



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Ppal) y
11001-03-28-000-2019-00063-00 (Acum.)
Demandantes: Carolina Munévar Ospina y otros

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Principal) y 11001-03-28-000-2019-00063-00 (Acumulado)
Demandantes: CAROLINA MUNÉVAR OSPINA Y OTROS
Demandado: ALEXANDER VEGA ROCHA - REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Tema: Resuelve excepciones previas y mixtas

AUTO

En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021¹, en concordancia con el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020², procede el despacho a estudiar las excepciones previas y mixtas, alegadas por el demandado, los presidentes de las Altas Cortes y por la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas y su trámite.

1.1 Proceso 2019-00063-00.

Los señores José Roberto Acosta, Camilo Alberto Enciso Vanegas y León Valencia Agudelo, obrando en nombre propio, interpusieron el 15 de noviembre de 2019, demanda de nulidad electoral en la cual formularon las siguientes pretensiones:

¹ **Artículo 175. Contestación de la demanda.** (...) Parágrafo 2º. (...) Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (...) Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

² **Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** (...) Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso (...).





1. Declarar la nulidad de los actos administrativos, contenidos en los acuerdos: (i) 025 de octubre 13 de 2019 y (ii) Conjuntamente todos los acuerdos relacionados con el nombramiento, confirmación y posesión del Señor Alexander Vega Rocha, proferidos por los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (conjuntamente los “Presidentes de las Altas Cortes”), por medio de los cuales se realizó el nombramiento y confirmación, respectivamente, de Alexander Vega Rocha como nuevo Registrador Nacional del Estado Civil, ya que fueron proferidos en clara violación de las siguientes normas:

Como consecuencia de lo anterior, solicitan que se ordene a los presidentes de las Altas Cortes: (i) repetir la fase de entrevista de los aspirantes, respetando los principios legales vulnerados; o en subsidio, (ii) abrir un nuevo concurso de méritos y encargar a otra persona como Registrador Nacional del Estado Civil mientras el nuevo concurso se lleva a cabo.

En el transcurso del proceso se profirieron las siguientes providencias: i) auto del 26 de noviembre de 2019, en el que el despacho de la Dra. Rocío Araujo Oñate ordenó correr traslado de la medida cautelar solicitada; ii) auto del 6 de febrero de 2020, mediante el cual se aceptó el impedimento manifestado por la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, con ocasión de haber participado en la elección discutida; iii) auto del 12 de marzo de 2020, a través del cual se admitió la demanda y se negó la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora; iv) auto del 13 de agosto de 2020, que ordena mantener el expediente en secretaría hasta tanto se estudiara la eventual acumulación de procesos, la cual, finalmente fue decretada por auto del 27 de agosto de 2020 al magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.

1.2 Proceso 2019-00094-00.

La señora Carolina Munévar Ospina, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pretende la nulidad de los siguientes actos electorales:

Primero: (...) Acuerdo 025 del 13 de octubre de 2019 “Por medio del cual se designa Registrador Nacional del Estado Civil”, proferido y suscrito por la doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, en calidad de presidenta de la Corte Constitucional, el doctor Álvaro Fernando García Restrepo, en calidad de presidente de la Corte Suprema de Justicia, y la doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en calidad de presidenta del Consejo de Estado, mediante el cual el doctor Alexander Vega Rocha, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.202.241 de Chía, fue elegido para ocupar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil por un período de 4 años.

Segundo: (...) Acto de confirmación de la Elección proferido el 31 de octubre de 2019, suscrito por (...) mediante el cual fue confirmada la elección del doctor



Alexander Vega Rocha (...) para ocupar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil para un período de 4 años.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene a los presidentes de las Altas Cortes que eligen al Registrador Nacional del Estado Civil: (i) valorar nuevamente el cumplimiento de requisitos y la documentación aportada por los participantes; (ii) llevar a cabo de nuevo la entrevista pública de que trata los artículos 13 y 14 del Acuerdo 004 de 2019, citando únicamente a los dos (2) aspirantes que obtuvieron el mayor puntaje y, (iii) subsidiariamente, volver a efectuar el concurso de méritos para la elección del citado cargo.

En el transcurso del proceso se proferieron las siguientes providencias: i) auto del 16 de enero de 2020, mediante el cual se admitió la demanda; ii) auto del 10 de marzo de 2020, en el que se ordenó mantener el expediente en secretaría hasta tanto se estudiara la eventual acumulación de procesos, la cual, finalmente fue decretada por auto del 27 de agosto de 2020, correspondiéndole sustanciar el mismo al magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.

2. Las excepciones previas y mixtas propuestas.

2.1 Proceso 2019-00063-00.

La excepción previa de inepta demanda propuesta por la expresidente del Consejo de Estado.

La Dra. Lucy Jeannete Bermúdez Bermúdez, en calidad de expresidente del Consejo de Estado, formuló en el proceso 2019-00063-00, la excepción previa que tituló *“inepta demanda por indebida escogencia de la acción y de incorrecto direccionamiento del debate”*³:

La memorialista comienza por advertir que, en el auto admisorio de la demanda, la magistrada ponente, concluyó que del libelo inicial se desprenden argumentos que controvierten la legalidad de los Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019, actos que constituyen el marco regulatorio del concurso público de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil. En efecto, encuentra que, en la mentada providencia, la instructora del proceso anuncia que se relegará para la sentencia que defina esta controversia, el análisis de *“posibles vacíos normativos en la reglamentación y convocatoria del concurso público”*, así como *“el estudio de criterios jurisprudenciales aplicables a la entrevista que no fueron controvertidos por los demandantes, principalmente los siguientes: relevancia de factores de calificación distintos a la entrevista y la*

³ Sistema SAMAI, anotación No. 40 del proceso 2019-00063-00.



prohibición de realizar preguntas relacionadas con aspectos íntimos de los participantes.”.

Frente a lo anterior, sostiene que dichos tópicos de estudio desbordan por completo el marco deliberativo dispuesto para el proceso de nulidad electoral, habida cuenta que los Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019, corresponden a auténticos actos administrativos de carácter general que regulan el proceso de elección, cuyo control se debe someter a esta jurisdicción, mediante los mecanismos ordinarios dispuestos para tal fin, verbigracia, el medio de control de nulidad simple. Por supuesto, aclara la expresidente de esta Corporación, que no desconoce que ciertos actos dictados en el curso del proceso electoral eventualmente pueden resultar enjuiciables bajo la idea de su trascendencia frente al acto definitivo; sin embargo, ninguno de los referidos acuerdos tiene la connotación de actos de trámite o preparatorios de la elección, en razón a que no fueron dictados para dar ejecución al concurso de méritos, sino para normarlo, lo cual resulta especialmente válido para los Acuerdos 001, 002, 003 y 005 de 2019 que regentan no solo el presente proceso de elección, sino todos los que acaezcan en el futuro.

Conforme a lo anterior, alega que dicho entendimiento de la demanda deriva en la ineptitud sustantiva de la misma y, por contera, en una falta de competencia de la Sección Quinta para examinar la legalidad de los Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019, así como los supuestos vacíos a los que se hizo referencia, lo cual se corrobora con el hecho de que la Sección Segunda – Subsección “A” hubiera emitido el fallo de 28 de octubre de 2019, en el que negó las pretensiones del libelo en el cual se solicitaba la anulación de los Acuerdos Nos. 001 y 002 de 2019, reglamentarios del concurso de méritos destinado a elegir al Registrador Nacional del Estado Civil.

Independientemente de esto, aclaró que si en gracia de discusión se admitiera que los aspectos ya mencionados son debatibles en el marco de la nulidad electoral, en el presente caso no se puede someter la juridicidad del reglamento o la convocatoria a un sistema de “*máximos*”, esto es, partiendo del supuesto de que las normas generales que se expidan con el fin de regular el proceso de elección deben ser dotadas de tal contenido hasta el punto de prever todos los supuestos de hecho que se puedan presentar. Lo anterior, por cuanto lo que quiso el legislador en la Ley 1134 de 2007 – norma especial que gobierna el proceso de elección en cuestión–, fue exigir unos límites mínimos para este marco regulatorio específico, lo cual se materializó en los actos administrativos de carácter general a los que se hizo referencia.

En efecto, la entonces presidente del Consejo de Estado resalta que, junto a los demás dirigentes de las Altas Cortes, reglamentaron aquellos tópicos mínimos



señalados por el legislador, esto es, los contenidos que no podían faltar en el proceso de elección, sin que fuera condición inexorable aspectos más detallados, lo que se puede evidenciar con la simple lectura de los acuerdos ya mencionados, en el que los presidentes realizaron un esfuerzo por cubrir con el mayor detalle posible las situaciones que podrían presentarse en desarrollo del proceso de selección. De ahí que, en manera alguna, pueda ser cuestionable la presunta inexistencia de desarrollo normativo sobre minucias operativas, que más que de un reglamento o de una convocatoria serían propias de un manual; mucho menos si el escenario en el que pretenden exigirse es el de la nulidad electoral, a la que le asisten otros propósitos, concretados en la legalidad del acto de elección propiamente dicho.

Finalmente, en relación con la presunta inexistencia de mecanismos de control y verificación de la imparcialidad de los entrevistadores, dijo que ello es un asunto del resorte del legislador, el cual no puede ni debe ser establecido en un reglamento o en la convocatoria, principalmente, si el tema ya fue abordado por los artículos 11 y 12 del CPACA. Además, no existe elemento alguno, del cual pueda pretenderse mancillar la idoneidad, objetividad y pulcritud de los tres representantes de las más altas corporaciones de la justicia.

2.2 Proceso 2019-00094-00.

2.2.1 La excepción previa de inepta demanda propuesta por el Registrador Nacional del Estado Civil.

El señor Alexander Vega Rocha, en calidad de demandado⁴, formuló en el proceso 2019-00094-00, la excepción previa de ineptitud sustantiva conforme a dos supuestos diferentes, así:

2.2.1.1 Ineptitud sustantiva de la demanda “por la improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas”.

Aduce que la parte demandante sustenta sus cargos en causales de nulidad conforme a las cuales se debaten las calidades profesionales del demandado, relacionadas con el cumplimiento de los requisitos para acceder al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil – cargo cuarto –, pero, además, la libelista respalda sus reclamaciones en causales objetivas que se centran en reprochar las presuntas irregularidades presentadas en el desarrollo del concurso de méritos que nos ocupa – cargos primero, segundo y tercero –, incurriendo así en la prohibición expresa que contiene el artículo 281 de la Ley 1437 de 2011.

⁴ Sistema SAMAI, anotación No. 40 del proceso 2019-00063-00.



Manifiesta que, la citada norma es clara en expresar la inviabilidad de la acumulación de causales que reúnan naturaleza objetiva y subjetiva en un mismo escrito de demanda, pues estas deben tramitarse de forma separada, incluso cuando se trata de debatir nombramientos que no provienen de procesos de elección popular. Trae a colación como sustento de lo anterior, el auto del 18 de diciembre de 2019⁵, cuyo ponente fue el suscrito magistrado, Luis Alberto Álvarez Parra, en el que se inadmitió la demanda por presentarse una indebida acumulación de causales de nulidad electoral.

2.2.1.2 Ineptitud de la demanda “*por indebida escogencia de la acción*”.

Afirma que la verdadera intención que subyace a la demanda deprecada no es otra que, esbozar un reproche de nulidad contra unos actos administrativos de carácter general que no pueden ser demandados en sede de nulidad electoral.

Aduce que la demandante, en el segundo de sus cargos, censura que no se haya cumplido con la exigencia de que solo se llamarían a entrevistas a los candidatos que obtuvieran los 10 primeros puntajes en la etapa clasificatoria, siempre que hubiesen obtenido 500 puntos (Art. 18, inciso 1º del Acuerdo No. 001 de 2019), pues el Acuerdo No. 003 de 2019, expedido por los presidentes de las Altas Cortes, modificó el requisito de los 500 puntos, sin justificación válida para ello. De igual forma, en el cuarto de los cargos alegados por la parte actora, cuestiona la modificación al reglamento introducida por el Acuerdo No. 001 de 2019, al permitir acreditar la experiencia profesional, entre otras, con declaraciones extrajudiciales.

Conforme a lo anterior, el demandado asevera que lo que la accionante materialmente cuestiona es la validez del contenido y alcance de los Acuerdos No. 001 y 003 de 2019, actos administrativos de índole general con los que se modificó el reglamento del concurso. En este orden, reitera que el segundo y cuarto cargo de la demanda realmente no se dirigen contra el acto electoral acusado, sino contra el reglamento mismo – en su versión modificada por los Acuerdos No. 001 y 003 de 2019 –, aspectos que no pueden ser analizados en el marco de este medio de control.

2.2.2 Las excepciones previas formuladas por los presidentes de las Altas Cortes.

Los entonces presidentes de la Altas Cortes, Gloria Stella Ortiz Delgado (Corte Constitucional), Álvaro Fernando García Restrepo (Corte Suprema de Justicia)

⁵ Radicación No. 11001-03-28-000-2019-00048-00; Demandante: Óscar Javier Vargas Urrego; Demandado: Sofía Consuelo Lombana Ketshinei, representante de las comunidades indígenas ante el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía-CORPORINOQUÍA.



y Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (Consejo de Estado), propusieron en el proceso 2019-00094-00, los siguientes medios exceptivos que sustentaron de la siguiente forma⁶:

2.2.2.1 Inepta demanda por indebida escogencia de la acción electoral.

Sostienen que los cargos 1⁷, 2⁸ y 4⁹ que se proponen en la demanda, en realidad lo que atacan son los actos administrativos de carácter general, a través de los cuales se reguló el concurso de méritos. En efecto, frente al primer cargo, se alega que los “Acuerdos 001, 002, 003 y 004 de 2019”, expedidos por los presidentes de las altas cortes, violaron los artículos 225 del CGP y 4^o de la Ley 1134 de 2007, en razón a la forma que se adoptó para que cada uno de los candidatos acreditara la experiencia profesional; en cuanto al segundo, la accionante advierte la expedición irregular de dichas decisiones. Y en relación con el cuarto, en manera alguna se cuestiona la documentación aportada por el demandado, “sino la forma en que fue regulada la acreditación de la experiencia al interior del concurso de méritos”.

Advierten que los actos administrativos reglamentarios de un concurso de méritos no pueden ser demandados, a través del contencioso electoral, conforme al cual se analiza la juridicidad de los actos de elección, nombramiento o llamamiento, sino, mediante el ejercicio del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 del CPACA, habida cuenta el carácter general del acto administrativo respecto del cual se pretende su ilegalidad.

Agregan que no es procedente que bajo la cuerda procesal del medio de control de nulidad electoral, se pretenda desvirtuar la legalidad de los actos reglamentarios ya citados, con el fin de demostrar vicios en el acto de designación que se pretende anular, pues las causales de anulación deben recaer en las calidades y exigencias del elegido o favorecido por voto popular o en la indebida o falta de aplicación de las normas reguladoras del procedimiento de elección, pero nunca puede servir del mecanismo para juzgar el marco regulatorio del procedimiento.

⁶ Fols. 289 a 320 del expediente.

⁷ Denominado “La elección se basó en la práctica de pruebas ilegales, no autorizadas por los criterios de evaluación señalados taxativamente en el numeral 3^o del artículo 4^o de la ley 1134 de 2007”.

⁸ Denominado “La elección del doctor Alexander Vega Rocha es ilegal porque se debió principalmente al puntaje que obtuvo en la entrevista (285 puntos sobre 300 posibles), a la cual él fue llamado ilegalmente, pues tan solo obtuvo 453,423 puntos en la lista clasificatoria, y el artículo 18 del acuerdo 001 de 2009 establecía que serían llamados a entrevista quienes obtuvieran los 10 primeros puntajes, siempre que hubieren obtenido 500 puntos o más”.

⁹ Denominado “El demandado no reúne las calidades constitucionales y legales para haber sido elegido Registrador Nacional del Estado Civil”.



2.2.2.2 Cosa juzgada.

Sostienen que muchos de los cuestionamientos formulados contra los actos reglamentarios del concurso de méritos para escoger al Registrador Nacional del Estado Civil, específicamente los Acuerdos 001 y 002 de 2019, ya fueron estudiados por la Sección Segunda – Subsección “A” de esta corporación, mediante sentencia del 28 de octubre de 2019, Rad. 2019-00488-00, MP William Hernández Galindo, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

Señalan como sustento de lo anterior, que las siguientes censuras que se formularon en esta demanda, fueron objeto de pronunciamiento en la citada providencia: 1) *“Práctica de pruebas ilegales, no autorizadas por los criterios de evaluación señalados taxativamente en el numeral 3º del artículo 4 de la Ley 1134 de 2007”*; 2) *Los “organizadores del concurso no podían establecer criterios de evaluación ni tampoco introducir dos nuevas pruebas”*; 3) *“El artículo 126 de la Constitución Política no aplica para el concurso de Registrador Nacional del Estado Civil”*; 4) *“Desviación de poder y expedición irregular porque se eliminó el mínimo de 500 puntos para ser llamado a entrevista”*; 5) *“Infracción de norma superior por los Acuerdos Nos. 001 y 002 de 2019, en cuanto a la regulación de la manera en que se permitiría demostrar la experiencia de 15 años del ejercicio de la profesión de abogado”* y 6) *“No se contó ni con el apoyo temático ni con las instalaciones de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla”*.

Agregan que la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado, en el mentado fallo, dejó claro que: **i)** la aplicación del artículo 126 constitucional al concurso adelantado para elegir Registrador Nacional de Estado Civil, se ajustó a derecho; **ii)** los presidentes de las Altas Cortes, tienen la competencia para organizar, reglamentar y convocar al citado concurso y, **iii)** la procedencia de la modificación de los puntajes y la adición de la etapa de selección, son criterios objetivos de escogencia que desarrollan los principios democráticos y constitucionales, la transparencia, la igualdad y objetividad que iluminan el sistema de méritos en el ejercicio de la función pública.

Concluyen que los cargos relacionados en precedencia, además de ser ajenos al ámbito de estudio del juez electoral, ya fueron objeto de análisis por el juez natural de la causa, configurándose así la excepción de cosa juzgada.

2.2. Traslado de las excepciones formuladas.

2.2.1 Proceso 2019-00063-00.



Durante el término de traslado de las excepciones, la parte actora no emitió pronunciamiento alguno.

2.2.2 Proceso 2019-00094-00.

Dentro del término procesal del traslado de las excepciones, el cual se surtió entre el 4 y el 6 de marzo de 2020¹⁰, la demandante se pronunció frente a las pretensiones formuladas en las contestaciones de la demanda, así:

En relación con la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas, propuesta por el señor Alexander Vega Rocha, precisa que dicha prohibición solo opera en los procesos de nulidad electoral que versen sobre elecciones por voto popular, en los cuales se discutan irregularidades cometidas en el proceso de votación y escrutinios. En este sentido, aduce que al no tener relación alguna el presente libelo con certámenes de elección popular, en cuanto el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido en forma unánime por los presidentes de las Altas Cortes, no resulta aplicable al caso la proscripción en cita.

En cuanto a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción, formulada por el demandado y por los expresidentes de las Altas Cortes, dijo que, si bien es cierto, a través del medio de control de nulidad electoral no puede pretenderse la declaratoria de nulidad de actos de contenido general, como aquellos que fijaron el reglamento del concurso de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, también lo es que, el juez electoral es el competente para determinar si estos contribuyeron a que la designación y confirmación de ese funcionario se produjera en forma irregular, con violación a la ley, falsamente motivados o con desviación de las atribuciones propias, en la medida en que se haya favorecido a un concursante en particular.

Finalmente, en lo atinente a la excepción de cosa juzgada, planteada por los presidentes de las Altas Cortes, la parte actora considera que: **i)** no hay identidad de objeto, en cuanto la pretensión anulatoria de la demanda que cursó ante la sección segunda del Consejo de Estado recayó sobre los Acuerdos 001 y 002 de 2019, mientras que, en el presente proceso, se solicita la nulidad de los actos de elección y confirmación del demandado; **ii)** no hay identidad de causa, pues en el proceso ya culminado no se estudiaron las irregularidades cometidas en las entrevistas llevadas a cabo en el trámite del concurso de méritos y **iii)** no hay identidad de partes, por cuanto el señor Alexander Vega

¹⁰ Fol. 323 del expediente.



Rocha no fungió como demandado en el proceso 2019-00488-00, tal como sí lo hace en esta *litis*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El despacho es competente para emitir pronunciamiento frente a las excepciones formuladas, según lo dispuesto en los artículos 125, numeral 3 del CPACA¹¹, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, 12 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020¹² y 101, numeral 2 del Código General del Proceso¹³.

2. El trámite de las excepciones previas en el CPACA y en el Decreto Legislativo 806 de 2020.

Desde su entrada en vigencia, la Ley 1437 de 2011 disponía que, en desarrollo de la audiencia inicial, el juez o magistrado ponente debía ocuparse de resolver las excepciones previas, así como de aquellas denominadas mixtas¹⁴, así:

Artículo 180. Audiencia inicial. (...)

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

¹¹ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

¹² **Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** (...) La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable. (...) (Subrayado fuera de texto).

¹³ **Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas.** (...) 2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

¹⁴ Entiéndase como tales, aquellas dirigidas a anular o destruir las pretensiones del demandante, desconociendo el nacimiento del derecho que alega, su extinción o modificación parcial (Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 28 de enero de 2009, Rad. No. 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239).)



Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Conforme a la norma transcrita, resultan destacables los siguientes aspectos relacionados con el trámite de las excepciones allí enlistadas: **(i)** que es el juez o magistrado ponente quien debe emitir pronunciamiento frente a la prosperidad de las mismas; **(ii)** que la oportunidad que el legislador dispuso para ello es en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 ibidem; **(iii)** que resulta admisible la práctica de pruebas cuando resulte necesario para determinar la configuración del medio exceptivo, siendo posible la suspensión de la diligencia para tales efectos y, **(iv)** que si prospera alguna que impida continuar con el proceso se dará por terminada la actuación.

Sin embargo, algunos de estos tópicos fueron objeto de modificación extraordinaria y temporal, a través del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en el cual se contemplaron disposiciones de tipo adjetivo para dotar de celeridad el trámite y decisión de las diferentes causas judiciales, las cuales *“se adoptarán en los procesos en curso y los que inicien luego de la expedición de este decreto”*¹⁵. Así, en materia de excepciones previas y mixtas, dispuso:

Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la

¹⁵ Página 12 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020.



subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Acorde con este precepto, se produjo un cambio significativo en relación con el trámite y decisión de las excepciones previas y mixtas en los procesos contenciosos administrativos, lo cual impacta el trámite del contencioso electoral en virtud del artículo 296 del CPACA. En este orden, el juzgador contencioso administrativo, debe remitirse al artículo 101 del CGP, del cual se infiere lo siguiente: **(i)** El juez debe decidir aquellas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial (numeral 2º, inciso primero); **(ii)** En caso de prosperar alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, se procede a declarar terminada la actuación (numeral 2º, inciso primero); **(iii)** Si se requiere la práctica de pruebas, para determinar la configuración de una excepción previa o mixta, en el mismo auto que se cite a audiencia inicial, dispondrá su decreto y las practicará y resolverá en la referida diligencia (numeral 2º, inciso segundo) y, **(iv)** Solo se tramitarán las mentadas excepciones, una vez haya finalizado el traslado de la reforma de la demanda.

Tal modificación al procedimiento y resolución de estos medios exceptivos, fue incorporado al *iter* procesal del contencioso administrativo en forma permanente por el legislador ordinario, al expedir la Ley 2080 de 2021 *“Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 De 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción”*, en cuyo artículo 38, modificó el párrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, reproduciendo de forma casi idéntica los incisos primero y segundo del artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, agregando los apartes que se subrayan a continuación:

Artículo 38. Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las



excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

Así entonces, a los aspectos procesales ya destacados, se agregó la posibilidad de que previo a la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, el juez o magistrado declare la terminación del proceso al advertir el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Así mismo, el deber del funcionario judicial de emitir sentencia anticipada al encontrar probadas las excepciones referidas en la norma transcrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 182A del CPACA.

En este orden de ideas, la audiencia inicial, en punto a las excepciones previas, se redujo a la decisión de aquellas frente a las cuales se decretó alguna prueba, la cual se debe practicar en esta fase del proceso, para posteriormente decidir su vocación de prosperidad, así como de las que estuvieren pendientes de resolver. Así quedó dispuesto en el artículo 180, numeral 6º de la Ley 1437 de 2011, una vez modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021:

Artículo 40. Modifíquese los numerales 6, 8 Y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónense dos párrafos al mismo artículo, así:

6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

En suma, lo que se pretende a través de estas modificaciones procedimentales es dotar de mayor agilidad y eficiencia a la jurisdicción contenciosa administrativa, permitiéndole al juez o magistrado sustanciador emitir un pronunciamiento de fondo sobre las excepciones previas y mixtas, antes a la audiencia inicial, con el fin de que dicho instituto procesal no genere dilaciones en otras etapas del proceso, como sucedía bajo el esquema tradicional contemplado en el CPACA, en el que el normal desarrollo de la audiencia inicial podía verse interrumpido por dichos mecanismos exceptivos, y así evitar la realización de actuaciones procesales que no resultan estrictamente necesarias.

3. Marco teórico de las excepciones objeto de estudio.

3.1. Ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción.



La doctrina procesal entiende por *excepción* todo medio de defensa que proponga el demandado frente a las pretensiones de la parte actora y suele clasificar este instituto procesal en: **(i)** excepciones *previas o dilatorias*, que tienden a postergar la contestación en razón de carecer la demanda de requisitos para su admisibilidad; **(ii)** excepciones de *fondo o perentorias*, las cuales buscan destruir el derecho pretendido, por lo que generalmente no están en el derecho procesal sino en el derecho sustantivo y **(iii)** excepciones *mixtas*, que son aquellas que tienen naturaleza de excepción previa pero sus efectos son de excepción perentoria, toda vez que paralizan el proceso en forma definitiva, como ocurre con la caducidad, transacción, conciliación, prescripción, cosa juzgada y la falta de legitimación en la causa.

Al respecto, el H. Consejo de Estado, en punto de las excepciones ha indicado¹⁶:

En el derecho colombiano las excepciones se clasifican en previas y de mérito o de fondo. Las previas reciben ese nombre porque se proponen cuando se conforma la *litis contestatio*. Se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada.

Las excepciones perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones del demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial.

Ahora bien, en lo atinente a los medios exceptivos denominados como *mixtos*, encontramos la indebida escogencia de la acción, frente a la cual, esta Corporación¹⁷, ha precisado:

(...) En ese contexto, se advierte que, si bien el mencionado reparo no se encuentra dentro de las excepciones enlistadas en el artículo 100 del CGP o en el 180 del CPACA, lo cierto es que tiene como finalidad controvertir la forma en la que fue ejercido el derecho de acceso a la administración de justicia, es decir, enerva el contenido de la demanda y el instrumento utilizado por los accionantes para alcanzar sus pretensiones.

En atención a lo dicho, la “*indebida escogencia de la acción*” logra configurarse en la definición traída en el acápite correspondiente de esta providencia respecto del alcance de una excepción mixta, como quiera que, con ella se busca definir las presuntas irregularidades contenidas en el libelo introductorio, esto es, las anomalías que aparezcan de manera previa a que se trabé la *litis*; aspectos estos que, de no analizarse en la etapa establecida por el artículo 180 *ibídem*, darían lugar a sentencias inhibitorias, decisiones estas que son

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez, providencia del 28 de enero de 2009, Rad. No. 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239), Actor: Instituto Nacional de Concesiones-INCO, Demandado: Concesionaria Vial de los Andes S.A.-COVIANDES.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 12 de diciembre de 2019, MP Oswaldo Giraldo López, Rad. 11001-03-24-000-2017-00130-00.



precisamente las que el Legislador quiso proscribir en los trámites que se adelantan ante el Juez Administrativo (...)

Así entonces, con la formulación de la indebida escogencia de la acción, tal como sucede con la excepción previa de falta de cumplimiento de requisitos formales, se ataca la confección de la demanda en cuanto a la idoneidad del medio de control interpuesto por la parte actora en relación con las pretensiones expresamente planteadas, e inclusive, aquellas cuya mención no es literal pero que devienen de interpretación en conjunto del libelo inicial.

3.2. Cosa juzgada.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 189 del CPACA, existe cosa juzgada en los procesos contencioso administrativos, en los siguientes eventos:

Artículo 189. Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. (...).

A su turno, el artículo 303 del Código General del Proceso, aplicable en este caso en virtud del principio de integración normativa previsto en el artículo 306 del CPACA, establece que la cosa juzgada se configura cuando concurren los siguientes requisitos:

La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes (...).

Por su parte, el H. Consejo de Estado, en relación con la figura de la cosa juzgada, ha señalado¹⁸:

“(...) El fenómeno de la cosa juzgada, opera cuando la jurisdicción ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una misma causa petendi mediante sentencia de fondo debidamente ejecutoriada, circunstancia que enerva la posibilidad de realizar hacia futuro otro pronunciamiento sobre el mismo asunto.

El concepto de cosa juzgada, tal cual lo ha sostenido la Sala en forma reiterada, hace referencia al carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia. En ese orden de ideas, resulta factible predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Dr. Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, providencia del 5 de marzo de 2009, Rad. No. 11001-03-24-000-2004-00262-01, Actor: Carlos Fernando Ossa Giraldo, Demandado: Ministerio de Transporte, indicó:



conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto. (...)"

Así entonces, conforme a las normas señaladas, para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada es preciso que se reúnan los siguientes requisitos: a) Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto litigioso, es decir, las mismas pretensiones o declaraciones que se reclaman a la justicia¹⁹; b) Que se funde en la misma causa anterior, esto es, el mismo motivo o fundamento jurídico del cual el actor deriva su pretensión²⁰ y c) Que en los procesos haya identidad jurídica de partes.

4. Caso concreto.

En aras de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los mecanismos de defensa incoados, en primer lugar, el despacho se ocupará de la excepción previa de ineptitud de la demanda, para posteriormente abordar aquella fundada en la cosa juzgada.

4.1 Proceso 2019-00063-00.

4.1.1 Expresidente del Consejo de Estado.

4.1.1.1 “Inepta demanda por indebida escogencia de la acción y de incorrecto direccionamiento del debate”.

Aduce la entonces presidente del Consejo de Estado, que en el auto admisorio de la demanda se anticipó que se diferirá a la sentencia el análisis de posibles vacíos normativos en la reglamentación y convocatoria del concurso público de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, así como el estudio de criterios jurisprudenciales aplicables a la entrevista que no fueron controvertidos por los demandantes. Aspectos previstos en los Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019, los cuales corresponden a auténticos actos administrativos de carácter general cuyo control se debe hacer mediante el contencioso de nulidad simple, de manera que su estudio de legalidad desbordaría el marco de la nulidad electoral.

Sea lo primero reiterar, que el medio de control de nulidad electoral contemplado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo, resulta procedente cuando lo pretendido es que se declare la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como los actos de nombramiento que expidan las autoridades públicas de todo orden y los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En

¹⁹Corte Suprema de Justicia, sentencia de 9 de mayo de 1952, Tomo LXXII, página 86

²⁰ López Blanco Hernán Fabio, Procedimiento Civil, Parte General, Tomo I, Editores Dupre, Bogotá 1997.



el *sub examine*, no hay duda frente al objeto litigioso planteado por los demandantes en ejercicio del citado mecanismo judicial, así:

1. Declarar la nulidad de los actos administrativos, contenidos en los acuerdos: (i) 025 de octubre 13 de 2019 y (ii) Conjuntamente todos los acuerdos relacionados con el nombramiento, confirmación y posesión del Señor Alexander Vega Rocha, proferidos por los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (conjuntamente los “Presidentes de las Altas Cortes”), por medio de los cuales se realizó el nombramiento y confirmación, respectivamente, de Alexander Vega Rocha como nuevo Registrador Nacional del Estado Civil, ya que fueron proferidos en clara violación de las siguientes normas: (...)

Conforme a este aparte, es claro que las súplicas de la demanda tienen por finalidad la declaratoria de nulidad del acto de elección del Registrador Nacional del Estado Civil, contenido en el Acuerdo 025 del 13 de octubre de 2019, junto con los actos a que hace alusión la parte demandante, esto es, los acuerdos relacionados con su nombramiento, confirmación y posesión. Lo anterior, por cuanto considera que, en la etapa prevista en el concurso de méritos para llevar a cabo la entrevista a los participantes, se vulneraron los principios de publicidad, participación ciudadana y los artículos 27 del Acuerdo 002 de 2019 y 14 del Acuerdo 004 de ese mismo año, al no garantizarse el carácter público que debía revestir dicha fase del proceso y, además, por no promediarse la calificación final de dicha etapa.

Así las cosas, de la lectura íntegra de la demanda se advierte que con la misma no se está atacando la legalidad de los Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019, sino que, por el contrario, lo que evidencia el despacho es que la parte actora sustenta su concepto de violación en el artículo 27 del Acuerdo 002 de 2019, en el cual se establece expresamente que “*Las entrevistas son públicas*”; de ahí que sirva de fundamento a los demandantes para alegar el desconocimiento de ese mandato por diferentes hechos que no garantizaron la publicidad de las entrevistas.

Ahora bien, no se pasa por alto que, en el auto del 12 de marzo de 2020²¹, mediante el cual se admitió la demanda y se negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, la magistrada ponente anticipó que serían objeto de estudio unos supuestos de hecho no regulados en los ya citados acuerdos del concurso de méritos, relacionados con la forma en que se garantizó la publicidad en las diferentes etapas del proceso. Sin embargo, esta clase de anuncios propios de esa instancia procesal, que *prima facie* anticipa el análisis de unos actos administrativos - Acuerdos 001, 002, 003, 004 y 005 de 2019 - que no fueron objeto de demanda, en manera alguna pueden derivar en una consecuencia adversa para las pretensiones invocadas por la parte actora.

²¹ Proferido dentro del radicado 2019-00063-00, MP Rocío Araujo Oñate.



En este orden, los razonamientos que haya efectuado la entonces magistrada ponente en el auto admisorio, no tienen la virtud de modificar la construcción previa de la demanda, ni muchos menos, alterar sus elementos formales y sustanciales, pues, finalmente, ello le compete al titular del derecho subjetivo de acción, quien sí tiene dicha facultad a través del mecanismo de la reforma de la demanda bajo los parámetros que la ley procesal le impone. Lo contrario sería someter la regularidad del libelo al entendimiento que el operador judicial le quiera dar conforme a su libre arbitrio o simple parecer.

En consecuencia, el despacho concluye que la ineptitud sustantiva de la demanda no puede tener origen en pronunciamientos del juez como conductor del proceso, sino que debe partir de la literalidad del libelo inicial, frente al cual, en el presente caso, no se avizora vicio alguno de forma que imponga declarar probada la excepción alegada, razón por la cual, se negará la configuración de la misma.

4.2 Proceso 2019-00094-00.

4.2.1 Registrador Nacional del Estado Civil.

4.2.1.1 Ineptitud sustantiva de la demanda “por la improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas”.

Conforme a este mecanismo, se alega que la parte demandante incurrió en la prohibición de acumular causales de nulidad objetivas y subjetivas que contempla el artículo 281 del CPACA, en cuanto a la vez que pone en tela de juicio el cumplimiento de los requisitos del demandado para ser elegido en el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, también alega irregularidades presentadas en el desarrollo del concurso de méritos.

Al respecto, se tiene que de tiempo atrás esta Sección ha sostenido que dicha prohibición solo es aplicable respecto de los procesos donde se invocan irregularidades presentadas en elecciones por voto popular, tal como se explica en la Sentencia del 19 de septiembre de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2012-00051-00, MP Alberto Yepes Barreiro²²:

Adicionalmente, la Sala observa sobre la citada excepción, que la prohibición contenida en el artículo 281 del C.P.A.C.A., referida a la imposibilidad de acumular en una misma demanda causales de nulidad por vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado (causales

²² Véase, además, Consejo de Estado, Auto del 17 de marzo de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00033-00, CP. Alberto Yepes Barreiro y Sentencia del 10 de noviembre de 2016, Rad. 52001-23-33-000-2016-00197-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Ppal) y
11001-03-28-000-2019-00063-00 (Acum.)
Demandante: Carolina Munévar y otros

subjetivas), con causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y escrutinio (causales objetivas), no opera en las demandas en que se impugne la legalidad de actos de nombramiento y de elección por cuerpos colegiados, como así sucede en las elecciones realizadas por el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Esa norma se aplica para las elecciones por voto popular, pues se procura evitar que frente a una misma persona y en la misma demanda, se invoquen cargos de nulidad fundados a la vez en causales subjetivas y objetivas, puesto que la práctica enseñó a la Sección que los procesos electorales contra elecciones por voto popular, basados en irregularidades en la votación y los escrutinios, toman mayores tiempos para su instrucción y decisión, de los que se destinan a tramitar y resolver los procesos que se basan únicamente en causales subjetivas. Así, la disposición se encamina a decidir más rápidamente las demandas por causales subjetivas, y de paso evitar que su suerte quede ligada a un asunto de mayor complejidad por el volumen de información electoral que usualmente se maneja en los procesos por causales objetivas.

Desde entonces, esta postura ha sido reiterada por la Sala mayoritaria de la Sección Quinta²³, con el fin de privilegiar los principios de eficacia y celeridad que deben revestir todas las actuaciones judiciales, posibilitando el estudio conjunto de causales de nulidad objetivas y subjetivas en aquellas demandas de nulidad electoral que no se enmarquen en elecciones por voto popular.

En este orden, se recuerda que, la prohibición de acumular causales subjetivas y objetivas en el contencioso electoral opera para los procesos dirigidos a cuestionar la legalidad de actos de elección popular, mas no en el contexto de demandas contra nombramientos, elecciones o designaciones con origen distinto, como el que se debate en esta oportunidad.

Por último, es oportuno aclarar que, si bien en la providencia del 18 de diciembre de 2019²⁴, proferida por el suscrito magistrado y a la que alude el demandado, se inadmitió la demanda presentada en contra de la designación de la señora Sofía Consuelo Lombana Ketshinei como representante de las comunidades indígenas en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía- CORPORINOQUÍA, por cuanto se consideró que se había incurrido en una indebida acumulación de pretensiones al formularse cargos de nulidad subjetivos y objetivos, dicha postura fue rectificadada en un pronunciamiento posterior en el que se acogió la posición mayoritaria de esta Sección²⁵, a la que se hizo referencia en líneas anteriores.

²³ A título de ejemplo, Consejo de Estado, Auto del 7 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2020-00012-00 (2019-00095-00), MP Rocío Araujo Oñate.

²⁴ Radicación No. 11001-03-28-000-2019-00048-00; Demandante: Óscar Javier Vargas Urrego; Demandado: Sofía Consuelo Lombana Ketshinei, representante de las comunidades indígenas ante el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía-CORPORINOQUÍA.

²⁵ Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, Auto del 19 de marzo de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2020-00025-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.



Acorde con lo anterior y en punto de este cargo, no prospera la excepción propuesta por el Registrador Nacional del Estado Civil.

4.2.1.2 Ineptitud sustantiva de la demanda “por indebida escogencia de la acción”.

Por razones metodológicas, el despacho se pronunciará frente a la excepción anunciada en este acápite, así como de aquella formulada por los presidentes de las Altas Cortes en ese mismo sentido, en cuanto en ambas se alega la indebida escogencia del medio de control ejercido por la demandante, tal como se explica a continuación.

Al respecto, el demandado afirma que lo realmente pretendido por la parte actora es cuestionar la validez de los Acuerdos 001 y 003 de 2019, los cuales son actos administrativos de carácter general cuya legalidad no puede ser analizada a la luz del medio de control de nulidad electoral. Explica que ello se evidencia en el cargo 1º, en el que reprocha que el hecho de que no se llamara a entrevistas solamente a los candidatos que obtuvieran los 10 primeros puntajes en la etapa clasificatoria, siempre que hubiesen obtenido 500 puntos (Art. 18, inciso 1º del del Acuerdo No. 001 de 2019), se debió a la modificación que hizo sin justificación alguna el Acuerdo No. 003 de 2019, expedido por los presidentes de las Altas Cortes, en el que se suprimió dicho requisito. Igual sucede con la 4ª de las censuras, donde se cuestiona la modificación al reglamento introducida por el Acuerdo No. 001 de 2019, al permitir acreditar el ejercicio de la profesión de abogado con declaraciones extrajudiciales.

Por su parte, los presidentes de las Altas Cortes consideran que los cargos 1º, 2º y 4º, en realidad lo que atacan son los actos administrativos de carácter general, a través de los cuales se reguló el concurso de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil. En efecto, en las censuras 1ª y 4ª, los citados memorialistas coinciden con la lectura que de estas hace el demandado, en cuanto atacan la validez de los actos administrativos de carácter general que regulan el concurso; mientras que en la 2ª de aquellas, advierten los funcionarios judiciales, que la demandante reprocha la expedición irregular de dichos actos.

En suma, los altos dignatarios alegan que esa clase de censuras no pueden estudiarse a través del presente medio de control de nulidad electoral, sino mediante el ejercicio de la nulidad simple de que trata el artículo 137 del CPACA, conforme al cual, sí podría analizarse la legalidad de los actos administrativos que constituyen el marco regulatorio del concurso de méritos. En consecuencia, concluyen que las causales de anulación deben recaer en las calidades y exigencias del elegido o favorecido por voto popular o en la



indebida o falta de aplicación de las normas reguladoras del procedimiento de elección, pero nunca sobre las normas que rigen el procedimiento.

Ahora bien, para efectos de estudiar la excepción propuesta, se impone comenzar por determinar la naturaleza jurídica de los diferentes acuerdos que actualmente rigen el concurso de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y, a su turno, definir el medio de control procedente para controvertirlos. Así, debe tomarse como punto de partida, para tal efecto, el artículo 266 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se establece que: *“El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, **mediante concurso de méritos organizado según la ley.**”*

En cumplimiento de este mandato superior, el legislador expidió la Ley 1134 de 4 de mayo de 2007 *“Por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional”*, en la que dispuso:

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DEL ORGANIZADOR DEL CONCURSO DE MÉRITOS. En su condición de organizadores del presente concurso de méritos, los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tendrán las siguientes funciones:

1. Dictar el reglamento del concurso.
2. Convocar públicamente a los ciudadanos que reúnan las calidades y los requisitos previstos en el artículo 266 de la Constitución y que deseen participar en el concurso, a fin de que se inscriban en la Secretaría General de cualquiera de las tres corporaciones, según se indique en la convocatoria y dentro de los términos señalados en la misma.

En virtud del numeral 1º de la norma en cita, los presidentes de las Altas Cortes²⁶ expidieron el Acuerdo 01 del 13 de agosto de 2007 *“Por medio del cual se establece el reglamento del concurso de mérito para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil”*, en cuyo artículo 1º se precisa que *“El presente reglamento se constituye en norma especial del concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento tanto para el Estado como los participantes”*.

En dicho acto, se establecieron las diferentes etapas que tendría el concurso de méritos a saber: a) convocatoria; b) inscripción de candidatos; c) admisión de aspirantes; d) clasificatoria; e) entrevista; f) conformación de la lista de elegibles y, g) elección. En este sentido, los presidentes de las Altas Cortes previeron en

²⁶ Para ese entonces figuraban como tales: Rodrigo Escobar Gil (Corte Constitucional); Gustavo Aponte Santos (Consejo de Estado) y César Julio Valencia Copete (Corte Suprema de Justicia).



forma general las fases que deberían agotarse una vez se convocara a la elección, precisando, además, que cualquier asunto no contemplado en el Acuerdo 01 del 13 de agosto de 2007, lo resolverían los citados presidentes.

Posteriormente, los entonces presidentes de las Altas Cortes²⁷ expedieron el Acuerdo 001 de 2019 *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo 001 de 2007, que reglamenta el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil”*, en el que variaron ciertos aspectos relacionados con el requisito de experiencia, autoría de obras jurídicas, lugar y término de la inscripción, documentación, verificación de requisitos, listas de admitidos y no admitidos, clasificación, entrevistas y reuniones.

Pese a lo anterior, los altos funcionarios decidieron reunir en un solo cuerpo normativo todas las reglas atinentes al concurso de méritos, por lo tanto, profirieron el Acuerdo 002 de 2019 *“Por medio del cual se establece el reglamento del concurso de méritos para la Elección del Registrador Nacional del Estado Civil”*, en el que simplemente compilaron las diferentes etapas del proceso de elección, conservando la forma en que algunos aspectos se normaron en el Acuerdo 01 de 2007, pero a su turno agregando las modificaciones ya mencionadas.

Después, los altos dignatarios expedieron el Acuerdo 003 de 2019²⁸, en el que modificaron dos normas del Acuerdo 002 de 2019, entre estas, el inciso 1º del artículo 18, precepto del que se eliminaron las expresiones que servían de sustento a la exigencia de llamar únicamente a entrevista a quienes hubieren obtenido quinientos (500) puntos o más. Y finalmente, por Acuerdo 005 de 2019, los regentes del proceso de elección reformaron el artículo 8º, inciso 4º del Acuerdo 002 de 2019, tan solo para precisar que el sustento jurídico de que se alleguen los documentos en medio físico o magnético, en originales o copias, está en los artículos 245 y 246 del Código General del Proceso y no en los artículos 253 y 254 del mismo estatuto procesal.

Así las cosas, una vez analizado el contenido de cada uno de los citados acuerdos – 001, 002, 003 y 005 de 2019 –, el despacho no tiene duda que estamos frente a verdaderos actos de carácter general, esto es, aquellos conforme a los cuales, la autoridad competente crea, modifica o extingue una situación jurídica objetiva, abstracta o impersonal, no relacionada directa o

²⁷ Gloria Stella Ortiz Delgado (Corte Constitucional); Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (Consejo de Estado) y Álvaro Fernando García Restrepo (Corte Suprema de Justicia).

²⁸ Se lee en los considerandos de dicho acuerdo lo siguiente: *“Que se hace necesario corregir algunas disposiciones del Acuerdo 002 de 2019, en la medida en que podría generar alguna confusión en relación con la evaluación y ponderación en las etapas de selección y de clasificación dentro de concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil”*.



inmediatamente con persona determinada o determinable²⁹. En este sentido, los mencionados acuerdos, en manera alguna, están dotados de un contenido decisorio en relación con una situación particular, pues, a través de ellos se materializó la facultad que la Ley 1134 de 2007, le otorgó a los presidentes de las Altas Cortes de regular el concurso de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, lo que, en efecto, hicieron dichos dignatarios al precisar cuáles serían sus etapas y cómo se estructurarían las mismas.

En este orden, si se tratare de controvertir la legalidad de los acuerdos ya mencionados en defensa del orden jurídico en abstracto, el medio de control procedente sería el de nulidad simple contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual *“toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general”*³⁰.

De otra parte, en relación con el Acuerdo 004 de 2019, el cual consideran los presidentes de las Altas Cortes, es reglamentario del concurso de méritos, es oportuno precisar que a través del mismo *“se convoca a concursos de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil”*, de tal manera que, no se trata de otro acto administrativo que regula en forma general el proceso electoral, sino que estamos frente a la primera decisión de trámite del proceso electoral en sí mismo, cuya legalidad puede ser estudiada en el marco de la nulidad electoral, pero siempre en relación con el acto de elección, el cual es el único que tiene la vocación de ser demandado, junto con el acto de confirmación.

Ahora bien, en el presente caso, no hay duda de la literalidad de las pretensiones, que la demanda de nulidad electoral interpuesta se dirige a que se declare la nulidad del Acuerdo 025 del 13 de octubre de 2019, por medio del cual se designó al aquí demandado como Registrador Nacional del Estado Civil, conforme a los diferentes cargos que se plantean en el concepto de violación; por consiguiente, *prima facie*, no podría argüirse una indebida escogencia del medio de control incoado frente a las suplicas del libelo inicial, en cuanto estas últimas se acompañan con el fin del citado mecanismo.

²⁹ BERROCAL, Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Pág. 144.

³⁰ Al respecto ha dicho el consejo de Estado: *“(…) en principio, la naturaleza del acto administrativo es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse. (...) si el acto es de carácter general, la acción de simple nulidad sería adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo. El juez administrativo, en el último caso, únicamente examinará la legalidad de tal acto.”* (Consejo de Estado, Sentencia del 20 de abril de 2012, Rad. 2012-00010-00, MP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas)



No obstante lo anterior, esta jurisdicción ha reconocido que, con independencia del medio de control que se invoque en la demanda, constituye un deber del juez analizar e interpretar el texto del libelo inicial, con el fin de desentrañar la voluntad de la parte actora, no solamente a partir de un acápite específico de la demanda – generalmente el de pretensiones –, sino del análisis integral de dicho escrito³¹. Por consiguiente, resulta procedente que el suscrito ponente analice los cargos 1, 2 y 4 – en total son 4 – de la demanda, para determinar si, en efecto, la parte actora esgrime censuras en contra de los actos de carácter general que reglamentaron el concurso de méritos a los que ya se hizo referencia:

Cargo 1. “La elección se basó en la práctica de pruebas ilegales, no autorizados por los criterios de evaluación señalados taxativamente en el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 1134 de 2007.”

Al respecto, la parte actora alega que los presidentes de las Altas Cortes actuaron sin competencia y extralimitándose en sus funciones al establecer en los Acuerdos 001 y 002 de 2019, criterios de evaluación diferentes a aquellos que señala la Ley 1134 de 2007³², entre los cuales no se encuentra la práctica de pruebas de conocimiento y competencias que se impusieron para este proceso electoral de forma ilegal, pues la ley *ibidem* tan solo señaló que se tendrían como parámetros del concurso de méritos: la experiencia, la formación profesional, la autoría de obras jurídicas y la entrevista.

Agregó que, la introducción de las referidas pruebas no autorizadas por la ley, en la práctica, condujo a disminuir de 700 a 200 puntos el puntaje atribuible por hoja de vida, desconociéndose el artículo 4º, numeral 3º, literal d) de la Ley 1134 de 2007. Así mismo, dijo que en manera alguna el artículo 126 superior, inciso 4º, autorizó a los presidentes de las Altas Cortes para establecer dicha etapa; explica, que una cosa es que la mencionada norma constitucional

³¹ Consejo de Estado, Sentencia del 29 de julio de 2013, MP Danilo Rojas Betancourth, Rad. 25000-23-26-000-2000-01481-01(27088)

³² **ARTÍCULO 4o. CONTENIDO MÍNIMO DEL REGLAMENTO DEL CONCURSO.** El reglamento del concurso público de méritos, deberá tener en cuenta los siguientes parámetros: (...)

3. Los candidatos que cumplan las calidades y requisitos exigidos por la Constitución y la ley y que no se encuentren incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, serán evaluados teniendo en cuenta los siguientes criterios:

a) Experiencia en el desempeño de cargos en el sector público en el nivel directivo o superior; en el ejercicio de la profesión de abogado y/o de cátedra universitaria en disciplinas jurídicas afines con la administración pública o en áreas relacionadas con el cargo de Registrador;
b) Formación profesional avanzada o de posgrado en derecho público o en áreas relacionadas con el cargo;
c) Autoría de obras jurídicas, con preferencia en temas relacionados con el cargo;
d) Entrevista personal.

Parágrafo. En todo caso, la entrevista que se le haga a los candidatos tendrá un valor mínimo del 30% del puntaje total.



hubiera dispuesto que toda elección atribuida a una corporación debía estar precedida por una convocatoria pública, pero de ello no se puede entender que en todos los casos deban llevarse a cabo pruebas de conocimientos o de competencias.

A manera de conclusión, precisó que los citados presidentes *“fallaron al no limitarse a aplicar los criterios de evaluación establecidos taxativamente en el artículo 4º de la Ley 1134 de 2007, y al haber introducido criterios de evaluación nuevos, como fue el hecho de haber incluido las pruebas de conocimientos y competencias no previstas en la ley”*.

Para el despacho, es claro que los cargos de nulidad alegados en el marco de esta censura, no se dirigen a reprochar la configuración de vicio alguno en relación con el procedimiento de elección, el cual inició con la convocatoria pública – Acuerdo 004 de 25 de junio de 2019 –, y culminó con la confirmación del aquí demandado – 31 de octubre de 2019 –, ni tampoco frente a las calidades y requisitos que acreditó el entonces candidato para ser admitido en el proceso y, posteriormente, elegido Registrador Nacional del Estado Civil. *Contrario sensu*, se dirigen a debatir la legalidad de los Acuerdos 001 y 002 de 2019, esto es, actos que de forma general e indeterminada regularon el proceso de elección del Registrador Nacional del Estado Civil y que, según el criterio de la libelista, infringieron normas de orden superior contenidas en la Ley 1134 de 2007; examen que debe ser puesto a disposición de la autoridad judicial, mediante el ejercicio del medio de control de nulidad simple y no a través del contencioso de nulidad electoral.

En este orden de ideas, se declarará probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción, en relación con el cargo objeto de estudio.

Cargo 2. *“La elección del doctor Alexander Vega Rocha es ilegal porque se debió principalmente al puntaje que obtuvo en la entrevista (285 puntos sobre 300 posibles) a la cual él fue llamado ilegalmente, pues tan solo obtuvo 453,423 puntos en la lista clasificatoria, y el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2019 establecía que serían llamados a entrevista quienes obtuvieran los 10 primeros puntajes, siempre que hubieran obtenido 500 puntos o más”*.

Bajo este cargo, la demandante aduce que el señor Alexander Vega Rocha fue llamado ilegalmente a la fase de entrevista, pues tan solo obtuvo 453,423 puntos en la lista clasificatoria, siendo claro el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2019, al establecer que sólo serían llamados a entrevista quienes obtuvieran los 10 primeros puntajes, siempre que hubieran obtenido 500 puntos o más. Precisa que la validez de dicha exigencia no fue afectada con la expedición del



Acuerdo 003 de 2019, pues si bien este suprimió la expresión “*siempre que hayan obtenido quinientos (500) puntos o más*” del inciso 1º del Acuerdo 001 de 2019, este último no fue derogado expresa o tácitamente por el Acuerdo 003 de 2019; además, se mantuvieron incólumes otros apartes normativos que hacían referencia al requisito en comento³³.

De otra parte, sostiene que con la modificación efectuada por el Acuerdo 003 de 2019, se eliminó la mencionada frase sin razón alguna y sin guardar consonancia con la parte considerativa del citado acuerdo, en la cual se precisó que dicho acto se expedía por la necesidad de corregir errores que pudieran generar confusión; además, aduce que con dicha variación no se respetaron los criterios de mérito que el legislador impuso en la Ley 1134 de 2007 e, inclusive, se incurrió en desviación de poder al momento de expedir el citado acuerdo faltando tan solo 4 días para dar apertura al concurso de méritos, lo que permitió que fueran llamadas a entrevista personas con poca experiencia, baja formación profesional avanzada o sin ser autores de obras jurídicas.

Al respecto, encuentra el despacho que inicialmente la demandante plantea que el señor Vega Rocha no debió ser llamado a la fase de entrevista al no haber superado los 500 puntos que exige el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2019, en concordancia con la interpretación que efectúa de otras normas que contemplan dicho requisito, aspecto que puede ser objeto de estudio a través del presente medio de control de nulidad electoral, habida cuenta que tal censura tiene asidero en la presunta irregularidad en que se pudo haber incurrido en la etapa de entrevista.

No sucede lo mismo, con los reparos tendientes a desvirtuar la legalidad del Acuerdo 003 de 2019, los cuales deben ser planteados a través el medio de control de nulidad, al tratarse de un acto administrativo que de forma general e indeterminada modifica en el aspecto ya conocido el proceso de elección del Registrador Nacional del Estado Civil. Por consiguiente, se declarará probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en forma parcial frente al cargo objeto de estudio, en cuanto la misma se configura únicamente frente a las censuras dirigidas a discutir la legalidad del Acuerdo 003 de 2019.

Cargo 4. “El doctor Alexander Vega Rocha, elegido y confirmado como Registrador Nacional del Estado Civil mediante los actos electorales aquí demandados, no reúne las calidades y requisitos constitucionales y legales para haber sido elegido como tal – no demostró desempeño durante 15 años en cargos en la rama judicial ni en el Ministerio Público – no demostró haber ejercido durante 15 años, con buen crédito, la

³³ La demandante menciona las siguientes: Acuerdo 001 de 2019, artículo 18, incisos 3º y 5º y Acuerdo 002 de 2019, artículo 18, incisos 1º y 4º.



profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente – violación del numeral 4º del artículo 232 de la constitución política”.

La demandante asegura que los artículos 5º, numeral 11 del Acuerdo 001 de 2019; 6º, numeral 11 del Acuerdo 002 de 2019 y 6º, numeral 11 del Acuerdo 004 de 2019, este último convocatorio de concurso de méritos, mediante los cuales los presidentes de las Altas Cortes permitieron demostrar la experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado, cuando se haya ejercido de manera independiente *“al menos con dos (2) declaraciones ante notario rendidas por personas que conozcan al aspirante y que hagan constar el ejercicio profesional”*, resultan ilegales en cuanto desconocen manifiestamente diferentes previsiones del ordenamiento jurídico³⁴, conforme a las cuales el ejercicio profesional podría acreditarse con otros documentos³⁵.

Al respecto, el despacho encuentra que estas censuras también van dirigidas a controvertir la legalidad de los actos que se expidieron con el fin de regular el concurso de méritos, cuya revisión de validez, se reitera, debe efectuarse a través del medio de control de nulidad simple dada la naturaleza general de los Acuerdos 001 y 002 de 2019, razón por la cual se declarará probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del mecanismo judicial frente a dicho aspecto. No sucede lo mismo, en relación con el Acuerdo 004 de 2019, el cual da apertura a dicho proceso de elección y al constituir un acto previo al acto definitivo puede ser objeto de pronunciamiento.

Igualmente, el suscrito magistrado encuentra procedente el análisis de la presunta transgresión del artículo 13, parágrafo, del Acuerdo 002 de 2019³⁶, propuesto por la libelista, quien aduce que la experiencia adquirida por el demandado con el Grupo Jurídico Empresarial Martínez y Vega Asociados – entre el 6 de septiembre de 2018 y el 20 de julio de 2019 –, no podía ser computada para efectos de cumplir con el tiempo de servicio, debido a que esa vinculación se desarrolló de manera simultánea con aquella certificada por el Director Ejecutivo de Transparencia Electoral – entre el 1º de septiembre de 2018 y el 20 de julio de 2019 –.

De igual forma, es plausible abordar el reparo relacionado con la infracción a los artículos 5º, numeral 11, del Acuerdo 001 de 2019 y 6º, numeral 11 del Acuerdo 002 de 2019, en cuanto se aceptaron las dos declaraciones juramentadas

³⁴ Código Civil, artículos 16, 2142, 2143 y 2144; Decreto Ley 196 de 1971, artículos 4, 24, 25, 29, 32 y 35; Ley 1123 de 2007, artículos 29 y 35; Código General del Proceso, artículo 225; Acuerdo 002 de 2019, artículo 13, inciso final.

³⁵ Menciona como tales: contrato de mandato, recibo de pago, facturas o cuentas de cobro.

³⁶ Artículo 13. Etapa clasificatoria (...) En ningún caso podrá sumarse experiencia causada de manera simultánea.



allegadas por el señor Alexander Vega, pese a que no fueron expedidas por clientes suyos; no contiene las funciones o actividades desarrolladas; no están soportadas en contratos de mandatos; no contienen los honorarios y los correspondientes recibos de pago. Agregando a lo anterior, que esas declaraciones eran supletorias frente a las certificaciones contempladas en las normas *ibidem*.

4.2.2 Presidentes de las Altas Cortes.

4.2.2.1 Cosa juzgada.

Los presidentes de las Altas Cortes sostienen que varios de los cuestionamientos formulados contra los actos reglamentarios del concurso de méritos para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, específicamente los Acuerdos 001 y 002 de 2019, ya fueron estudiados por la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de octubre de 2019, Rad. 2019-00488-00, MP William Hernández Galindo, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

Los altos funcionarios, destacan que los siguientes aspectos que se pretenden someter a controversia en este proceso, ya fueron dilucidados por esta Corporación en la sentencia en cita³⁷:

- 1) *“Práctica de pruebas ilegales, no autorizadas por los criterios de evaluación señalados taxativamente en el numeral 3º del artículo 4 de la Ley 1134 de 2007”*; 2) *Los “organizadores del concurso no podían establecer criterios de evaluación ni tampoco introducir dos nuevas pruebas”*; 3) *“El artículo 126 de la Constitución Política no aplica para el concurso de Registrador Nacional del Estado Civil”*; 4) *“Desviación de poder y expedición irregular porque se eliminó el mínimo de 500 puntos para ser llamado a entrevista”*; 5) *“Infracción de norma superior por los Acuerdos Nos. 001 y 002 de 2019, en cuanto a la regulación de la manera en que se permitiría demostrar la experiencia de 15 años del ejercicio de la profesión de abogado”* y 6) *“No se contó ni con el apoyo temático ni con las instalaciones de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla”*.

Al respecto, el magistrado ponente no observa a primera vista la configuración del fenómeno de la cosa juzgada, pues el acto de elección del Registrador Nacional del Estado Civil, cuya nulidad se depreca, no ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, comoquiera que tan solo se

³⁷ Las censuras fueron consignadas por los presidentes de las Altas Cortes en un cuadro comparativo, por lo que, para mayor entendimiento, el despacho los enumeró en el orden que aquí se menciona.



han interpuesto las dos demandas que hoy se conocen en el presente proceso acumulado pendiente de decisión de fondo. Sin embargo, en armonía con el análisis integral de la demanda que se hizo en el numeral inmediatamente anterior, es posible arribar a la conclusión que algunas de las censuras que se plantean en relación con los actos de carácter general que rigen el proceso de elección ya habían sido abordadas por el Consejo de Estado, quedando así vedado pronunciamiento alguno sobre los mismos puntos de derecho, so pena de desconocerse el principio de seguridad jurídica.

En efecto, se constata que los aspectos ubicados en los numerales 1º, 2º, 3º y 4º a los que se hizo referencia en párrafos anteriores, fueron objeto de estudio de legalidad por parte de la Sección Segunda – Sub Sección “A” del Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de octubre de 2019, Rad. 2019-00488-00, MP William Hernández Galindo, en la que se analizó la legalidad de los Acuerdos 001³⁸ y 002 de 2019³⁹. Esto resulta evidente a lo largo del análisis que se efectúa en la mentada providencia y de las conclusiones a las que se arriba:

EN RESUMEN:

Las pretensiones de la parte demandante no tienen vocación de prosperidad, por las siguientes razones:

- i) Los presidentes de las altas Cortes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 266 Superior y la Ley 1134 de 2007, tienen la competencia para organizar, reglamentar y convocar al concurso de méritos con el fin de escoger al registrador Nacional del estado civil.
- ii) No se configura la «falsa motivación» que ha invocado el demandante, porque la adición del artículo 126, constitucional, como guía del concurso de méritos, se fundamenta en el principio de unidad constitucional.
- iii) No existe «desviación de poder» en la modificación de los puntajes y la adición de la etapa denominada «selección» que los «organizadores» introdujeron en los actos administrativos demandados porque son criterios objetivos de escogencia y desarrollan los principios democráticos y constitucionales del mérito, la transparencia, la igualdad y objetividad que iluminan el sistema de méritos en el ejercicio de la función pública.

Así entonces, habida cuenta que en la sentencia del 28 de octubre de 2019 se negaron las pretensiones de la demanda, se tiene que sobre los cargos de nulidad destacados - 1º, 2º, 3º y 4º - recayó el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, en los términos del artículo 189 del Código de Procedimiento

³⁸ Frente a este acuerdo, la Sala tiene por demandados los artículos 1º, 8º, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del mismo.

³⁹ Frente a este acuerdo, la Sala precisa que *“solo se observan cuestionamientos generales, pero no hay referencia a un artículo concreto”*.



Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁰. En consecuencia, se declarará probada parcialmente la excepción de cosa juzgada en relación con las citadas censuras.

En lo atinente al numeral 5^o, el fallo de la Sección Segunda – Subsección “A” no se encargó de abordar la legalidad de la forma que se dispuso para acreditar el requisito de quince (15) años en el ejercicio de la profesión de abogado; ni tampoco se abordó el tópico del numeral 6^o en los términos planteados por el aquí demandante, por lo que bien pueden ser objeto de debate en el marco del medio de control de nulidad simple, tal como ya se sugirió en páginas anteriores.

4. Otras decisiones.

El despacho observa que en el proceso acumulado 2019-00063-00, el señor Carlos Enrique Campillo Parra solicita sea tenido como coadyuvante de los demandantes; dicha petición fue formulada dentro de la oportunidad procesal contemplada en el artículo 228 del CPACA⁴¹, razón por la cual, será aceptada. En cuanto al mérito del escrito y las solicitudes que allí se efectúan las mismas serán objeto de pronunciamiento en las oportunidades procesales correspondientes.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las siguientes excepciones previas: **i)** *“inepta demanda por indebida escogencia de la acción y de incorrecto direccionamiento del debate”*, propuesta por la expresidente del Consejo de Estado; **ii)** *“Ineptitud sustantiva de la demanda por la improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas”*, alegada por el Registrador Nacional de Estado Civil.

PRIMERO: DECLARAR probadas las siguientes excepciones previas: **i)** *“Ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción”*,

⁴⁰ **ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes* pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

⁴¹ **ARTÍCULO 228. INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN PROCESOS ELECTORALES E IMPROCEDENCIA EN LOS PROCESOS DE PÉRDIDAS DE INVESTIDURA.** En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial. (...)



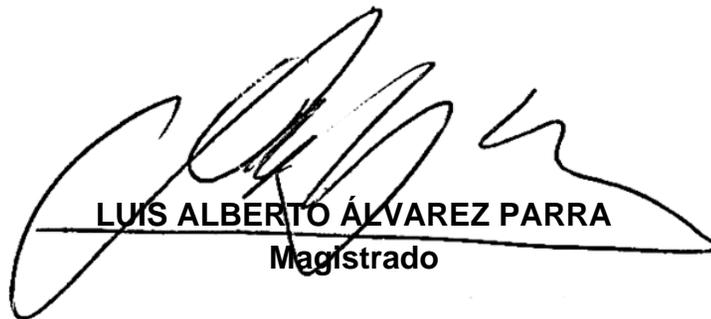
Radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Ppal) y
11001-03-28-000-2019-00063-00 (Acum.)
Demandante: Carolina Munévar y otros

alegada por el Registrador Nacional del Estado Civil y los presidentes de las Altas Cortes, únicamente frente a los cargos 1⁰⁴², 2⁰⁴³ y 4⁰⁴⁴, estos dos últimos conforme a las precisiones efectuadas en esta providencia y, **ii) “cosa juzgada”**, parcialmente, conforme se explicó en este proveído.

SEGUNDO: ADMITIR como coadyuvante al señor Carlos Enrique Campillo Parra.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, regrese el expediente al despacho para continuar con el trámite de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Se suscribe con firma escaneada, por salubridad pública (Art. 11, Decreto 491 de 2020)

⁴² Identificado en la demanda con el numeral 5.1 (Pág. 28).

⁴³ Identificado en la demanda con el numeral 5.2 (Pág. 33).

⁴⁴ Identificado en la demanda con el numeral 5.4 (Pág. 45).