas y los

⁶ “En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituir formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado.”

procesos electorales. Se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque según lo ha explicado la Corte Interamericana la libertad de expresión:

(i) es herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio.

En este capítulo, destaca este Tribunal, si bien la jurisprudencia interamericana plantea la mayor protección a la libertad de expresión ese alcance, como en el caso *Mémoli*, corresponde a la salvaguarda de quienes fueron penalizados por ejercer el derecho a la libertad de expresión no a la situación de quien en una posición de servidor público tiene corresponsabilidades en su ejercicio.

Por ello en el caso *Herrera Ulloa*, párrafo 128, la Corte Interamericana aludió justamente al hecho de que las expresiones que se formulan sobre los funcionarios deben gozar de un margen de apertura, es decir, que estos deben tener una mayor tolerancia cuando son objeto del escrutinio público, no que estos deban ser protegidos en dicho marco de modo especial frente a las expresiones de terceros.

También resulta ilustrativa la indicación de la Corte Interamericana en el caso *Canese*, párrafo 83, en el sentido de que la libertad de expresión debe garantizarse en lo que toca a las manifestaciones que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.

Pero esta consideración se expuso para un contexto en que el solicitante de protección es un candidato presidencial que habría ofendido a un contrincante suyo en el contexto de la contienda electoral, es decir, de quienes, en principio, se encuentran en pie de igualdad.

No aplica, por lo tanto, a las relaciones asimétricas de poder que se dan entre el funcionario y el ciudadano corriente o entre funcionarios del Estado cuando son manifiestas las diferencias de poder entre estos y menos cuando se trata de interferir en el ejercicio de poderes que por virtud del sistema constitucional tienen autonomía e independencia frente al Ejecutivo.

Es decir, el enfoque que en general adopta el sistema interamericano es el de establecer unas mayores cargas al funcionario público, tanto en el plano de la

veracidad de sus afirmaciones como en la posibilidad de examen de la conducta de este, acudiendo a la libertad de expresión como medio que contribuye a nivelar los desbalances de poder en una sociedad.

En este sentido es que debe interpretarse el “margen de apertura” sobre el funcionario público en la medida en que el derecho a la libertad de expresión posibilita y pretende una garantía de equilibrio de relaciones dispares por el establecimiento de cargas a quien se encuentra en la posición de garante de los derechos de los demás.

En este orden de ideas, es cierto, como se afirma en el Caso López Álvarez vs. Honduras (2006), que la protección de la libertad de expresión implica no solo el derecho a transmitir información sino el derecho de la sociedad a recibir esa información. Pero resulta claro que la difusión de esa información está sujeta a cargas de veracidad, que resultan más significativas cuando se trata de servidores públicos por el peso que tienen sus declaraciones en la opinión.

Por tanto, lo afirmado en los párrafos 66, 67 y 89 del Marco Jurídico Interamericano 2025 se aviene con el planteamiento que se ha venido desarrollando acerca de que la actuación de los funcionarios públicos se encuentra sometida a un mayor nivel de escrutinio por el interés público de la actividad que realizan, lo que también resulta consistente con la mayor exigencia de la carga de veracidad en el ejercicio del poder-deber de informar que se reclama de estos.

De otro lado, cabe destacar en la sentencia de la Corte Interamericana, caso Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo v Colombia (párrafo 703), el punto de convergencia que indica el tribunal interamericano con la Corte Constitucional de Colombia al referirse a las declaraciones de funcionarios estatales, con especial referencia a las del Presidente de la República, en cuanto indicó que estas “no son absolutamente libres”.

Recordó la Corte Interamericana que cuando se trata de sentar posiciones políticas o responder a las críticas de la oposición sus expresiones deben ser formuladas a partir de un mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad.

No está demás señalar que no es cierto lo que se afirmó en el Concepto Jurídico Académico que acompañó el apoderado del señor Presidente de la República para oponerse al decreto de las medidas cautelares, cuando indica que los párrafos 89 del mencionado Marco y 340 del Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión (2023) se refieren a cuestiones de opacidad institucional en los sistemas

de conteo electoral, porque una vez leídos los mencionados párrafos ellos no corresponden a la materia que se indicó en el mencionado concepto.

Tampoco corresponde lo afirmado en el mismo concepto cuando se sostuvo que en el caso Kimel (párrafo 78) se esté afirmando por el tribunal interamericano que el derecho penal no procede para proteger el honor de entidades que administran bienes públicos, porque dicho apartado de la sentencia se refiere a otro asunto.

Del mismo modo, no es cierto lo que se dice en el referido concepto sobre el Caso Tristán Donoso vs. Panamá (2009) según el cual la reproducción del contenido de una decisión judicial ejecutoriada es siempre información protegida y no puede ser base de responsabilidad ulterior, porque tal planteamiento no se encuentra en la sentencia mencionada.

Derecho comparado

El ejercicio de la libertad de expresión de los altos funcionarios del Estado es una cuestión que ha suscitado controversias en otros sistemas constitucionales que merecen ser consideradas dada la notable comunidad de valores, principios y estructura de los regímenes políticos caracterizados por la separación de poderes y la garantía de derechos.

Los desarrollos más recientes del derecho comparado se han ocupado de cómo esa tensión entre el derecho a la libertad de expresión de los altos funcionarios y el poder-deber de difundir información veraz en el ejercicio de sus funciones se escenifica en el marco de procesos electorales que pueden ser altamente distorsionados por la difusión de información que no corresponde a la verdad.

En la sentencia del Tribunal Europeo de derechos humanos Case of Bradshaw v United Kingdom (No.15653/22), el tribunal mencionó la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para proteger la integridad del proceso electoral frente a la desinformación. En criterio del tribunal cuando se trata de elecciones, el derecho a la libertad de expresión no debe ser utilizado para justificar la difusión de información falsa⁷.

⁷ En este y en los párrafos subsiguientes de este capítulo se hará paráfrasis, por su pertinencia, de algunos apartados del siguiente artículo: La desinformación como amenaza y las respuestas estatales en Reino Unido, Rumanía y Brasil. Rafael Rubio y José Mario Achoy Sánchez. Universidad Complutense de Madrid. Ver en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/20739/20668>

Mediante el fallo número 47/2024 del Tribunal Constitucional de Rumanía se anuló el resultado de elecciones celebradas en 2024, tras comprobar que las campañas de desinformación a través de redes sociales habían manipulado el voto de una parte significativa del electorado. Por sus alcances e implicaciones este caso ha sido abordado ya en espacios como la Comisión de Venecia y el Tribunal Europeo de derechos humanos en 2025.

El Tribunal Supremo de Brasil (2025) se pronunció acerca de la desinformación relacionada con un intento de golpe de Estado, especialmente en las elecciones presidenciales de 2018. La Corte reconoció que la estrategia desinformativa tuvo un rol decisivo en la manipulación de la opinión pública y en la creación de un ambiente de desconfianza en las instituciones democráticas.

En este último caso la desinformación se convirtió según dicho tribunal en el medio para la posterior movilización que pretendía anular el resultado y que fue considerada como un golpe de Estado. En la condena penal al ex-Jefe de Estado y a su círculo cercano la desinformación se presenta no sólo como una infracción electoral sino como un elemento central y constitutivo de actos criminales contra el Estado democrático de derecho.

La sentencia consideró que la difusión sistemática de narrativas falsas (sobre urnas electrónicas, fraude electoral y la ilegitimidad de la Justicia Electoral) se instrumentalizó como un medio para la práctica del delito de golpe de Estado con el propósito de usar esas técnicas para crear las condiciones sociales y psicológicas que impidieran la toma de posesión del gobierno electo y justificaran la violencia institucional, como se vio en el asalto a los tres poderes del Estado el 8 de enero de 2023.

En este punto se destaca el carácter organizado y sistemático de la desinformación, planeada y ejecutada por grupos organizados, como las milicias digitales, lo que se reforzó con el uso contumaz de la propia estructura del Estado para propagar mentiras. Esta mentira deliberada se utilizaría como un mecanismo de corrosión de la confianza pública, de movilización social y de preparación psicológica para la violencia, funcionando como el “pegamento ideológico” de la organización criminal.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el ejercicio a la libertad de expresión por parte de altos funcionarios del Estado.

i) En la sentencia C-1172 de 2001,⁸ señaló que el derecho a la información tiene una doble connotación; por una parte, se encuentra el derecho a comunicar información (información activa); y, por otra, el derecho a recibirla (información pasiva).

Precisó que conforme al artículo 188 de la Constitución el Presidente de la República representa a la Nación en el país como fuera de él, lo cual le confiere la facultad de ser su vocero. En ese orden de ideas, tiene el deber de mantener informados a sus conciudadanos en relación con los asuntos de orden económico, político y social.

Para la Corte es claro que ha de enterarlos de manera veraz sobre los hechos de interés nacional dada la responsabilidad política y jurídico-constitucional de quien simboliza la unidad nacional y se encuentra obligado al jurar el cumplimiento de la Constitución y la ley y a garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.

Lo anterior, como lo señala el mandato contenido en el artículo 20 de la Constitución, implica información oportuna y objetiva. Así mismo, consideró que la información que el jefe de Estado da a la opinión pública y la posición oficial al respecto debe encontrarse justificada en función del interés público sobre el que se informa.

Concluyó afirmando que la intervención del Presidente de la República a través de la televisión ha de ser personal, sobre asuntos de interés público directamente relacionados con sus funciones como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa y no puede incurrir en arbitrariedad. La dignidad del cargo le impone el respeto por los derechos y libertades de sus gobernados.

ii) En la sentencia T-1191 de 2004,⁹ señaló que de acuerdo con los artículos 188 y 189 de la Constitución el Presidente de la República tiene las calidades de jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

⁸ Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 parcial, de la Ley 182 de 1995 “*Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones*”. Demandante: Felipe Chalela Arango

⁹ Referencia: expediente T-963496. Peticionarios: Geiler Romaña, en representación de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y otros. Accionado: señor Presidente de la República Dr. Álvaro Uribe Vélez. Tema: Limitaciones a las alocuciones del Presidente de la República

Como jefe de Estado representa la unidad nacional. En virtud a las otras dos condiciones ejerce, entre otras, las funciones de impulso político y administrativo y es responsable por el mantenimiento del orden público y la seguridad exterior. Todo ello le impone el poder-deber de mantener un contacto permanente con los ciudadanos, mediante sus discursos e intervenciones públicas.

El poder-deber del Presidente de la República difiere sustancialmente de la simple libertad de expresión reconocida en general a los ciudadanos y, más bien, constituye un medio legítimo de ejercicio de facultades gubernamentales propio de las democracias contemporáneas. Las alocuciones públicas del Presidente de la República no son absolutamente libres.

Estas deben cumplir los siguientes parámetros.

(i) deben respetar estrictos parámetros de objetividad y veracidad cuando simplemente se trata de transmitir información o datos públicos;

(ii) resultan más libres a la hora de sentar posiciones políticas, proponer políticas gubernamentales o responder a las críticas de la oposición, pero que aún en estos supuestos las expresiones del primer mandatario deben ser formuladas a partir de un mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad, y

(iii) en todo caso su comunicación con la Nación debe contribuir a la defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas que merecen especial protección.

iii) En la sentencia T-627 de 2012, promovida por una abogada activista del movimiento en pro del derecho al aborto contra el entonces Procurador General de la Nación, señaló que en virtud del derecho a la información los receptores tienen derecho a exigir cierta calidad en la información recibida.

Concretamente los receptores de la información están habilitados para exigir que sea veraz e imparcial como explícitamente lo prescribe el artículo 20 de la Carta y, adicionalmente, que quien difunda información la diferencie claramente de las opiniones. Así mismo que el derecho a la libertad de expresión de los funcionarios públicos tiene limitaciones mayores a las que ostenta cuando lo ejerce un ciudadano común.

En concreto, indicó que las declaraciones de aquellos sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión

sino que constituyen una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía.

Por ello, los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son la veracidad e imparcialidad cuando transmiten información, la mínima justificación fáctica, la razonabilidad de sus opiniones y el respeto por los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional.

iv) En la sentencia T-203 de 2022, promovida por la Fundación para la Libertad de Prensa contra el entonces gerente de RTVC, sistema de medios públicos, a raíz de las publicaciones hechas por este en redes sociales contra la fundación, afirmó que este poder-deber de comunicación de los altos funcionarios del Estado tiene dos dimensiones distintas, a saber.

(i) las manifestaciones que tienen por objeto transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y (ii) aquellas en las que expresa la política gubernamental, defiende su gestión, responde a sus críticos, expresa su opinión sobre algún asunto dentro del desarrollo de la democracia, en las que caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales.

En materia de redes sociales, ha planteado una serie de criterios que permiten valorar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en redes sociales. Quién comunica, deben valorarse sus cualidades y el rol que ejercen en la sociedad: particular, funcionario público, persona jurídica, etc. Sobre quién o sobre qué se comunica: si es información u opinión y si se respetan los límites constitucionales respectivos.

A quién se comunica: si se dirige a una audiencia indeterminada o a un público particular. Mientras mayor sea la audiencia es mayor el impacto sobre los derechos de terceros. Y cómo se comunica: la capacidad que tiene el mensaje para comunicar de manera sencilla y ágil lo que se desea expresar.

En relación con este último aspecto, la Corte indica que deben analizarse los siguientes elementos.

(i) el contenido del mensaje: la calificación de la magnitud del daño no depende de la valoración subjetiva que realice el afectado sino de un análisis objetivo, neutral y contextual, (ii) el medio o canal a través del cual se hace la afirmación y (iii) el

impacto del mismo: número de seguidores, número de reproducciones, visitas, *likes* o similares, periodicidad y reiteración de las publicaciones.

v) En la sentencia T-475 de 2024¹⁰, señaló que la protección constitucional de la libertad de expresión tiene plena aplicación cuando su ejercicio se realiza a través de las redes sociales. El uso de tales herramientas no implica la cesión de ningún derecho o libertad. Asimismo, las limitaciones legítimas a la libertad de expresión también se aplican al entorno digital.

Indicó que el derecho a recibir información es un derecho de doble vía dado que tanto la recepción como la emisión se encuentran protegidas. Por su parte, el artículo 20 de la Constitución incluye una prohibición definitiva según la cual “no habrá censura”.

En atención a la importancia y profusión de las redes sociales, la Corte ha considerado que el uso de estos canales por funcionarios públicos genera una mayor responsabilidad, dada la importancia que para la opinión pública presentan sus declaraciones.

La comunicación de los funcionarios públicos adquiere una naturaleza dual: poder y deber. La comunicación de los servidores públicos a la comunidad en asuntos de interés general y en cuanto a las políticas públicas que gestiona no es una mera facultad sino un deber. Y como recae sobre información que se presenta como auténtica está sometida a las cargas de veracidad y objetividad.

Adicionalmente, la Corte señaló que “no se puede pretermitir que la relación de poder entre un gobernante y los ciudadanos es vertical, precisamente por las facultades que rodean su cargo, por lo que cualquier desmán en el ejercicio del mencionado poder-deber debe ser juzgado de forma más estricta al ejercicio antijurídico que un particular haga de la libertad de opinión o de información.”.

vi) En la sentencia T-149 de 2025¹¹, sostuvo que el ejercicio de este deber-poder se manifiesta en dos dimensiones.

¹⁰ Expediente T-9.973.885 Revisión del fallo de tutela de segunda instancia proferido dentro del proceso promovido por José Manuel Vega de la Cruz en contra del Departamento del Cesar. Tema: Tensiones entre derechos en el ámbito de redes sociales y límites a la libertad de expresión

¹¹ Expediente T-10.261.574 Acción de tutela presentada por Ricardo Marín Rodríguez contra Carmen Felisa Ramírez Boscán, representante a la Cámara por los colombianos residentes en el exterior. Tema: Libertad de expresión de funcionarios públicos en redes sociales.

(i) las manifestaciones que tienen por objeto transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y (ii) aquellas en las cuales el servidor público identifica la política gubernamental respecto de asuntos de la vida nacional, defiende su gestión, responde a sus críticos, expresa su opinión, entre otros.

Se indicó que la Corte en la sentencia T-124 de 2021, estableció criterios para la valoración del uso que los funcionarios públicos le dan a sus redes sociales y para determinar si un mensaje puede considerarse como una información oficial, o si solo se trata de una opinión personal totalmente desligada de su condición de servidor público.

Estos criterios se dividieron con respecto a dos asuntos: (i) las características de las cuentas en redes sociales y (ii) las especificaciones del contenido publicado.

Frente al mensaje se deberá evaluar.

(i) cómo se comunica, es decir, la forma en la que se publica y si contiene elementos que permitan inferir que “lo expresado se realiza en ejercicio de sus funciones públicas y no como particular”; y (ii) el contenido del mensaje, específicamente “si lo que se comunica se relaciona con las funciones o actividades propias como funcionario público, si se trata de un asunto oficial o vinculado a sus labores públicas o si lo dicho infringe alguna prohibición legal o constitucional impuesta en virtud del cargo público que se ostenta.”.

En suma, la Corte Constitucional ha establecido que una de las dimensiones de la libertad de expresión, cuando se trata de servidor público, es el poder-deber de informar que supone para este una forma de cumplimiento de sus funciones y, por ello, supone unas cargas determinadas de veracidad y objetividad del mensaje que transmite y que también debe observar en las redes sociales.

En concreto, cuando se trata del jefe de Estado ha de ejercer ese poder-deber de enterar de manera veraz sobre los hechos de interés nacional por la responsabilidad política y jurídico-constitucional de quien simboliza la unidad nacional y se encuentra obligado al jurar el cumplimiento de la Constitución y la ley, como lo señala el mandato contenido en el artículo 20 de la Constitución, información que ha de ser oportuna y objetiva.

Pronunciamento de las Altas Cortes en acciones de tutela presentadas contra el señor Presidente de la República, doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, relacionadas con el derecho a la libertad de expresión.

i) El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, en sentencia del 27 de agosto de 2024, proferida en el marco de una acción de tutela presentada por el señor Enrique Vargas Lleras,¹² amparó los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del accionante.

Se ordenó al Presidente de la República retractarse y presentar excusas por las publicaciones en redes y en televisión en las cuales endilgó a este y a su familia el ocultamiento de deudas billonarias de la Nueva EPS, gastos innecesarios y el propósito de hundir una reforma a la salud en el Congreso de la República, atribuyéndoles la quiebra de hospitales y clínicas por su proceder indebido.

El Consejo de Estado sostuvo que las publicaciones fueron una manifestación del referido poder-deber toda vez que contenían información sobre asuntos de interés público como la inversión y destinación de recursos públicos y del sistema de seguridad social en salud. Además, se difundieron por canales oficiales de comunicación del Presidente de la República con la ciudadanía.

El accionado no logró demostrar la carga de veracidad e imparcialidad de la información que es aplicable a los funcionarios públicos en su comunicación con la población. No presentó evidencia que sustentara sus afirmaciones, ni acreditó haber verificado razonablemente los hechos, no como apreciaciones sino como supuestos fácticos verdaderos o demostrados.

ii) El Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de septiembre de 2024, acción de tutela presentada por el señor Harold Joselín Bravo Rodríguez y otros,¹³ amparó los derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la protesta, a la participación política y a la oposición de los ciudadanos que han utilizado la frase “fuera Petro” como acto de inconformidad política.

En la parte resolutive, se ordenó al señor Presidente de la República ofrecer disculpas públicas por haber llamado “asesinos” a las personas que han gritado “fuera Petro”. Sostuvo que la opinión de los funcionarios públicos, en especial la del Presidente de la República está más restringida o limitada si se compara con la de los particulares.

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticuatro (2024) Referencia: Acción de tutela Radicación: 11001-03-15-000-2024-03889-00 Accionante: Enrique Vargas Lleras Accionado: Presidente de la República - Gustavo Petro Urrego

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL Expediente: 11001-03-15-000-2024-04386-00 acumulado con 11001-03-15-000-2024-04515-00, 11001-03-15-000-2024-04517-00 y 11001-03-15-000-2024-04771-00.

En el caso concreto, señaló que el Presidente de la República en Colombia tiene la calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y, además, simboliza la unidad nacional. Estos altos reconocimientos implican un deber de comportarse de acuerdo con la dignidad de su cargo.

Por tal razón, debe abstener de pronunciar mensajes partidistas que dividan a la Nación en dos grupos: los que apoyan al gobierno y los que no, que serían los “asesinos” que gritan “fuera Petro”.

El Presidente de la República, como símbolo de la unidad nacional, no puede pronunciar discursos y arengas con una carga valorativa negativa que fracture la unidad que él representa. Por expreso mandato constitucional, al jurar su cargo, se compromete a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Por ende, las expresiones del Presidente de la República, aunque sean opiniones, no pueden menoscabar los derechos fundamentales de terceros ni los principios y valores establecidos en la Constitución, los cuales prometió defender al tomar posesión de su cargo y que está en la obligación de garantizar de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Constitución

iii) La Corte Constitucional en sentencia SU-432 de 2025, se pronunció frente a una acción de tutela que buscaba proteger los derechos fundamentales a la libertad de expresión, a vivir una vida libre de violencia y a la no discriminación de mujeres periodistas.

La acción de tutela se fundamentó en unas afirmaciones realizadas por el señor Presidente de la República en el discurso leído durante la ceremonia de posesión de la actual Defensora del Pueblo el 30 de agosto de 2024 cuyo contenido es el siguiente.

“[...] Esos jóvenes fueron llevados a las cárceles por miles, los mismos que hoy hipócritamente hablan de Venezuela y de dictaduras allá, multiplicado por tres lo hicieron en Colombia hace tres años. ¡Hipócritas! Ven dictadores afuera pero no ven su propia dictadura y su propia podredumbre adentro. Bueno los jóvenes que protestan allá, pero malo los jóvenes que protestan acá, las periodistas del poder, las muñecas de la mafia, construyeron la tesis del terrorismo en la protesta y la criminalización del derecho genuino a protestar y a decir ¡basta!”

En la sentencia, se hizo referencia a la especial diligencia que deben observar los servidores públicos al ejercer su derecho a la libertad de expresión, precisando los deberes y límites que el Presidente de la República ha de seguir como máxima

autoridad administrativa, jefe de Estado y jefe de gobierno, al expresar sus opiniones.

Señaló que, con fundamento en los artículos 188 y 189 de la Constitución, los pronunciamientos del Presidente de la República no pueden ser contrarios a la protección de los derechos y libertades de las personas. En particular, la Sala hizo referencia a los deberes constitucionales e internacionales de prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer en el ámbito público.

Así mismo, se destacó el especial riesgo que asumen las mujeres periodistas a ser víctimas de violencia basada en el género y las barreras que deben enfrentar para ejercer la labor periodística. Se analizó la connotación de las palabras del Presidente de la República para referirse a las mujeres periodistas como “muñecas de la mafia” y responsables de la criminalización de la protesta.

Encontró que tales calificativos vulneraron los derechos de las mujeres periodistas a vivir una vida libre de violencias y a la no discriminación. Esto, por cuanto el Presidente de la República utilizó un lenguaje estigmatizante, forma de violencia que perpetuó la discriminación de las mujeres periodistas que no está protegido por la libertad de expresión.

Una aclaración de voto indicó que el primer mandatario debe atender a una diligencia reforzada al pronunciarse sobre asuntos de interés general. Este deber de cuidado se intensifica en contextos de polarización o conflicto, en el que las palabras del ejecutivo pueden consolidar imaginarios de exclusión o habilitar entornos hostiles que facilitan la violencia simbólica o material.

iv) El Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 6 de diciembre de 2024¹⁴, resolvió una acción de tutela promovida por la senadora María Fernanda Cabal Molina contra el Presidente de la República.

Buscaba el amparo de los derechos fundamentales al buen nombre, honra e intimidad, garantías que consideró vulneradas con ocasión de las afirmaciones del señor Presidente de la República el 19 de septiembre de 2024 durante un acto público en la Plaza de Bolívar de Bogotá.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Magistrado ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES (E) Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024) Radicado número: 11001-03-15-000-2024-05899-00

La declaración emitida por el señor Presidente de la República fue la siguiente: “(...) *la señora Cabal (...) quiere es la esvástica.*”. El Consejo de Estado negó el amparo solicitado.

Al estudiar de fondo el asunto y la expresión utilizada por el Presidente de la República, determinó que el contexto en el que se hicieron las aseveraciones fue en el encuentro público “La Pensional se Defiende”. Lo que significa que la afirmación del Presidente de la República no tuvo por finalidad transmitir una información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general.

Sino que aconteció como parte de la intención de rendir un discurso en respuesta a la temática central que fue motivo de la realización del evento, es decir, la exposición de los argumentos de por qué era buena la reforma pensional para el país, aspecto que claramente incluía reflexiones de índole personal y particular sobre el tema.

Por lo tanto, la manifestación del Presidente de la República se presenta como una apreciación subjetiva formulada a partir de opiniones personales, no sujeta a las cargas de veracidad y objetividad que rigen el derecho a la información, pero de la que sí es exigible que su formulación responda a un mínimo de justificación fáctica real y a criterios de razonabilidad.

Esta circunstancia del caso que se comenta hace inaplicable dicha tesis decisional a la presente controversia, observa este Tribunal, pues se basó en que la expresión del primer mandatario fue una opinión y no una información; a diferencia de lo que ocurre en el presente caso en el que el propio Presidente de la República aseveró que sus expresiones son informaciones sobre la poca confiabilidad de la Organización Electoral.

Según observa el Tribunal, luego del recuento anterior, puede afirmarse que hay un criterio consistente de las altas cortes en materia de libertad de expresión de altos funcionarios según el cual estos tienen una carga de veracidad en sus afirmaciones; y cuando con ellas lesionan derechos de terceros deben rectificar y abstenerse de proferir nuevos señalamientos mientras carezcan de elementos fundados para sustentar.

El derecho e interés colectivo a la confianza ciudadana en la Organización Electoral

Estima el Tribunal necesaria una aproximación a la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión y a su relación con el derecho colectivo a la confianza ciudadana en la Organización Electoral.

En desarrollo de una de las audiencias de pruebas adelantadas en el marco del trámite de la medida cautelar (en la que se escuchó al testigo técnico Doctor Ignacio Álvarez, ex-Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de derechos humanos) se trajo por parte del apoderado del señor Presidente de la República la Opinión Consultiva No. 05 de 1985 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para el Tribunal esta opinión reviste importancia a fin de resolver la medida cautelar de que se trata porque la misma establece la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión. Concretamente, la opinión alude a las dimensiones individual y social (o colectiva) del derecho a la libertad de expresión las cuales deben garantizarse simultáneamente.

En palabras de la Corte, no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas en criterio del censor.

Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se construyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista.

En lo que concierne a procesos electorales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha referido al derecho a la libertad de expresión, en los siguientes términos¹⁵:

“219. El ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, individual y colectiva, es especialmente importante durante las campañas políticas y los procesos electorales. Se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque según lo ha explicado la Corte Interamericana: (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee

¹⁵ MARCO JURIDICO INTERAMERICANO SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/ind_ex_MJIAS.html#:~:text=16.,solo%20punto%20de%20vista%2221.

instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio.

En los contextos electorales, la libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos, y de quienes deseen expresarse. Es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar. Tal y como lo ha resaltado la CIDH, el libre discurso y el debate político son esenciales para la consolidación de la vida democrática de las sociedades, por lo cual revisten un interés social imperativo. En este mismo contexto, la Corte Interamericana ha resaltado que la libertad de expresión es también de especial importancia para los partidos políticos y sus miembros activos, en su función de representación del electorado y sus intereses”

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal encuentra una línea de convergencia entre la dimensión social o colectiva del derecho a la libertad de expresión con el derecho e interés colectivo que suscita la confianza en la Organización Electoral, esta última sustentada en la transparencia, la participación ciudadana y la veracidad de la información.

En este contexto, la confiabilidad constituye el pilar fundamental para garantizar la confianza electoral de los ciudadanos. Brinda las condiciones para asegurar el reconocimiento genuino de la voluntad popular, el derecho a un examen público de las distintas etapas del proceso y la posibilidad de la impugnación administrativa y judicial de los resultados.

Por ello, este Tribunal ha sostenido¹⁶ en ocasiones anteriores que la Organización Electoral presta un servicio público que, como tal, configura un derecho e interés colectivo a ser protegido y que consiste en las diferentes operaciones materiales para plasmar en actuaciones jurídicamente vinculantes la función pública electoral que le ha confiado la Carta a dicha organización.

También aprecia que el conjunto de derechos que han sido señalados por el actor popular (moralidad, seguridad jurídica y transparencia del proceso electoral) puede enmarcarse en buena medida en el derecho colectivo que en 2022 reconoció este Tribunal en la querrela ya citada: el servicio público electoral, como interés que debe ser judicialmente protegido.

¹⁶ Ver expediente, sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, del 26 de enero de 2026, 25000234100020220043700

Lo anterior por cuanto la función pública electoral requiere para su materialización del despliegue de una serie de actividades anteriores, concomitantes y posteriores a las votaciones que hacen parte del proceso electoral y que permiten concretar los alcances de aquélla y tales actividades deben ser gobernadas por los principios de seguridad jurídica y transparencia que invoca el demandante.

Esto es, puede identificarse dicho bien jurídico colectivo como amenazado o vulnerado por el conjunto de actuaciones que tienden a cuestionar sin fundamento al servicio público electoral que brindan los órganos integrantes de la Organización Electoral, particularmente la Registraduría Nacional del Estado Civil en tanto se pone en duda su credibilidad para adelantar un proceso electoral confiable.

En este sentido el Tribunal observa que las aducidas manifestaciones de amenaza o afectación del servicio público electoral tienen una dimensión de alcances colectivos porque comprometen la confiabilidad de la Organización Electoral, debido a las expresiones del jefe de Estado por razón del poder-deber de informar.

Dicho en otras palabras, sí es posible identificar como parámetro de juzgamiento del presente asunto el servicio público electoral como bien e interés jurídico digno de protección a través de la acción popular, porque la ciudadanía en su conjunto tiene derecho a que la Organización Electoral entregue resultados dignos de crédito sobre el dictamen de la voluntad popular expresada en las urnas.

No está demás señalar que la Ley 472 de 1998, artículo 4, hace un listado enunciativo y no taxativo de los derechos e intereses colectivos. De manera que algunos indicados de modo genérico como la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, literal j, comprende el conjunto de las operaciones materiales de la administración para la satisfacción de las necesidades de los asociados.

En este orden de ideas, resulta pertinente retomar lo dispuesto en el artículo 1 del Código Electoral según el cual la Organización Electoral busca asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresada en las urnas.

Por lo tanto, en la medida en que los cuestionamientos dirigidos contra la Organización Electoral carezcan de la fundamentación necesaria y si estos se dirigen a invalidar la capacidad de esta para traducir la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean un reflejo exacto de la

voluntad del elector, afectan o amenazan el derecho e interés colectivo al servicio público electoral.

Esta situación no es menor. Tiene la potencialidad de lesionar la legitimidad de quien resulte favorecido con la voluntad ciudadana, motivo por el cual el juez de la acción popular debe ser especialmente riguroso en el examen sobre la seriedad y fundamentación de los señalamientos y objeciones que se hacen con respecto a la confiabilidad de la Organización Electoral.

Estos, como es bien sabido, son la base de la legitimación política que se exige a los gobernantes en un Estado social de derecho como el nuestro cuya soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes (artículo 3 de la Constitución).

Por ello esta dimensión que se alega afectada por el actor popular y por el solicitante de la medida cautelar se inserta en una cuestión supremamente compleja para la validez del funcionamiento de los poderes públicos, pues tiene que ver con la sustentación soberana de quienes por virtud de la representación popular habrán de ejercer el poder del Estado en el próximo cuatrienio.

Esto es, no se trata de cualquier estándar de veracidad el que deberá analizar el Tribunal en este caso, sino de uno cualificado porque se refiere a las bases del sistema político y de la paz social a la que aspira cualquier conglomerado humano. Dicho en otras palabras, involucra las cuestiones más esenciales del contrato social entre los colombianos.

Esta es la razón por la cual el escrutinio de la conducta seguida por el actual primer mandatario tiene que ser el más estricto cuando emite juicios públicos con respecto a la confiabilidad de la Organización Electoral, porque toca con lo más sensible de la estabilidad social y de la convivencia.

Premisas fácticas de la controversia

Del conjunto de manifestaciones públicas del señor Presidente de la República contra la confiabilidad de la Organización Electoral y por la ocurrencia de fraude en el pasado y en las próximas votaciones con motivo de la actuación de dicha organización, hay tres premisas fácticas que han sido invocadas por el primer mandatario para sustentar sus afirmaciones.

La primera, se enfoca en la ocurrencia de fraude en las elecciones para Senado de la República 2014, para cuyo efecto ha tomado como fundamento una sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta.

En la segunda y tercera premisas, sin un referente análogo (esto es, sin una decisión judicial o un fundamento similar), se sostiene que en las elecciones para Senado de la República 2022 hubo fraude contra la coalición Pacto Histórico y que también ocurrió dicho fenómeno en las legislativas del pasado 8 de marzo.

El Tribunal pasará a examinar cada una de tales premisas fácticas.

Análisis sobre la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, del 8 de febrero de 2018, expediente No.11001-03-28-00-2014-00117-00, Caso partido Mira

El examen de esta sentencia tiene por objeto establecer si se cumplió o no por el señor Presidente de la República con el estándar de veracidad de la información dado que dos de los reclamos centrales que se han formulado por el primer mandatario tienen fundamento en dicha providencia.

A saber: que el software de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) no era confiable porque presentaba deficiencias que configuraron fraude en el caso del partido Mira; y que, como consecuencia de ello, el alto tribunal habría ordenado a la Organización Electoral la adquisición para el Estado colombiano de uno que brindara resultados confiables.

El Tribunal arribó a las siguientes conclusiones, luego de un examen detallado de la sentencia y del auto de aclaración de la misma.

Sobre la confiabilidad del software de escrutinios

Este Tribunal observa, como una primera conclusión, que el Consejo de Estado no pudo establecer la falta de confiabilidad del sistema informático (software de escrutinios) empleado para los comicios de Senado 2014-2018. Sí pudo determinar la alta corporación que hubo irregularidades en el manejo de la información que afectaron el resultado del partido Mira en esas votaciones.

La distinción entre sistema de información y sistema informático (software) es importante para la comprensión de lo que en realidad dijo el Consejo de Estado en

la sentencia referida porque este sostuvo que hubo irregularidades en el manejo de la información.

La diferenciación de estos dos conceptos se efectuó por la alta corporación en las páginas 172 y 173 de la sentencia. Son apartes que resultan ilustrativos porque ayudan a entender la trascendencia de la distinción y, en especial, la perspectiva que sirvió de base para el raciocinio de la alta corporación.

“Un sistema de información es un conjunto de elementos orientados al tratamiento y administración de datos e información, organizados y listos para su uso posterior, generados para cubrir una necesidad u objetivo. Dichos elementos formarán parte de alguna de las siguientes categorías: personas, datos, actividades o técnicas de trabajo y recursos materiales en general (generalmente recursos informáticos y de comunicación, aunque no necesariamente).

(...)

Habitualmente el término (sistema de información) se usa de manera errónea como sinónimo de sistema de información informático, en parte porque en la mayoría de los casos los recursos materiales de un sistema de información están constituidos casi en su totalidad por sistemas informáticos.

Estrictamente hablando, un sistema de información no tiene por qué disponer de dichos recursos (aunque en la práctica esto no suela ocurrir). Se podría decir entonces que los sistemas de información informáticos son una subclase o un subconjunto de los sistemas de información en general.”

Luego de hacer esta precisión la sentencia del Consejo de Estado trajo en la página 185 la siguiente afirmación de los peritos sobre las condiciones de seguridad del software según la cual estos no pudieron establecer si el software tenía vulnerabilidades de seguridad.

“No es posible establecer técnicamente si el software utilizado (...) ofrece condiciones de seguridad de tal forma que no haya podido ser objeto de manipulación externa o por los mismos funcionarios encargados de su manejo, y de incorporación de datos electorales, ya que no es posible realizar una experticia debido a que no se cuenta con el software original en la versión utilizada para la época, en este proceso (carpeta folio 605 audiencia de 08 de abril de 2016 cuaderno principal – video 2016-04-08_part2.mp4 minuto 33:36) ya que el software ha venido sufriendo mejoras y nunca se conservó para esta época un registro o congelamiento de la versión del software utilizada (...).”

Por el mismo motivo, es decir, que no se contaba con el software original los peritos respondieron de la siguiente manera con respecto a otras cuestiones de interés que le fueron planteadas por el Consejo de Estado a raíz de uno de los cargos de la demanda que se encaminaba a cuestionar las condiciones de seguridad del software.

En efecto, los peritos no pudieron establecer si utilizando los códigos asignados a los funcionarios digitadores de resultados era posible acceder para hacer cambios de los cómputos existentes (página 185, párrafo final). Tampoco pudieron indicar si hubo ingreso ilícito por parte de terceros al sistema durante el tiempo que duraron los escrutinios (página 186, párrafo segundo). Ni pudieron determinar posibles ingresos ilícitos o ilegales al sistema de escrutinios (página 186, párrafo final).

Dicho en otras palabras, según observa este Tribunal, no se pudo establecer por el dictamen pericial vulnerabilidades de seguridad del software en su construcción o deficiencias en su arquitectura porque como se indicó más arriba no se contaba con la versión del software del momento de los escrutinios pues había sido objeto de modificaciones para su mejora.

Sin embargo cabe destacar que fue el propio software criticado el que suministró los elementos técnicos que sirvieron de base para que el Consejo de Estado detectara las irregularidades que afectaron al partido Mira. Se trata de los archivos Log, que como lo explicó la alta corporación, son los que permiten detectar la modificación que puede ocurrir en un documento (página 189).

La trazabilidad que permitieron los archivos Log, creados por el software utilizado, fue la que permitió identificar que hubo una serie de irregularidades que afectaron la votación del partido Mira, pero la conclusión a la que se arriba es que dichas irregularidades no obedecieron a vulnerabilidades de seguridad del software de escrutinios.

Por ello es que en la página 195 cuando el Consejo de Estado acotó el problema particular que debía resolver puntualizó su enfoque en el sistema de información no en las vulnerabilidades de seguridad del sistema informático o software porque tal asunto no pudo ser probado como el origen de las irregularidades.

No está demás señalar que esta misma fue la comprensión que el partido Mira tuvo sobre los resultados de la prueba pericial acerca de la seguridad informática del software, tal como lo expresó en los alegatos de conclusión de ese proceso, es decir, luego de conocidos los resultados del peritaje informático, que ya había sido rendido para esa fecha ante el Consejo de Estado (página 20).

Esta es la razón por la cual en las conclusiones finales de la sentencia, página 305, se trajo por el Consejo de Estado el argumento del partido Mira en el que acepta que no hubo una alteración en las condiciones de seguridad del software (o que al

menos no fue probada) sino que en los archivos Log fue registrada información de manera irregular.

En suma, lo que ocurre, observa este Tribunal, es que no se demostró que el software fuera inseguro, o sea, susceptible de vulnerabilidades por seguridad informática, utilización irregular de códigos asignados a los funcionarios digitadores de resultados, ingreso ilícito por parte de terceros al sistema durante el tiempo que duraron los escrutinios o ingresos ilícitos o ilegales al sistema de escrutinios.

Esta aseveración es fundamental. En ningún apartado de la referida sentencia se utilizó la expresión fraude o fraudulento por el Consejo de Estado pese a que el demandante, el partido Mira, lo invocó en la demanda para luego reconocer al final que no se pudo probar la existencia de debilidades informáticas del software de escrutinios.

Sí concluyó el Consejo de Estado que se presentaron **irregularidades** que se evidenciaron en los archivos Log que gracias a la trazabilidad que el software fijó en los referidos archivos que contenían la información permitió determinar que la misma no correspondía y, por ello, se anuló parcialmente la elección de Senado de la República 2014-2018.

Resulta notable, en medio de los cuestionamientos de los que ha sido objeto el software de escrutinios, que este mismo fue el que posibilitó crear los archivos Log que a la postre permitieron que el Consejo de Estado contara con la prueba de las irregularidades, concediendo el derecho desconocido al partido Mira.

En suma el señor Presidente de la República no ha satisfecho la carga de veracidad que implica el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en su dimensión del poder-deber de informar porque en la sentencia del Consejo de Estado de 8 de febrero de 2018 no se afirmó que el software de escrutinios hubiese sido afectado por deficiencias de seguridad o tenga vulnerabilidades de ese tipo ni que dicha circunstancia hubiese dado lugar a un fraude en los resultados.

El Consejo de Estado en la sentencia de 8 de febrero de 2018 no ordenó a la Organización Electoral la adquisición de un software de escrutinios, así lo concluye este Tribunal.

El planteamiento que ha servido de base para que se afirme que la Organización Electoral debía adquirir un software de escrutinios aparece de manera general en las páginas 306 y 307 de la sentencia que se analiza.

“Es por todo lo anterior que la Sala considera de suma importancia que se adopten las medidas necesarias para que, en los procesos subsiguientes que se adelanten en todo orden 473, la Organización Electoral cuente con toda la infraestructura propia, completa y necesaria 474, para resguardar toda la información originada en la actividad electoral, con todas las condiciones de seguridad, para que sea posible acceder a la verdad ya sea dentro del procedimiento electoral, o en un juicio de legalidad sobre la elección respectiva, disponiendo de los archivos Log ya mencionados con el mayor detalle y especificidad posible, que permitan la reconstrucción de lo sucedido de manera veraz, ágil y fidedigna.”.

(...)

“Así las cosas, la Sala advierte que en el presente caso, concretamente en el cargo “C”, también se probó que la RNEC, ni la empresa contratada para prestar el servicio de software utilizado en las elecciones demandadas (y todo lo que ello implica entre otros, personal, equipos, logística, aplicativos, soporte, etc), no cumplieron con lo previsto en el artículo 209 del Código Electoral, **consistente en la conservación de la versión original de dicho software**, y en ese sentido, es preciso señalar que para la mentada autoridad electoral no es válido escudarse tras haber contratado dicho servicio con un tercero, ya que la falta de apropiación e idónea ejecución de las funciones que legal y constitucionalmente se ha atribuido a esta autoridad, ocasiona dificultades serias en los juicios de legalidad como aconteció en el proceso de Senado 2014-2018.” (Destacado por el Tribunal).

Por ello formuló en la página 309 las siguientes **sugerencias** encaminadas a la adquisición de un software de escrutinios que permita una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección.

“Así las cosas, se señalan las siguientes sugerencias con el fin de evitar inconsistencias futuras en la consolidación y trasmisión de la información de los escrutinios:

Exhortar a la Organización Electoral para que, en adelante: *i)* adquiera el software⁴⁷⁹ requerido de escrutinios desde y para el Estado, es decir, que sea propio de dicha organización, y **que permita una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección**, además realice los trámites para designar el personal idóneo para la prestación del servicio de soporte técnico especializado que se requiera, para la vigilancia y control del aplicativo a utilizar; *ii)* implemente las medidas correspondientes para mantener los ordenadores actualizados y las copias de seguridad necesarias para resguardar la información electoral; *iii)* resguarde los archivos Log tanto del sistema operativo de los equipos donde funcione el software de escrutinio, como los de la base de datos y los del software mismo; *iv)* tomar las medidas pertinentes para que, en las siguientes elecciones no se presenten hechos irregulares que atenten contra toda la actividad electoral.” (destacado por el Tribunal).

Sin embargo en el ordenamiento de la sentencia se dispuso “Conminar” a la Organización Electoral.

“**DÉCIMO TERCERO.-** Conminar a la Organización Electoral para que adquiera el software requerido de escrutinios desde y para el Estado, es decir, que sea propio de dicha organización, y que permita una completa trazabilidad del escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección, además realice los trámites para designar el personal idóneo para la

prestación del servicio de soporte técnico especializado que se requiera, para la vigilancia y control del aplicativo a utilizar.”.

No obstante en el auto de 23 de febrero de 2018 (numeral 2.1.3) de aclaración de la sentencia del 8 de febrero de 2018, que se comenta, si bien se negó la solicitud de aclaración, se hicieron las siguientes precisiones de las cuales se deriva que pese a la inicial “conminación” el Consejo de Estado en realidad formuló un llamado o exhorto no emitió una disposición compulsiva.

“Como puede verse, la instrucción de la Sala se enmarca dentro del campo de la **“sugerencia” y el “exhorto”**, pues así lo definió al establecer los motivos que la justificaron. Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente gramatical –y no el propio de la tradición y el lenguaje jurídico–, el vocablo **“conminar”** incluido en el numeral 13º de la resolutive no da cabida a una comprensión que implique la existencia de un mandato coercitivo, impositivo y de mandato obligatorio, ajeno al querer de esta Sección, quien a partir de lo que nominó lección aprendida ante la realidad práctica advertida y con el propósito de apuntalar la máxima de la verdad electoral a la que toda democracia y con mayor razón sus instituciones deben converger al unísono, pretendió nada distinto a evidenciar unas situaciones y como consecuencia de ello que de aquí en adelante se tenga en grado sumo cuidado con el manejo de los medios en los que se vierten las voluntades de los administrados electores y de las autoridades electorales escrutadoras.

Por lo anterior, más allá del sentido conceptual o semiótico de los vocablos de acción (verbos) empleados, lo cierto es que de cara a la teleología de lo referido en los términos y alcances de “sugerencias”, “lección aprendida” como se lee en el aparte de consideraciones pretranscrito, es claro que no tiene la entidad para generar la modificación de la decisión o mostrarla como contradictoria, siendo tan solo procedente precisar que para los fines allí indicados y para la comprensión de toda la comunidad, entiéndase que cada vez que se emplee la palabra conminar ha de interpretarse como **“exhortar”**, y es que obviamente un juez de la República no podría evidenciar situaciones como las descritas sin siquiera llamar la atención de las autoridades y de la ciudadanía sobre ellas, cuando las mismas han afectado un resultado electoral como sucedió en este evento.”.

Esto significa que contrario a lo aseverado reiteradamente por el señor Presidente de la República no puede afirmarse de manera consistente con lo resuelto por el Consejo de Estado que la Organización Electoral y en particular la Registraduría Nacional del Estado Civil hayan recibido una orden de adquisición de un software y en consecuencia hayan incumplido una orden judicial.

La disposición de la alta corporación fue un llamado o exhorto no una orden compulsiva.

Elecciones del año 2022 al Senado de la República

En el año 2022 se llevaron a cabo, entre otras, las siguientes jornadas electorales: elecciones legislativas (marzo 13); primera y segunda vuelta presidencial (29 de mayo y 19 de junio).

En el marco de la jornada electoral del 13 de marzo de 2022, se presentaron una serie de situaciones que en su momento fueron puestas en conocimiento de este Tribunal a través de una demanda de acción popular que dio lugar al expediente identificado con el No. 25000234100020220043700, en cuyo marco se dictaron medidas cautelares por auto de fecha 5 de mayo de 2022 y se dictó sentencia el 26 de enero de 2023.

A partir de las pruebas que fueron allegadas al trámite de la medida cautelar, el Tribunal concluyó que en las elecciones del 13 de marzo de 2022 se habían presentado yerros en la transmisión de datos del Formulario E-14, en la fase del pre conteo.

Se determinó que si bien no todos los formularios E-14 se encontraban mal diligenciados, lo cierto es que hubo errores en la transmisión de los primeros conteos. Entonces, podría indicarse que hubo errores en quienes tenían la labor de transmitir los datos.

En virtud de lo anterior, se adoptó por el Tribunal en 2022 una serie de medidas cautelares encaminadas a asegurar el pleno ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo y para fortalecer la confiabilidad en los resultados de los procesos electorales del 29 de mayo y 19 de junio de 2022.

Por su parte, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, allegó como prueba documental un comunicado sobre el desarrollo del escrutinio del 13 de marzo de 2022, cuyo contenido fue el siguiente.

“La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) publicó el pasado martes una Declaración que recogía sus conclusiones preliminares sobre lo ocurrido hasta el día de las elecciones. La MOE UE ha seguido observando desde entonces los escrutinios auxiliares y municipales.

Sin pretender ofrecer un análisis completo sobre los escrutinios, que inician ahora su fase departamental, la MOE UE quiere señalar que **la discrepancia entre los resultados del preconteo para el Senado y los que arroja esta primera etapa del escrutinio, ha sido inusualmente grande. Sobre todo, para algunos partidos y coaliciones, como el Pacto Histórico, que al presentar listas cerradas resultaron perjudicados en el diseño de las actas de resultados, los formularios E-14.**

Este diseño, extremadamente complejo y muy propenso a que se produzcan errores, contribuyó a que los resultados de estos partidos en un buen número de mesas no fueran transmitidos en la noche del domingo

y, por tanto, no se plasmaran en el preconteo. Es importante recordar que este preconteo no es oficial y que su valor es meramente informativo: los datos oficiales son solo los del escrutinio.

De hecho, la MOE UE también ha identificado numerosos fallos de transcripción de los E-14 en la fase de escrutinio, que ha puesto en conocimiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Misión recomienda que, en próximas elecciones, se adopte el sistema de doble digitación de actas, para identificar y corregir rápidamente los fallos de transcripción.

La página web de la Registraduría ofrece a partidos y candidatos instrumentos de transparencia para identificar cualquier discrepancia entre los resultados consignados en las actas (todas ellas publicadas) y los del escrutinio, y plantearlas ante las comisiones escrutadoras para que sean atendidas y resueltas. Es importante que los candidatos acudan a estas comisiones con sus dudas y reclamaciones, y que las comisiones dediquen, como nuestra observación indica que han hecho hasta ahora, el tiempo necesario para la corrección de cualquier error o inexactitud en los resultados.

(...).”.

En la sentencia proferida en el marco de la acción popular aludida previamente de 26 de enero de 2023, se refirió la comunicación de la MOE-UE y el Tribunal concluyó.

“Como puede apreciarse de los apartes transcritos, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea identificó que durante el proceso de escrutinio se produjeron diferencias inusualmente grandes con respecto a los resultados del preconteo.

Así mismo, que estas diferencias encuentran explicación en deficiencias en el diseño del Formulario E 14 en el que se recogen los resultados en cada mesa de votación que afectaron al Pacto Histórico en la medida en que presentó listas cerradas, circunstancia que llevó a que la noche del 13 de marzo de 2022 no se transmitieran sus resultados en muchas mesas de votación y, por tanto, no quedarán plasmados dichos resultados en el preconteo.

Esta situación, advertida por los observadores de la Unión Europea, es relevante para el presente caso, porque explica las diferencias presentadas en los resultados del preconteo frente a los resultados de los escrutinios de las elecciones del 13 de marzo de 2022, en relación con el Pacto Histórico.

La circunstancia descrita generó en sectores de opinión la percepción de que se estaría favoreciendo por la Registraduría Nacional del Estado Civil a dicha agrupación política al momento del escrutinio, esto es, que “habrían aparecido” votos en la fase de escrutinio, generando con ello la sensación de fraude electoral y endilgando al Registrador Nacional del Estado Civil responsabilidad en tales hechos.

Sin embargo, el escrutinio cumplió su papel como parte del proceso electoral, esto es, el de consolidar en forma oficial los resultados que inicialmente se dan el día de las elecciones (13 de marzo de 2022) a través del reporte del preconteo que, como se ha dicho en reiteradas ocasiones, cumple un fin informativo pero no tiene la capacidad de generar efectos jurídicos, cosa que sí ocurre tratándose del escrutinio.

En consecuencia, no aparecieron votos del Pacto Histórico en el momento del escrutinio. Lo que en realidad ocurrió es que dichos votos no fueron contabilizados en el momento del preconteo realizado el día de las elecciones (13 de marzo de 2022), por las aludidas deficiencias de diseño

del Formulario E 14 que generaron distorsión al momento de transmitir las cifras para consolidar los resultados.

Pero dichas cifras sí fueron contabilizadas al momento del escrutinio, fase del proceso electoral que se realiza en la semana siguiente a las elecciones respectivas (...).”.

Así mismo, el Tribunal señaló sobre la afectación a la coalición del Pacto Histórico en el número de votos al momento del preconteo para Senado de la República, que dicha situación fue resuelta al momento del escrutinio, cuando se realizó la contabilización oficial, en el sentido de reconocer la existencia de una diferencia superior a los 600.000 votos en favor de la coalición mencionada.

Conforme a los hechos probados en la acción popular 25000234100020220043700, sentencia del 26 de enero de 2023, hubo deficiencias en la jornada electoral del 13 de marzo de 2022, identificadas en etapas tempranas del proceso (escrutinio) debido a un diseño confuso del Formulario E-14 que fue advertido, entre otros, por la MOE-UE, pero no fraude.

Es importante resaltar que una de las conclusiones a las que arribó el Tribunal en la sentencia mencionada fue que *“no se demostró la existencia de un ánimo subjetivo encaminado a alterar los resultados electorales por parte del Registrador Nacional del Estado Civil en relación con los comicios del 13 de marzo de 2022, que se proyectara en los eventos electorales de primera y segunda vuelta para la Presidencia y Vicepresidencia de la República (29 de mayo y 19 de junio de 2022).”*.

En suma, el Tribunal concluyó que aun cuando se presentaron deficiencias en la operación de una fase del proceso electoral (la transmisión de datos del preconteo) en el caso de Senado de la República 2022, el mismo sistema respondió adecuadamente y permitió subsanar la falencia inicialmente presentada, por tanto no puede afirmarse que hubo fraude en la elección de Senado de la República 2022.

En relación con este episodio también concluye este Tribunal que el señor Presidente de la República no cumplió con el estándar de veracidad, cuando afirma que hubo fraude en las elecciones para Senado 2022.

Jornada electoral del 8 de marzo de 2026 (elecciones legislativas)

El 8 de marzo de 2026, se llevó a cabo una jornada electoral cuyo propósito fue elegir integrantes del Congreso de la República (Senado y Cámara de

Representantes) y algunos candidatos presidenciales a partir de los aspirantes inscritos para las consultas interpartidistas.

Si bien no fueron parte de los mensajes en redes sociales sobre la Organización Electoral en relación con los cuales han reclamado el actor popular y la Procuraduría General de la Nación como solicitante de la medida cautelar¹⁷, el señor Presidente de la República siguió emitiendo mensajes infundados de desconfianza, ahora sobre el preconteo y el proceso de las elecciones del 8 de marzo pasado.¹⁸

De allí que resulte contradictorio lo anterior con lo afirmado por el apoderado del señor Presidente de la República (Capítulo VIII, escrito de la oposición a las medidas cautelares) en el sentido de que no se produjo ningún perjuicio verificable en la jornada electoral del 8 de marzo pasado por las manifestaciones del primer mandatario contra la Organización Electoral.

Pues el primer mandatario ha sido explícito en afirmar que sí se incurrió en fraude en las elecciones del 8 de marzo pasado. Así puede verse en el post de X del 11 de marzo de 2026 aportado en el concepto jurídico que trajo el apoderado del señor Presidente de la República, página 14. Igualmente, insinuaciones en ese sentido hechas en post de X del primer mandatario de 24 de febrero de 2026 (9:31 am y 10:08 am) y 5 de marzo de 2026 (8:30 am)

En especial, porque como se explicará en detalle más adelante la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea consideró que las elecciones del 8 de marzo mencionadas fueron transparentes y bien organizadas no gracias sino pese a los pronunciamientos del jefe de Estado contra la Organización Electoral.

En este orden de ideas, se aprecia lo siguiente.

De acuerdo con los informes arrimados al expediente por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y por la organización no gubernamental Misión de Observación Electoral MOE, hasta el momento hay un balance positivo en relación con la transparencia y confiabilidad de los resultados obtenidos por la actuación de la Organización Electoral en dicha jornada de votaciones.

¹⁷ Tales aspectos no fueron objeto de cuestionamiento por parte del actor popular y de la entidad solicitante de las medidas cautelares, porque sus solicitudes de protección de los derechos colectivos se formularon antes de las votaciones mencionadas. Sin embargo la unidad de propósito que tales expresiones mantienen con las precedentes sobre la desconfianza en la Organización Electoral hacen imposible que se logre un examen integral de la cuestión si no se abordan estos últimos señalamientos.

¹⁸ <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/petro-cuestiona-el-preconteo-electoral-y-alerta-sobre-los-delitos-en-contra-de-una-democracia-real-489656>

Según el criterio de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea plasmado en el documento *“DECLARACIÓN PRELIMINAR Elecciones transparentes y bien organizadas pese a cuestionamientos y desafíos de seguridad”*, del 10 de marzo de 2026, aún considerando los cuestionamientos al sistema de gestión de resultados formulados por parte del señor Presidente de la República, la jornada electoral del 8 de marzo de 2026 transcurrió de forma pacífica y bien organizada.

Adicionalmente, reconoció el desempeño de la Registraduría Nacional del Estado Civil por cuanto demostró independencia institucional y un firme compromiso con la transparencia, y que pese a las constantes denuncias sobre la fiabilidad del sistema de consolidación de resultados especialmente en los procesos de conteo y el formulario E-14, puso en marcha una campaña de comunicación y garantizó el acceso de las partes interesadas a todas las etapas de los preparativos electorales.

Por su parte, a petición de los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE) amplió el período de acreditación de los testigos de los partidos, lo que facilitó su participación.

Las siguientes fueron las palabras de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

“La Registraduría desempeñó sus funciones de manera profesional y demostró independencia institucional y un firme compromiso con la transparencia. **Sin embargo, las constantes denuncias sobre la fiabilidad del sistema de consolidación de resultados, los procedimientos de conteo de votos y las actas de resultados (E-14) pusieron en peligro la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral.** Para abordar estas preocupaciones, la Registraduría puso en marcha una campaña de comunicación y garantizó el acceso de las partes interesadas a todas las etapas de los preparativos electorales. A petición de los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE) amplió el período de acreditación de los testigos de los partidos, lo que facilitó su participación.

(...)

El sistema de gestión de resultados dispone salvaguardias eficaces y procedimientos de transparencia, como la publicación de los resultados y las actas de las mesas de votación, en consonancia con las mejores prácticas internacionales. **En respuesta a los constantes cuestionamientos del presidente sobre la fiabilidad de los programas informáticos utilizados para la consolidación de los resultados, la Registraduría amplió el periodo para que los especialistas en informática de los partidos políticos inspeccionaran su código fuente.** Además, el sistema fue revisado por auditores internacionales y del CNE.” (Destacado por el Tribunal).

La Misión de Observación Electoral MOE, por su parte, destacó dos aspectos significativos que dejó la jornada electoral del 8 de marzo de 2026, según información con corte al 8 de abril de 2026¹⁹, a saber.

En primer lugar, la diferencia entre el preconteo y el escrutinio fue de 53.504 votos, es decir, una variación del 0.28%, lo que en consideración de la MOE significa un alto nivel de consistencia entre los resultados del preconteo y los datos oficiales del escrutinio.

En segundo lugar, el indicador del porcentaje total de mesas con cero votos muestra una relación razonable y consistente entre el volumen de votación y la proporción de mesas sin registro de votantes por cada agrupación política. Esto por cuanto dicho factor (mesas con cero votantes) refleja de manera congruente el comportamiento electoral de los votantes.

En palabras de la MOE *“los resultados evidencian que la proporción de mesas en cero es un indicador consistente con el nivel de votación obtenido por cada una de las organizaciones políticas. A mayor votación, mayor cobertura. A menor votación, mayor concentración y dispersión desigual del apoyo electoral.”*

El Tribunal, teniendo en cuenta las afirmaciones expresadas de manera convergente por las misiones de observación electoral, destaca que pese a las manifestaciones del señor Presidente de la República a través de sus publicaciones en contra de la Organización Electoral, la jornada electoral del 8 de marzo pasado mostró la eficiencia y confiabilidad de dicha organización y de la Registraduría en particular.

Adicionalmente, pese a las acusaciones públicas de fraude electoral por parte del alto funcionario, las cifras de la jornada del 8 de marzo de 2026 muestran que la variación entre la etapa de preconteo y de escrutinio es significativamente baja, un 0.28%.

Este último aspecto resulta relevante porque la diferencia entre el reporte informativo del día de las votaciones (preconteo) y los escrutinios muestran que hubo regularidad general en el proceso y una casi coincidencia entre ambos resultados que es importante como indicador de transparencia dado que señala que la información recogida y transmitida el día de las elecciones coincide con el escrutinio realizado en la semana siguiente.

¹⁹ [Detalle de las diferencias entre preconteo y escrutinio – Corte 8 de abril de 2026 | MOE - Misión de Observación Electoral](#)

En estos términos considera el Tribunal que la jornada electoral adelantada el 8 de marzo de 2026, significó una constatación del buen funcionamiento de la Organización Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como parte integrante de aquella.

La confiabilidad electoral que estaba en duda por diferentes pronunciamientos del señor Presidente de la República no fue quebrantada y, por el contrario, se demostró por parte de la Organización Electoral, su buen funcionamiento, que no solo fue constatado por la organización electoral sino por actores internacionales (misiones electorales y observadores externos) que tuvieron la oportunidad de conocer e indagar sobre el software de escrutinios utilizado para la mencionada jornada electoral.

Dicho software, impugnado por el señor Presidente de la República, fue objeto de auditorías como lo indicó la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, en desarrollo de la Audiencia Pública Potestativa que se realizó el 13 de marzo de 2026.

Los resultados entregados por los observadores, las auditorías y, en general, el comportamiento de la Organización Electoral y de la ciudadanía son una acreditación contraria a las afirmaciones del señor Presidente de la República sobre la confiabilidad de la Organización Electoral y muestran un panorama positivo para la jornada electoral del 31 de mayo próximo y la eventual segunda vuelta presidencial.

Planteamiento central de la decisión

La demanda presentada por el actor popular, en la cual se enmarca y coincide, en general, la petición de medidas cautelares de la Procuraduría General de la Nación, pone de presente su inconformidad por las manifestaciones públicas que sin fundamento, en criterio de ambos, ha formulado el señor Presidente de la República, a través de redes sociales, contra la confianza y credibilidad de la Organización Electoral.

Del lado de los accionados, el señor Presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se sostiene que el primer mandatario de la Nación, con las manifestaciones públicas en redes sociales, ha ejercido su derecho a informar a la ciudadanía sobre la posible ocurrencia de fraude en las elecciones de 2026, basado en una serie de antecedentes.

De manera más concreta, el apoderado del señor Presidente de la República expresó en la comunicación de respuesta a las medidas cautelares solicitadas por la Procuraduría General de la Nación, poniendo entre comillas las palabras del primer mandatario, que las manifestaciones sobre la baja confiabilidad de la Organización Electoral las emitía en su condición de **jefe de Estado y en ejercicio del deber de informar** sobre tal aspecto de la vida nacional (post de X del 1 de marzo de 2026, 4:00 pm).

Estas posiciones, que delimitan la presente controversia, implican dos asuntos fundamentales que constituyen, a juicio del Tribunal, el centro de la litis. De una parte, la condición de jefe de Estado, que supone un marco funcional complejo de especiales características, y, por la otra, el ejercicio de un derecho-deber del alto funcionario a informar sus inquietudes sobre la marcha de la Organización Electoral.

En relación con la primera categoría, el Tribunal observa, como lo desarrolló de manera detallada más arriba, que la convergencia de las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno en el mismo funcionario: el Presidente de la República, plantea retos al momento de deslindar sus múltiples campos de acción.

Resulta crucial este asunto porque con respecto a la condición de jefe de Estado la Constitución impone al primer mandatario un poder-deber de cohesión, articulación y moderación del sistema político. Este se expresa con particular fuerza en el atributo que le asignó la Carta según el cual simboliza la unidad nacional, lo que implica un llamado a ubicarse y a ser ubicado por encima de los partidos.

Hay campos en los cuales debe prevalecer el rol del Presidente de la República como jefe de Estado porque ellos resultan mucho más compatibles con su atributo constitucional de símbolo de la unidad nacional y porque si bien como jefe de Gobierno también debe garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos la Constitución le hace un especial llamado para que así obre en la condición jefe de Estado.

Esto debe ocurrir porque nadie se encuentra en mejor posición que el primer mandatario para ello. La jurisprudencia y la doctrina coinciden en esa tarea de discernimiento en identificar que, por ejemplo, la dirección de las relaciones internacionales hace parte de sus funciones como jefe de Estado, dado que con ellas representa a la Nación como un todo.

También hay otros ámbitos de la actividad del Presidente de la República que encuadran en las funciones de jefe de Estado. Las atinentes a su relación con los

procesos electorales tiene similitud con la dirección de las relaciones internacionales porque hay una esencia común: ambas responden a la idea de preservación de la unidad nacional.

Los procesos electorales muestran la vitalidad de una democracia pues permiten la exposición y el examen público de intereses diversos, pero también la confrontación de ideas por lo que pueden tener un efecto divisivo en las sociedades. Sin embargo, esto no tiene por qué implicar su fragmentación, en tanto operen eficazmente los órganos constitucionales de cohesión previstos para mantener la unidad política.

Los procesos electorales constituyen un momento trascendental para la vida institucional de un país y en ellos el rol del jefe de Estado se convierte en determinante para garantizar esa unidad política. La dispersión de la contienda partidista, connatural al sistema electoral, encuentra en el Presidente de la República la energía convergente que mantiene la comunidad ciudadana en la que se asienta el Estado.

En este contexto el Presidente de la República surge como el articulador natural de la idea esencial que estructura el Estado a partir del artículo 113 de la Carta según el cual si bien los órganos del Estado tienen funciones separadas colaboran armónicamente para la realización de sus fines, porque el jefe de Estado es el órgano que se encuentra mejor ubicado para procurar dicha colaboración armónica.

Lamentablemente no se responde adecuadamente a este criterio rector sobre las funciones del jefe de Estado cuando este afirma en post de X del 4 de marzo de 2026 (4:37 pm) a raíz de su reclamo según el cual el software electoral debe ser del Estado que: “El fraude es el que lleva a la violencia. Alejemos ese peligro de Colombia.”.

En particular, cuando se trata de las relaciones del Presidente de la República con las demás ramas y órganos del Estado, si tales relaciones involucran o comprometen la unidad nacional. Tal es el caso de la Organización Electoral, porque es un poder independiente que, en particular, integra el Registrador Nacional del Estado Civil quien dirige y organiza las elecciones, bajo un estatuto normativo que garantiza su autonomía.

Esta última, como fundamento de su imparcialidad, encuentra justificación en las razones ya explicadas acerca de la sensible materia electoral que le ha sido confiada por la Constitución, que condiciona la actuación de los demás poderes públicos para con la Registraduría bajo los parámetros de colaboración armónica y

respeto por la separación funcional de esta, en especial en el escenario de los procesos electorales.

Esto no implica, desde luego, que la Registraduría deba obrar como un compartimento estanco con respecto a los demás órganos del Estado. Lo que ocurre es que dicha independencia se predica para el cumplimiento de sus funciones a fin de que en el ámbito específico de su actuación no sea interferida por los demás poderes, salvo para colaborar armónicamente en la realización de sus fines.

En este escenario se inserta la actuación del Presidente de la República como jefe de Estado y también en el mismo escenario el ejercicio de la libertad de expresión de este, especialmente de lo que ha sido definido como el poder-deber de informar sobre hechos que a juicio del actual primer mandatario afectan gravemente el cumplimiento de las funciones de la Registraduría.

Sin embargo, siempre debe considerar su específica calidad dentro del conjunto de emisores de mensajes en una sociedad en una coyuntura signadas por la confluencia innegable de factores que enrarecen los procesos comunicativos. Dicha calidad, cabe remarcarlo, es privilegiada y se debe ejercer con la mayor responsabilidad.

No la tiene ningún otro ciudadano de la Nación, e implica para este que los niveles de veracidad de la información que difunde en ejercicio de sus competencias sean especialmente altos porque cuenta con todos los medios y facilidades para cumplir con esa obligación, merced a las competencias que le reconoce la Carta al Presidente de la República.

Por lo tanto, más allá del estándar superior que se exige a todo funcionario con respecto a la carga que tiene el ciudadano corriente, el jefe de Estado tiene una aún mayor debido a los medios excepcionales de los que dispone para cerciorarse que sus pronunciamientos correspondan a los hechos que invoca como fundamento para cuestionar la confiabilidad de la Organización Electoral.

Es cierto que no se reclama un nivel de necesaria exhaustividad, pero sí que resulte compatible con un baremo de verificación razonable que puede demandarse de quien cuenta con varias y eficaces formas para constatar la validez de sus afirmaciones, particularmente cuando ellas se vierten a través de medios masivos como las redes sociales y en contextos sensibles.

Esta premisa de la que se parte no implica censurar el derecho a la libertad de expresión en su dimensión del poder-deber del funcionario público de informar a la ciudadanía sobre asuntos de interés público, sino que resulta necesario conciliarlo con su función de jefe de Estado que, como se indicó más arriba, debe procurar el funcionamiento armónico de los órganos del Estado para la realización de sus fines.

Se sirve exitosamente a esos propósitos si se elige por el alto funcionario el medio apropiado para el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, si aquél cualifica adecuadamente su mensaje de cara al principio de veracidad de la información y si hace estas dos cosas atendiendo a su especial posición como garante de los derechos de todos los colombianos y al contexto particular que implica un proceso electoral.

El desarrollo de los elementos anteriormente enunciados comprende lo siguiente.

La condición de jefe de Estado supone para el Presidente de la República la responsabilidad de seleccionar el medio más consistente con sus obligaciones de cohesión, articulación y moderación del sistema político. Esto es, la búsqueda de espacios e instancias formales e institucionales en las cuales ejercer su derecho a la libertad de expresión, entre otras, la siguiente.

El Decreto 800 de 10 de julio de 2025, por el cual se crean y reglamentan las comisiones nacional, departamentales, distritales y municipales, para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales, constituyen el mejor medio para que el señor Presidente de la República canalice sus inquietudes, reservas y preocupaciones en relación con la Organización Electoral y los procesos electorales.

Dicha comisión ha sido concebida, como lo indicó el propio actual primer mandatario en este decreto al expedirlo, para fortalecer la coordinación interinstitucional de las autoridades del nivel nacional y territorial, con el fin de procurar el normal desarrollo, antes, durante y después de los procesos electorales que permita, de manera eficaz, frenar toda acción perturbadora de la transparencia electoral.

Ese organismo configura una clara manifestación del deber de armonización de los órganos del Estado con el fin de asegurar la realización de sus fines, que como ya se indicó encuentra en el jefe de Estado la instancia constitucional más indicada para liderar la articulación de tales órganos, pues concurren en él todos los concernidos en la implementación del proceso electoral.

Por ello, como se indicó en otro de los considerandos del decreto referido, conforme al numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 714 de 2024, le corresponde al Ministro del Interior, quien preside la comisión, coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Organización Electoral, para el desarrollo y consolidación de las políticas públicas de su competencia.

Especialmente destacable por su congruencia con la argumentación que se ha venido desarrollando por el Tribunal es que los fundamentos normativos centrales con base en los cuales el señor Presidente de la República expidió el decreto que regula la comisión son, justamente, la colaboración armónica entre los órganos del Estado y el papel del jefe de Estado como símbolo de la unidad nacional.

Hay, por tanto, un deber de actuación del primer mandatario en el sentido de que su poder de moderación como jefe de Estado en el relacionamiento con los demás órganos y particularmente con la Organización Electoral, en la coyuntura electoral del momento, se gobierne bajo el principio del funcionamiento armónico de los poderes y por el símbolo de unidad nacional que representa el alto funcionario.

Si bien en el escrito de oposición a las medidas cautelares el apoderado del señor Presidente de la República se refirió a una serie de comunicaciones en las que a través de los canales institucionales regulares este habría dado cuenta a otros organismos del Estado sobre irregularidades electorales, no se acompañó a dicho informe del 12 de marzo de 2026 copia de tales comunicaciones.

Dichas comunicaciones fueron aportadas por el apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el escrito por el cual se opuso a la prosperidad de la medida cautelar.

Sin embargo, al revisar el contenido de las mismas, el Tribunal observa que pese a que en las páginas 3 a 5 del referido escrito de oposición a las medidas cautelares se indicaron las comunicaciones y las temáticas que abordan, ninguna de estas se ocupa de las específicas situaciones expuestas por el apoderado del señor Presidente de la República que se refieren a los mensajes de la red social X de los días 1 y 4 de marzo de 2026 así como a otros post indicados en esta providencia.

Adicionalmente, llama la atención del Tribunal que si bien fueron aportados los oficios remitidos por competencia a otras dependencias, no obran las peticiones originales, tampoco el seguimiento hecho a las mismas, ni se tiene conocimiento sobre el trámite dado en cada entidad.

Esta circunstancia impide que el Tribunal pueda tener conocimiento de las gestiones efectivas que el señor Presidente de la República, a través de sus dependencias inmediatas, habría desplegado en orden a poner freno a las presuntas irregularidades; y tampoco permite saber si las mismas se encaminaban a las particulares situaciones que expuso el señor Presidente de la República, que dieron lugar a la solicitud de medidas cautelares.

Entonces esta medida cautelar se enmarca no sólo en la Constitución sino también y específicamente en la reglamentación que el actual primer mandatario como jefe de Estado fijó como derrotero para los órganos del Estado involucrados en el proceso electoral de 2026, es decir, la manifestación de sus competencias que en este particular rol le asigna el cargo de Presidente de la República.

Por ello fue que dispuso en ese decreto que los funcionarios más importantes del poder Ejecutivo sean los que integren la comisión de coordinación y seguimiento, como mínimo en su condición de viceministros dada la trascendencia de la materia que les corresponde: el buen suceso de las elecciones, y que también hagan parte de ella como invitados permanentes el Presidente del Consejo Nacional Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil.

Amén del jefe o jefa de cada uno de los órganos de control: Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo. Se contempla, igualmente, que “El Ministerio del Interior podrá invitar a (otras) entidades del Estado que se consideren pertinentes en el marco del proceso electoral.”.

Resulta destacable por su pertinencia con este litigio que entre las funciones más relevantes de la comisión de seguimiento están las de: “Propiciar el cumplimiento de las garantías electorales” y “Hacer seguimiento a los procesos electorales y presentar a las distintas autoridades electorales (...) **las sugerencias y recomendaciones** que (se) consideren convenientes para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.”.

La comisión de seguimiento y coordinación, pues, concilia las competencias del jefe de Estado con el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión en relación con el poder-deber que como alto funcionario le asiste de informar sobre hechos que afecten al cumplimiento de “las garantías electorales” para exponer a través de su Ministro del Interior “las sugerencias y recomendaciones” para el normal desarrollo del proceso electoral.

Este lugar de coordinación puede acoger y tramitar las manifestaciones del jefe de Estado sobre las inquietudes que le suscita el proceso electoral, de un modo que corresponda a la alta investidura que representa y al contexto social y político que genera la contienda electoral, permitiendo el despliegue de esta y manteniendo la estabilidad del sistema político.

Es decir, la utilización prevalente de este espacio de articulación atiende al doble propósito de colmar la condición de símbolo de la unidad nacional inherente al jefe de Estado y la del ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la dimensión del poder-deber de informar, que impone al alto funcionario una serie de autorestricciones condignas al papel que le asignó la Carta.

Dichas limitaciones, que encauzan preferentemente hacia la referida comisión de seguimiento el ejercicio del poder-deber de informar sobre hechos que atentarían contra la transparencia del proceso electoral, obedecen al hecho de que la utilización de redes sociales para el tratamiento de cuestiones de Estado como las mencionadas puede representar dificultades.

El desarrollo de ese poder-deber de informar implica un especial cuidado en cuanto a la escogencia del medio más apropiado para el funcionamiento armónico de los órganos del Estado, un mensaje con la carga de veracidad que impone la posición privilegiada de quien lo emite y un propósito claro dirigido a subsanar las falencias endilgadas.

En relación con el primero de los deberes de cuidado, las redes sociales se caracterizan por la rapidez en la propagación del mensaje, por un formato dispuesto para las reacciones primarias de adhesión o rechazo y por una estructura de difusión masiva e indiferenciada de contenidos.

No obstante son una realidad contemporánea innegable en las formas para la divulgación de opiniones e informaciones y en su utilización para diseminar ideas políticas y agenciar posturas dirigidas a promover la circulación de las mismas, jugando un rol central en estos escenarios, pero cuya principal debilidad ha sido la dificultad para promover un debate razonado.

Este es el motivo por el cual se requiere del mensaje en redes sociales una especial carga de veracidad que le corresponde soportar al emisor del mismo, y que es particularmente significativa cuando se trata del jefe de Estado, sobre todo si este endilga la falta de credibilidad de cualquiera de los poderes públicos en el abordaje de materias políticamente complejas.

Tal consideración no puede dar lugar a una medida cautelar que por vía general excluya las redes sociales del elenco de alternativas con las que cuenta el jefe de Estado para informar sobre las preocupaciones que le genera la Organización Electoral y, en concreto, la Registraduría Nacional del Estado Civil porque ello implicaría una restricción desproporcionada.

Sin embargo por la sensibilidad de la materia electoral, dado su efecto divisivo en la sociedad, y por las responsabilidades inherentes al jefe de Estado, órgano constitucional que simboliza la unidad nacional, debe ser extremadamente cuidadoso y exigente con la carga de veracidad en la utilización de redes sociales para referirse a la confiabilidad de la Organización Electoral.

Esta alternativa, la de las redes sociales, puede considerarse válida cuando agotados los espacios institucionales de los que dispone el jefe de Estado y luego de una valoración juiciosa sobre los esfuerzos desplegados por el gobierno nacional en el interior de la comisión de coordinación así como en otros espacios y formas similares, la respuesta sea la indiferencia ante las preocupaciones del primer mandatario.

En el entretanto, le corresponde a este acudir preferentemente a los referidos medios institucionales para el trámite de sus preocupaciones sobre la coyuntura y sus resultados porque el poder-deber de informar del servidor público como dimensión del derecho a la libertad de expresión es, en realidad, una de las formas para el cumplimiento de sus responsabilidades públicas.

Esta circunstancia genera para el alto funcionario la carga de observar la adecuación del medio y del mensaje de manera que ambos resulten congruentes con el cometido funcional del jefe de Estado quien, desde luego, obra en su marco competencial cuando expresa ciertas reservas, pero también cuando selecciona adecuadamente los medios y el contenido de sus preocupaciones.

Por ello el argumento del apoderado del señor Presidente de la República según el cual como no hubo afectación en las elecciones del 8 de marzo pasado por las manifestaciones del primer mandatario o que gracias a estas aquellas no sufrieron alteración y, por tal motivo, puede válidamente continuar con esa línea de conducta, desconoce las voces de contraste formuladas desde otros poderes públicos e instancias de la sociedad y se apoya en una visión imprudente sobre la capacidad de resiliencia del sistema político para encajar los impactos dirigidos a desbordar las posibilidades de contención de un trámite pacífico de las diferencias entre los poderes.

Así mismo, se fundamenta en una premisa indemostrable porque no establece una relación de causalidad siquiera contingente entre tales manifestaciones del señor Presidente de la República y los resultados satisfactorios para el país del evento del pasado 8 de marzo, como para considerar que estos fueron positivos por las expresiones del alto funcionario, en especial porque estos resultados positivos bien pueden ser atribuidos a factores tan diversos como los esfuerzos de la Registraduría para mostrar efectivamente la confiabilidad del sistema, la credibilidad que las organizaciones políticas tienen en ella, etc.

Por el contrario, la experiencia del entorno continental reciente sí indica el riesgo que representa para la estabilidad del sistema político la profusión de señalamientos carentes de base contra la organización electoral difundidos con lamentables saldos que han puesto en vilo a la sociedad y que se han caracterizado por la tortuosa transmisión de mando del poder Ejecutivo (sentencia del Tribunal Supremo de Brasil. 11 de septiembre de 2025. Comentada en el capítulo sobre derecho comparado).

Esto implica que tanto el medio como el mensaje deban responder a ese deber de informar, que no puede corresponder al estándar propio del ciudadano ni del funcionario en general sino que implica el estándar de veracidad especialmente cualificado que se exige al jefe de Estado, con mayor razón si se trata de difundir información de modo masivo y en entornos de gran susceptibilidad.

No fue esta la medida de razonable veracidad que se satisfizo. Más allá de la pertinencia de sustentar afirmaciones en sentencias judiciales, caso de la del Consejo de Estado de 2018 recaída en el caso Mira, que ha servido al señor Presidente de la República para sostener sus afirmaciones de fraude en las elecciones de 2014 por un software con supuestas debilidades de seguridad informática, esas afirmaciones deben corresponder a lo dicho en la sentencia.

Pero la sentencia no dijo lo que afirmó el jefe de Estado. En concreto porque como se analizó más arriba la alta corporación no dijo que en dichas elecciones (las de 2014) se hubiese configurado fraude o que este hubiese respondido a vulnerabilidades de seguridad del sistema informático (software) aplicado y tampoco que hubiese una orden judicial incumplida del alto tribunal dirigida a la Registraduría para que esta comprara el software de escrutinios.

Conclusiones

Las afirmaciones del jefe de Estado en relación con la confiabilidad de la Organización Electoral resultan complejas porque se apoyan en una lectura que cambió el mensaje de una decisión judicial (la del Consejo de Estado, caso Mira, elecciones 2014) y porque se sustentan de manera incorrecta en la autoridad de una decisión judicial, que el ciudadano percibe como la conclusión de un tercero imparcial.

De esta misma tesitura son las afirmaciones sobre fraude ocurrido en las elecciones de Senado 2022 en relación con el Pacto Histórico. Como se indicó en esa ocasión por este mismo Tribunal (sentencia de 26 de enero de 2023, ya analizada) no hubo fraude por la diferencia entre el preconteo (es decir, el conteo que se hace el día de las elecciones con fines puramente informativos) y el escrutinio (que se realiza en las semanas siguientes, con efectos jurídicos).

Se trató de una serie de errores que en forma extendida afectaron a dicha organización política por un defecto en el diseño del formulario E-14 (que diligenciaron los jurados el día de la votación) y que condujo al reporte equivocado y fragmentado de información el día de las elecciones para Senado de 2022, con menores votos de los realmente obtenidos por el Pacto Histórico en la circunscripción respectiva .

Esos votos no aparecieron en los escrutinios, como equivocadamente se afirmó. Siempre estuvieron en los formularios E-14. Ahora bien, al ser realizados los escrutinios, como correspondía, con base en los E-14, los formularios E-24 (resultado de los escrutinios) se elaboraron correctamente: los votos no habían desaparecido, lo que ocurrió fue que no se informaron el día de las elecciones.

Así lo corroboró el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en 2022. Hubo un error, explicado por el diseño del E-14. Pero el procedimiento electoral permitió advertirlo. No fue necesario subsanarlo desde el punto de vista jurídico. Como sistema de información eficaz remedió el defecto de datos del preconteo y se entregó un formulario E-24 acertado que produjo efectos jurídicos.

En relación con las elecciones del 8 de marzo pasado siguieron los señalamientos de fraude por parte del primer mandatario, pese a que los reportes de la Misión de Observación Electoral han dado cuenta de diferencias entre el preconteo y el escrutinio inferiores al 1% (informe con corte al 8 de abril de 2026), indicador positivo sobre el proceso electoral y sobre la forma como ha sido conducido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En suma, el Consejo de Estado no afirmó que hubo fraude en las elecciones de 2014, tampoco dijo que el software presentara fallas de seguridad informática que lo hicieran vulnerable ni dijo que la Registraduría Nacional del Estado Civil estuviera obligada a adquirir un software de escrutinios.

Tampoco hubo fraude en las elecciones para Senado de 2022. Hay una sentencia judicial ejecutoriada del 23 de enero de 2023 de este Tribunal que lo ratificó. Y esa afirmación también carece de fundamento en relación con las del pasado 8 de marzo, según la información de que se dispone.

Por lo tanto no se satisfizo el estándar de veracidad en los distintos mensajes emitidos por el señor Presidente de la República en los cuales ha sostenido que en elecciones pasadas (Senado 2014 y 2022) y las que se desarrollan (2026) ha habido fraude, o que el sistema electoral colombiano tenga debilidades en su procesamiento de datos que lo hagan vulnerable o poco fiable para entregar resultados válidos a los colombianos.

Parte dispositiva

Conforme a lo expuesto, la medida cautelar que se habrá de adoptar resulta del análisis de los hechos de la controversia a fin de conciliar las responsabilidades del jefe de Estado con el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, en la dimensión de su poder-deber de informar sobre una serie de críticas dirigidas a cuestionar la confiabilidad de la Organización Electoral.

De este modo, la medida cautelar pretende consultar los alcances y límites competenciales del sujeto titular del derecho subjetivo, que en este caso tiene la calidad de jefe de Estado, con la protección del derecho colectivo a la confiabilidad de la Organización Electoral por parte de una ciudadanía que merece certeza sobre los resultados de los comicios.

La parte resolutive de la presente providencia recordará, primero, de manera respetuosa pero firme al señor Presidente de la República que debe observar los deberes que como jefe de Estado le impone el orden constitucional para garantizar la unidad nacional con respecto a la Organización Electoral, de manera que colabore armónicamente con la realización de los fines de esta.

Lo anterior implica respetar la condición de poder independiente de la Organización Electoral y, en especial, el rol del Registrador Nacional del Estado Civil y de la

entidad que dirige, como director y organizador de las elecciones, formulando en el interior de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los procesos electorales (Decreto 800 de 2025) sus inquietudes, en especial de los comicios venideros.

En consecuencia se recordará al señor Presidente de la República la utilización preferente de la referida Comisión de Coordinación y Seguimiento o de otros espacios institucionales similares, para expresar sus preocupaciones debidamente fundadas en torno a la Organización Electoral, restricción que se justifica en la necesidad de proteger la credibilidad ciudadana en los próximos resultados electorales.

Dicho deber de utilización preferente de la Comisión no excluye la posibilidad de acudir a otros medios para expresar su preocupación sobre dicha temática siempre que se cuente con fundamentación sólida y razonable que satisfaga la carga de veracidad propia del poder-deber de informar de un jefe de Estado en estas circunstancias sensibles de coyuntura social y política.

Esta última posibilidad es viable pero luego de una valoración juiciosa sobre la base del agotamiento de los espacios institucionales pertinentes y de concluir que haya una actitud indiferente de los demás poderes públicos pese a la existencia de evidencia empírica aceptable para formular sus preocupaciones sobre la confiabilidad de la Organización Electoral.

Así mismo, en consonancia con lo indicado, se ordenará al señor Presidente de la República la rectificación de las afirmaciones que cuestionan la confiabilidad de la Organización Electoral, que ha emitido; y que se abstenga de hacerlo, si carece de fundamentación sólida y razonable, con respecto a los procesos electorales del 8 de marzo de 2026 y a los venideros de 2026: primera vuelta presidencial, 31 de mayo de 2026, y eventual segunda vuelta presidencial, 21 de junio de 2026.

Sobre el cumplimiento de los requisitos de la medida cautelar

Encuentra el Tribunal acreditados los requisitos establecidos en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 230 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 para dictar la presente medida cautelar.

El primero de ellos, la apariencia de buen derecho, por cuanto los elementos analizados a lo largo de la presente providencia dan cuenta de varias afirmaciones del señor Presidente de la República que no corresponden a la verdad en sus

señalamientos de fraude electoral por el comportamiento de la Organización Electoral en las elecciones de Senado de la República de 2014 y 2022 y en las elecciones legislativas de 2026.

El segundo, porque las afirmaciones infundadas del señor Presidente de la República constituyen una amenaza de perjuicio irremediable en tanto se refieren a una cuestión compleja para el funcionamiento de los poderes públicos, pues terminan por poner en vilo la legitimidad de quienes por virtud de la representación popular habrán de ejercer el poder del Estado en el próximo cuatrienio.

Esto es, no se trata de una amenaza secundaria de perjuicio irremediable, sino de una especialmente crítica porque se refiere a las bases del sistema político y de la paz social a la que aspira cualquier conglomerado humano. Dicho en otras palabras, pone en entredicho los valores y principios más esenciales del contrato social entre los colombianos.

También se encuentra acreditado el elemento según el cual sería más lesivo para el interés público negar la medida cautelar que concederla porque constituye una afectación de grandes proporciones poner en duda, sin la fundamentación debida, la confiabilidad de la Organización Electoral en tanto compromete la estabilidad social y la convivencia.

Cabe señalar que la oposición a las medidas cautelares argumentó que no se cumplió con el requisito de la reclamación previa de la demanda de acción popular, lo que también haría improcedente la petición de medidas cautelares. Sin embargo esta razón debe ser desestimada porque no se interpuso recurso contra el auto admisorio de la demanda, esto es, ha precluido la oportunidad para cuestionar tal aspecto.

De otro lado, estima el Tribunal, ha sido acertada la escogencia del extremo pasivo: el señor Presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El primero, porque no hay debate acerca de que el primer mandatario fue quien emitió los mensajes en redes sociales de que trata la presente medida. El segundo, porque dicha entidad asiste al primer mandatario en el cumplimiento de sus funciones como jefe de Estado (artículo 1, Decreto 2647 de 2022).

Así mismo, la conducta que se reclama sí debe considerarse como una actividad en los términos del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, pues el señor Presidente de

la República, como lo afirmó su apoderado, hizo pública su inconformidad frente a la Organización Electoral en la red social X en su calidad de jefe de Estado, esto es: en cumplimiento de sus funciones y del deber de informar (informe del 12 de marzo de 2026, del apoderado del señor Presidente de la República, página 2, párrafos 1, 2 y 3).

Examinado lo anterior se advierte el cumplimiento del test tripartito de proporcionalidad pues la carga de veracidad que se impondrá al señor Presidente de la República es una limitación razonable en la que coinciden la jurisprudencia interamericana, la del derecho comparado, la de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado como un fin constitucionalmente legítimo que justifica la restricción del derecho a la libertad de expresión.

También se satisface el principio de necesidad porque dentro del elenco de medidas posibles que regulan la libertad de expresión, las que aquí se adoptarán concilian las facultades del jefe de Estado con la carga de veracidad de sus mensajes, encaminándolos preferente, aunque no exclusivamente, a los espacios formales institucionales sobre la colaboración armónica con la Organización Electoral.

Las medidas son proporcionadas porque no cercenan el derecho a la libertad de expresión sino que acotan sus alcances considerando el efecto que el ejercicio de tal derecho subjetivo implica para los derechos colectivos cuya protección se invoca, en particular el del servicio público electoral que se materializa en la confiabilidad de la organización que tiene a su cargo el proceso de los comicios 2026.

El Tribunal advierte que en los términos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, las medidas cautelares decretadas son de cumplimiento inmediato y no implican prejuzgamiento frente a las etapas sucesivas del proceso.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**,

RESUELVE

PRIMERO.- RECORDAR al señor Presidente de la República los deberes que le corresponden como Jefe de Estado a fin de procurar la colaboración armónica con los demás órganos del Estado en la presente coyuntura electoral, en particular en

un contexto de respeto por la independencia de la Organización Electoral, integrada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

SEGUNDO.- RECORDAR al señor Presidente de la República el deber de utilizar preferentemente medios institucionales, en particular aunque no exclusivamente la Comisión de Coordinación y Seguimiento establecida por el alto funcionario mediante el Decreto 800 de 2025, para dar a conocer y tramitar, a través del señor Ministro del Interior, sus observaciones, basadas en evidencia sólida y razonable, sobre la confiabilidad y el funcionamiento de la Organización Electoral.

TERCERO.- ORDENAR al señor Presidente de la República que dentro de los 3 días siguientes a la notificación de la presente providencia rectifique por el mismo medio utilizado (red social X) y con características similares las afirmaciones sobre la ocurrencia de fraude electoral en los comicios para Senado de la República 2014 (partido Mira) y 2022 (coalición Pacto Histórico) y elecciones legislativas de 2026.

CUARTO.- ORDENAR al señor Presidente de la República que se abstenga de emitir afirmaciones iguales o similares a las referidas en el ordenamiento anterior, sin evidencia sólida y razonable, con respecto al proceso electoral del 8 de marzo de 2026 y a los venideros de 2026 (primera vuelta presidencial, 31 de mayo de 2026, y eventual segunda vuelta presidencial, 21 de junio de 2026) dirigidas a cuestionar la confiabilidad de la Organización Electoral integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma de información SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.