



Radicado 11001-03-25-000-2019-00488-00
Demandante Juan David Beltrán Saavedra

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A -**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

AUDIENCIA INICIAL

En Bogotá, D.C., a las 3:00 p.m. del día lunes 28 de octubre de 2019, el consejero ponente, declara abierta la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA. Conforman la Sala los consejeros Rafael Francisco Suárez Vargas y William Hernández Gómez quien actúa como ponente y dirige esta audiencia. Se deja constancia que los dos magistrados estarán presentes en todas las etapas previstas en el artículo 179 del CPACA.

También es necesario advertir que al doctor Gabriel Valbuena Hernández se le ha aceptado la manifestación de impedimento en auto de 15 de octubre de 2019 que reposa en el expediente en el folio 75.

IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE

Medio de Control: Nulidad
Radicación: 11001-03-25-000-2019-00488-00 (3641-2019)
Demandante: Juan David Beltrán Saavedra
Demandado: Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración de Judicial

ASISTENCIA

Se deja constancia que al iniciarse la presente audiencia se encuentran presentes:

- **Parte demandante:** Juan David Beltrán Saavedra, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.077.970.0634, quien actúa en nombre propio
- **Apoderada de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial:** la abogada Viviana Vélez Gil, identificada con cédula de ciudadanía número 37.393.977 de Cúcuta y T.P. 170.086 del C.S.J.
- **Ministerio Público:** No asistió.
- **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:** No asistió.

Se notifica en estrados.

SANEAMIENTO DEL PROCESO (art. 180-5 CPACA)



Se concedió el uso de la palabra a la parte demandante y a la apoderada de la Nación - Rama Judicial para que indicaran si observan algún vicio o irregularidad hasta este momento procesal que debiera ser saneada. No manifestaron observación alguna.

El Despacho no observa irregularidad o vicio que pueda afectar la actuación surtida hasta este momento procesal.

Por lo anterior se declara saneado el proceso hasta esta etapa.

Decisión que se notifica en estrados.

EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS (art. 180-6 CPACA)

La entidad demandada no propuso ninguna excepción previa ni mixta. Por su parte, el despacho no encontró probada ninguna otra de las enlistadas en el artículo 100 del CGP ni de las enunciadas en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA.

Decisión notificada en estrados.

FIJACIÓN DEL LITIGIO (art. 180-7 CPACA)

De conformidad con la demanda el magistrado ponente presentó el siguiente resumen de las pretensiones:

Pretensiones:

En la demanda se solicitó que se declare la nulidad de los siguientes actos expedidos por los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado:

- 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».
- Acuerdo 002 del mismo año que «[...] establece el reglamento del concurso de méritos para la elección del registrador nacional del Estado Civil».

Explica el ponente que no se hará referencia a hechos de la demanda, porque al tratarse del medio de control de nulidad simple, los hechos se subsumen en las normas que se invocan como infringidas y en los actos administrativos que son objeto del juicio de legalidad.



Problemas jurídicos

Para efectos de propiciar la fijación de litigio, esto es, el acuerdo sobre el desacuerdo, el ponente considera pertinente hacer las siguientes advertencias:

Aunque la pretensión de nulidad de los actos administrativos (Acuerdos 001 y 002 de 2019) se refiere de manera difusa a la totalidad del articulado que ellos contienen, debe reconocerse que así fue admitida la demanda, sin que se ordenara precisar las disposiciones concretas y argumentos respecto de todos y cada uno de los artículos censurados. Por tanto, en procura de garantizar el derecho fundamental al acceso de la administración de justicia se fija el litigio con las siguientes precisiones y advertencias deducidas del contenido de la demanda, lo cual permite concluir que las disposiciones que el demandante considera ilegales son las siguientes:

Del Acuerdo 001 de 2019 que modifica el Acuerdo 001 de 2007 que reglamenta el concurso de méritos, en resumen, el demandante considera que son nulos:

- **El artículo 1.º** que adiciona la parte considerativa del Acuerdo 001 de 2007, en el sentido de que el artículo 126 de la Constitución Política (modificado por el Acto Legislativo n.º 002 de 2015), prevé que la elección de servidores públicos ATRIBUIDA A CORPORACIONES PÚBLICAS deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen los requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.
- **Artículo 8.º** que modificó el artículo 9.º del Acuerdo 001 de 2007. Y como consecuencia de ello, el concurso comprende tres etapas: A) Admisoria. B) Selección y C) Clasificatoria. Es decir, la norma citada creó la etapa nueva denominada de «selección», que no está prevista en la Ley 1134 de 2007, ni en el Acuerdo 001 de 2007
- **Artículo 12** que adiciona el Acuerdo 001 de 2007 con el artículo 12A, el cual regula la etapa de selección y por ello introduce dos pruebas, una de conocimiento y otra de competencias
- **Artículos 13, 14, 15, 16 y 17** que modifican el Acuerdo 001 de 2007, y, por tanto, según el demandante, cambiaron significativamente los puntajes del concurso, cuando este ya se había convocado.

En resumen: Del resto del articulado (en total 24) que integran el Acuerdo 001 de 2019 que reglamenta el concurso, no se encontraron razones de censura jurídica, las cuales debieron ser explícitas en la demanda.



Del Acuerdo 002 de 2019 que es el reglamento del concurso, en la demanda solo se observan cuestionamientos generales, pero no hay referencia a un artículo concreto:

Hechas las anteriores advertencias se expone la fijación del litigio con la propuesta de dos problemas jurídicos omnicomprendivos que resumen en gran medida la censura de indole transversal que ha propuesto el demandante.

Se advierte que estos problemas jurídicos se han redactado a manera de preguntas, y debe entenderse que son eminentemente provisionales o guía metodológica para las alegaciones que se escucharán oralmente en esta audiencia, y desde luego, a partir del ordenamiento jurídico y las razones que expongan las partes, también serán guía de la sentencia que en derecho corresponda.

Los dos problemas jurídicos a manera de preguntas se formulan así:

- 1) ¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador nacional del Estado civil, adolece de falsa motivación porque incorporó en la parte motiva del Acuerdo 001 de 2007 los principios indicados en el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, sin tener en cuenta que los presidentes de las altas cortes no son una corporación pública? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.
- 2) ¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador nacional del Estado civil, fue expedido con desviación de las atribuciones constitucionales y legales? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

El magistrado ponente destaca que en la formulación del segundo problema jurídico recurre a la redacción del artículo 137 del CPACA, esto es, «la expedición con desviación de las atribuciones», porque este concepto es más técnico e incluye la «desviación de poder» invocada en la demanda, que de acuerdo con la doctrina puede ser una de las modalidades de desviación de las atribuciones. También advierte que de los dos problemas jurídicos principales se derivan varios subproblemas que podrán enfatizar las partes en los alegatos de conclusión y que desde luego serán analizados en la sentencia.

Interrogadas las partes frente al problema jurídico planteado, manifestaron estar conformes.

Decisión notificada en estrados.



Radical No. 11001-33-25-2019-000000000-000
Demandante: Juan David Betancourt

CONCILIACIÓN (art. 180-8 CPACA)

En esta etapa se precisa que el presente asunto no es susceptible de conciliación, por tratarse de la pretensión de simple nulidad.

MEDIDAS CAUTELARES (art. 180-9)

El demandante solicitó el decreto de medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados, la cual se negó por medio de la providencia del 18 de julio de 2019, notificada en estado del 19 de julio del mismo año.

Al no existir solicitud de medida cautelar pendiente de resolver continúa con la subetapa de pruebas.

Decisión notificada en estrados.

DECRETO DE PRUEBAS (art. 180-10)

Se ordena incorporar como pruebas, hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados al momento de la presentación de la demanda y la contestación, los cuales serán valorados en la sentencia.

Se deja constancia que las partes no hicieron solicitud especial de pruebas.

Decisión notificada en estrados.

Sin observación por parte de los sujetos procesales.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (art. 179 inciso final)

El inciso final del artículo 179 del CPACA regula que cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa. En consecuencia, la Subsección A, luego de escuchar las alegaciones orales de conclusión y el concepto del Ministerio Público, procederá a dictar la sentencia que en derecho corresponda.

En este caso, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha dado prioridad a este asunto dada la importancia jurídica y la trascendencia social que tiene para el Estado Social de Derecho y la democracia el concurso de méritos del registrador nacional del Estado civil. En este caso se da oportuna respuesta de la justicia, lo que lamentablemente no ha sido posible por el desbordado inventario



que en la actualidad tiene la Sección Segunda del Consejo de Estado, el cual se acerca a 16.000 procesos pendientes de trámite.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Los magistrados de la Subsección A se disponen a escuchar las alegaciones. El magistrado ponente concede el uso de la palabra a las partes y al agente del Ministerio Público por un tiempo máximo de hasta 20 minutos, tiempo que será debidamente controlado. Instruye a los presentes que al cumplirse el minuto 19, se advertirá al interviniente que resuma o concluya su exposición en el minuto restante.

Parte demandante. Reiteró que los actos administrativos deben nulitarse porque los magistrados de las altas Cortes no pueden fundar su expedición en la competencia establecida en el artículo 126 de la Constitución Política, porque el criterio de corporaciones públicas allí contemplado es para la elección de servidores públicos atribuida al Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, entre otros. En consecuencia, los actos administrativos fueron expedidos mediante falsa motivación.

Igualmente expresó que carecen de una causa sensata que justifique un cambio o modificación a las reglas previamente establecidas en el Acuerdo 001 de 2007, toda vez que no pueden tener como fundamento el Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que esa reforma es únicamente para las corporaciones públicas y no para las judiciales.

Insiste en que el Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador nacional del Estado civil, fue expedido por los presidentes de las altas cortes con «desviación de poder», porque modificó en forma significativa los puntajes a tener en cuenta en el concurso y agregó una etapa denominada de selección, sin que ello estuviese autorizado en el artículo 266 de la Constitución Política, ni en la Ley 1134 de 2007. Los mismos argumentos expuso respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

Se mantienen en los argumentos expuestos en la demanda.

Sus demás consideraciones se encuentran consignadas en el CD de audio y video.

Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Insistió que no hubo infracción en las normas constitucionales y legales porque en los acuerdos demandados se están aplicando los artículos 126 y 266 de la Constitución Política y la Ley 1134 de 2007, por lo cual es evidente que el artículo 126 ib. se aplicó con la finalidad de reforzar los principios que rigen los concursos públicos.



Radicado 11001-03-25-000-2019-00488-0-0001
Demandante Juan David Beltrán Saavedra

Se mantienen en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Sus demás consideraciones se encuentran consignados en el CD de audio y video.

Se deja constancia que en esta etapa de la audiencia no se ha hecho presente el agente del Ministerio Público.

SANEAMIENTO DE POSIBLES VICIOS.

El magistrado ponente antes de finalizar la audiencia propone a los asistentes el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA. Por esta razón le concede uso de la palabra a la parte demandante y a la apoderada de la Rama Judicial para que informen si han observado algún vicio o irregularidad que conlleve a nulidad de lo actuado, a lo cual manifestaron que no tienen ninguna observación.

El magistrado ponente también considera que la audiencia se ha realizado en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 179 y 180 del CPACA y que, si hubiese existido algún vicio, este queda subsanado con el control de legalidad.

Decisión que se notifica en estrados de conformidad con el artículo 202 del CPACA

Escuchadas las alegaciones de conclusión presentados por la parte actora y la entidad demandada, de conformidad con el artículo 373 del Código General del Proceso, el magistrado ponente decreta un receso de hasta por dos horas con el fin de deliberar sobre los argumentos expuestos por las partes y así decidir si es posible proferir la sentencia oral. El magistrado ponente convoca a la reanudación de la audiencia a las 4 pm de la tarde del 28 de octubre de 2019.

Siendo las 3:25 p.m. se suspende la audiencia.

Se reanuda la audiencia siendo las 4:00 p.m.

SENTENCIA ORAL

En consecuencia, proceden a dictar sentencia oral con las siguientes advertencias previas: 1) Que en la deliberación los magistrados han evaluado cuidadosamente los argumentos expuestos por las partes. 2) Que en el acta será consignada por escrito la totalidad la sentencia. 3) En esta audiencia el magistrado ponente expondrá en forma oral y resumida los principales argumentos de la sentencia. Por economía procesal no se referirá a los antecedentes y la fijación del litigio, porque han sido generosamente expuestos de manera pública en esta audiencia.



Radicado: 11001-03-25-000-2019-00488-00 (3641-2019)
Demandante: Juan David Beltrán Saavedra

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2019.

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-25-000-2019-00488-00 (3641-2019)
Demandante: Juan David Beltrán Saavedra
Demandada: Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Temas: Concurso de méritos para la escogencia del registrador nacional del Estado civil.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

O-241-2019

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado de conformidad con lo regulado en el inciso final del artículo 179 del CPACA profiere en esta audiencia inicial de manera oral la sentencia que en derecho corresponda

ANTECEDENTES

La demanda¹.

El señor Juan David Beltrán Saavedra, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del CPACA, demandó 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 y el Acuerdo 002 de 2019 que «establece el reglamento del concurso de méritos para la elección del registrador Nacional del estado civil». Dichos actos administrativos fueron expedidos por los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

Estimó que los actos administrativos deben nulitarse toda vez que no pueden fundamentar la competencia en el artículo 126 de la Constitución Política, porque el criterio de corporaciones públicas allí contemplado es para la elección de servidores públicos atribuida al Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos

¹ Folio 1 a 13.



Municipales, entre otros. En consecuencia, los actos administrativos fueron expedidos mediante falsa motivación.

Además, señaló que carecen de una causa sensata que justifique un cambio o modificación a las reglas previamente establecidas en el Acuerdo 001 de 2007, toda vez que no pueden tener como fundamento el Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que esa reforma es únicamente para las corporaciones públicas y no para las judiciales.

El demandante consideró que el Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador Nacional del estado civil, fue expedido por los presidentes de las altas cortes con «desviación de poder», porque modificó en forma significativa los puntajes a tener en cuenta en el concurso y agregó una etapa denominada de selección, sin que ello estuviese autorizado en el artículo 266 de la Constitución Política, ni en la Ley 1134 de 2007. Los mismos argumentos, expuso respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

Por último, indicó que los presidentes de las altas cortes vulneraron el principio constitucional del mérito puesto que ni la Constitución ni la Ley autorizan la intervención de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Contestación de la demanda².

La Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó que se negaran las pretensiones. Argumentó que no hubo infracción de las normas constitucionales y legales porque en los acuerdos demandados se están aplicando los artículos 126 y 266 de la Constitución Política y la Ley 1134 de 2007, por lo cual es evidente que el artículo 126, constitucional, se aplicó con la finalidad de garantizar los principios que rigen los concursos públicos.

Arguyó que no hubo desviación de poder, por cuanto el legislador otorgó libertad a los presidentes de las altas Cortes para regular los procedimientos y puntajes a cada criterio de selección, exceptuando la entrevista que tiene un porcentaje preestablecido por la Ley.

También indicó que la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla no depende de las altas Cortes, sino que es una unidad adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que cuenta con prestigio académico, lo que genera confianza sobre la seriedad, efectividad y eficacia de la prueba.

² Folio 49 a 52 y 70 a 73



CONSIDERACIONES

Competencia.

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de las nulidades de los actos administrativos que versen sobre asuntos laborales expedidos por autoridades del orden nacional, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 1.º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado³.

En el presente medio de control se solicita la nulidad de los actos administrativos que reglamentan el concurso de méritos para escoger al registrador Nacional del estado civil, el que está encaminado a escoger al aspirante que demuestre el mejor mérito.

Problemas jurídicos.

En la audiencia inicial, al fijar el litigio, se precisaron dos problemas jurídicos principales a saber:

- 1) ¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador Nacional del estado civil, fue expedido mediante falsa motivación porque incorporó en la parte motiva del Acuerdo 001 de 2007 los principios indicados en el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, sin tener en cuenta que los presidentes de las altas cortes no son una corporación pública? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.
- 2) ¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador Nacional del estado civil, fue expedido con desviación de las atribuciones constitucionales y legales? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

PRIMER PROBLEMA JURÍDICO RELACIONADO CON LA FALSA MOTIVACIÓN Y LOS SUBPROBLEMAS A RESOLVER.

¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador Nacional del estado civil, fue expedido mediante falsa

³ «ARTÍCULO 13 - DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

[...]

Sección Segunda:

1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales. [...]



motivación porque incorporó en la parte motiva del Acuerdo 001 de 2007 los principios indicados en el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, sin tener en cuenta que los presidentes de las altas cortes no son una corporación pública? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

Para ordenar los argumentos se precisarán los siguientes subproblemas jurídicos, así:

- (i) Los artículos 126 y 266 de la Constitución Política deben interpretarse de conformidad con el principio de la unidad constitucional.
- (ii) No se incurre en falsa motivación por invocar o incorporar en un acto administrativo normas que consagran principios constitucionales de naturaleza transversal.

Los artículos 126 y 266 de la Constitución Política deben interpretarse de conformidad con el principio de la unidad constitucional.

La parte demandante arguyó que los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado no podían proferir los actos acusados con fundamento en el artículo 126 superior, toda vez que no son una «corporación pública» como sí lo es el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, entre otros. Argumentó que el artículo 5.º de la Ley 57 de 1887 indica que debe prevalecer la norma especial sobre la general. Por esta razón considera que existe una infracción a las normas constitucionales y de allí deriva una falsa motivación como causal de nulidad porque las razones de hecho y de derecho no corresponden a lo resuelto por la autoridad competente.

La Rama Judicial al contestar la demanda indicó que no existe duda sobre la competencia de los «organizadores del concurso» la cual se deriva del artículo 266 de la Constitución Política y la Ley 1134 de 2007. En cuanto a la invocación e incorporación del artículo 126 de la Constitución Política, ello es válido porque dicha norma consagra los principios que deben regir todo concurso de méritos. Advirtió que los artículos 126 y 226 constitucionales se han invocado y aplicado de manera armónica.

En igual sentido argumentó el agente del Ministerio Público.

Respecto de este punto, la Subsección A considera que el demandante parte de una premisa errada, puesto que la Ley 57 de 1887 es aplicable cuando se trata de interpretar la ley ordinaria, pero es completamente impertinente en la hermenéutica constitucional, en donde prevalece el **principio de la unidad constitucional**. Desde esta perspectiva las normas constitucionales tienen la misma jerarquía, de allí que las supuestas o aparentes colisiones entre ellas deben resolverse con tal principio de optimización que propicia un todo armónico y coherente, lo cual se



opone a la interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran⁴.

Por ello es inadmisibles, como lo pretende el demandante, plantear una confrontación de las competencias otorgadas por los artículos 126 y 266 constitucionales. La primera referida a las «corporaciones públicas» y la segunda que otorga a los presidentes de las altas cortes la competencia como «organizadores del concurso de méritos» del registrador Nacional del estado civil, puesto que la interpretación armónica constitucional permite concluir que la invocación del artículo 266, superior, y de la Ley 1134 de 2007 en los actos administrativos acusados está referida a la competencia conferida a los «organizadores» del concurso, en tanto que el artículo 126, superior tiene plena, pertinente y necesaria aplicación, no respecto de la competencia, sino de los principios que deben orientar los concursos de mérito, esto es, transparencia, publicidad, participación ciudadana y equidad de género que son propios de la función pública por estar incluidos en el Título V, Capítulo II de la Constitución y por tanto aplicables al empleo ofertado por los «organizadores» del concurso de méritos del registrador Nacional del estado civil.

En conclusión: Es legítimo y ajustado a derecho que los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado al expedir los Acuerdos 001 y 002 de 2019 con fundamento en el artículo 266 de la Constitución y en el artículo 3.º de la Ley 1134 de 2007, invoquen, incorporen y consideren como una guía del concurso los principios consagrados en el artículo 126 Superior, modificado por el artículo 2.º del Acto Legislativo n.º 2 de 2015.

No se incurre en falsa motivación por invocar o incorporar en un acto administrativo normas que consagran principios constitucionales.

La falsa motivación está reseñada en el artículo 137 del CPACA como una causal de nulidad autónoma que permite contrastar los fundamentos de hecho y de derecho de los actos administrativos.

En el caso *sub examine* es evidente que la invocación e incorporación del artículo 126 constitucional, no puede calificarse como una falsa motivación, puesto que como se indicó en el acápite anterior, la hermenéutica constitucional está inspirada en el principio de unidad, lo cual lleva a la conclusión de que es lícito, legítimo, y oportuno que los «organizadores del concurso» de méritos del registrador Nacional del estado civil, invocaran el artículo 126 constitucional en lo que corresponde a los principios que son más importantes en un concurso de méritos, esto es: los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

⁴ Sentencia T-425 de 1995.



SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO RELACIONADO CON LA DESVIACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES Y SUBPROBLEMAS A RESOLVER

¿El Acuerdo 001 de 2019 que modificó el reglamento del concurso de méritos para escoger el registrador Nacional del estado civil, fue expedido con desviación de las atribuciones constitucionales y legales? La misma pregunta respecto del Acuerdo 002 de 2019 el cual regula el reglamento del concurso de méritos.

Para ordenar los argumentos se precisarán los siguientes subproblemas jurídicos, así:

- (i) Principio de reserva legal y libertad en la configuración legislativa.
- (ii) Los «organizadores del concurso» no excedieron la potestad reglamentaria.
- (iii) La «desviación de poder» como principal censura general del demandante.
- (iv) La nueva etapa de «selección».
- (v) Modificación de los porcentajes asignados a los distintos criterios de calificación del concurso.
- (vi) El apoyo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

(i) Principio de reserva legal y libertad en la configuración legislativa.

El artículo 266 de la Constitución Política, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo n.º 1 de 2003, ordena que el registrador Nacional del estado civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. En consonancia con ello, el legislador expidió la Ley 1134 de 2007, con lo cual se ha garantizado la reserva legal y la libertad de configuración legislativa.

La citada ley precisó que los presidentes de las altas cortes actuarán como «organizadores del concurso de méritos» con las siguientes funciones principales: (i) Dictar el reglamento del concurso. (ii) Hacer la convocatoria pública del concurso de méritos.

Conclusión: En el caso que nos ocupa se han cumplido los postulados de reserva legal y libertad del legislador. Por tanto, la facultad reglamentaria de los «organizadores del concurso» está claramente delimitada.

(ii) El alcance y lo límites de la potestad reglamentaria.

La Constitución Política y las normas convencionales que se integren al ordenamiento jurídico, ocupan el nivel más alto dentro del ordenamiento jurídico colombiano, seguidas en orden por las leyes que debe expedir el Congreso con sujeción a aquellas y por los actos administrativos, los que de acuerdo a la categoría



en la que puedan clasificarse deberán obedecer a la Constitución y a la ley, o en algunos casos, sólo a la primera⁵.

Por su parte la jurisprudencia ha desarrollado el concepto de exceso en la potestad reglamentaria, como una causal de nulidad más específica y que se inscribe en la genérica «desviación de atribuciones». Veamos:

Así, tratándose de los reglamentos (i) expedidos por el presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 189-11 superior⁶; de los (ii) reglamentos que desarrollan leyes habilitantes y de los (iii) reglamentos expedidos por otras autoridades administrativas en asuntos especializados de su competencia, se ha dicho que su propósito es complementar la ley en la medida en que sea necesario para lograr su cumplida aplicación, cuando se requiera, por ejemplo, precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en aquella. En ese orden de ideas, si lo que se busca es permitir la ejecución de la ley, esta facultad no apareja la interpretación, modificación, limitación o ampliación de los contenidos legislativos, como tampoco el modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene⁷.

Ahora bien, en relación con los límites a la potestad reglamentaria es importante advertir los siguientes parámetros: (i) Desarrolla las reglas y los principios precisando los detalles o pormenores necesarios para la realización de los derechos en las circunstancias concretas. (ii) En ningún caso puede modificar, contradecir, ampliar o restringir el contenido o alcance de la ley que se reglamenta.

Resaltado lo anterior, se analizan las principales razones que en la demanda sustentan la causal de nulidad por «desviación de poder».

(iii) Desviación de poder como principal censura del demandante.

El concepto de desviación de poder tuvo su origen a finales del siglo XIX y se fundamentó en la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés al conocer sobre los recursos promovidos en vía de *excès de pouvoir*. Al respecto, la doctrina, ha desarrollado esta causal de nulidad de la siguiente manera:

«[...] **Desviación de poder:** para determinar este vicio es necesario puntualizar lo que denominamos el elemento psicológico del acto administrativo. Este es el fin del agente administrativo, el fin pensado y querido por éste, o sea, el móvil o deseo que ha inspirado al autor del acto. Sostiene Eisenmann que "lo que generalmente llamamos fin del acto es un cierto contenido de la conciencia del agente. No debemos equivocarnos a este respecto. Cuando se habla del fin del acto, se sigue con ello un atributo del acto en sí mismo considerado, un dato objetivo inherente al acto"»

⁵ Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, Corte Constitucional, expediente D-2441.

⁶ Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: «[...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...]»

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de octubre de 2010, Radicación 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05), Actor: Asociación Antioqueña de Empresas Sociales del Estado.



[...]

Por lo tanto, para que se presente la desviación de poder es necesario que el acto de apariencia sea totalmente válido. El acto tiene una máscara de legalidad. Ningún otro elemento ha sido descuidado, pero presenta un fin espurio visible al observar los resultados obtenidos. Así, con este vicio se controla lo más íntimo del acto: los móviles que presidieron la actuación de la administración, la intención de ésta. Es la fiscalización de las intenciones subjetivas del agente administrativo

[...]

En suma, la desviación de poder obedece a la necesidad de someter al principio de legalidad a la administración en todos sus aspectos y con miras a la protección de los particulares ante los abusos de aquélla»⁸

Conforme al artículo 137 del CPACA se podrá pedir la nulidad de un acto administrativo cuando se dicta con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Es decir, cuando el acto si bien fue expedido por órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico⁹.

El Consejo de Estado¹⁰ ha señalado que este vicio está referido a «la intención con la cual la autoridad toma una decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario». En otras palabras, incurre en desviación de poder el funcionario cuando ejerce sus atribuciones no en aras del buen servicio público y de la buena marcha de la administración, sino por móviles arbitrarios, caprichosos, egoístas, injustos u ocultos.

(iv) La nueva etapa de «selección».

El demandante asegura que los «organizadores» desviaron las atribuciones reglamentarias porque en los actos administrativos demandados se adicionó la etapa denominada «selección», que conlleva las pruebas de conocimientos y competencias las cuales están reguladas en el artículo 12A, que complementó el Acuerdo n.º 1 de 2007. El censor asegura que la ley no autoriza pruebas de conocimiento y de competencias en el concurso de méritos. Para fundamentar su aserto cita los literales a) al d) del numeral 3.º del artículo 4.º de la Ley 1134 de 2007.

A lo anterior, la apoderada de la Rama Judicial asegura que el demandante omite referirse a lo indicado el numeral 5.º del artículo 4.º de la citada ley que en su parte pertinente indica: «En el reglamento se establecerá el contenido, los procedimientos de cada una de las etapas y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección». De allí, concluye la entidad demandada, que el legislador le otorgó amplias facultades reglamentarias a los presidentes de las altas cortes.

⁸ Causales de anulación de los Actos Administrativos, 1ª Edición. Autores: Miguel Largacha Martínez y Daniel Posse Velásquez.

⁹ Berrocal Guerrero, Luis Enrique *Manual del acto administrativo*. Librería ediciones del profesional LTDA. Bogotá, Colombia, 2014, página 547.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, siete (07) de marzo de dos mil trece (2013), Radicación número: 13001-23-31-000-2007-00052-01(0105-12)



En efecto, los actos administrativos acusados agregaron la etapa de «selección» al concurso de méritos, la cual tiene como finalidad, según lo indicado en el artículo 12A del Acuerdo 002 de 2019 (aquí demandado), lo siguiente: «verificar la idoneidad del aspirante en relación con las responsabilidades del cargo de registrador Nacional del estado civil, esto es, los conocimientos y las competencias para el desempeño del mismo».

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado considera que la introducción de la etapa de «selección» está acorde con la Ley 1134 de 2007 y no excede la potestad reglamentaria otorgada por la ley. Las principales razones son las siguientes:

- El artículo 266 de la Constitución Política (modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003, es muy preciso al ordenar que el registrador Nacional del estado civil será «escogido» por los presidentes de las altas cortes, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Lo anterior significa que los «organizadores del concurso» tienen la misión de desarrollar un reglamento en el que se garantice el mérito, esto es, la máxima idoneidad de quien vaya ocupar el cargo que es el garante del ejercicio democrático en nuestro país, lo cual excluye cualquier criterio de conveniencia, ideología, o partidismo.
- En consonancia con lo anterior, la Ley 1134 de 2007 en el numeral 5.º del artículo 4.º explícitamente indica que «en el reglamento se establecerá el contenido, los procedimientos de cada una de las etapas y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección». A esto se agrega que la citada ley no reguló de manera específica las etapas que deben surtirse en el concurso.
- También es importante destacar que el numeral 6.º del artículo 4.º de la multicitada ley, indica que las «pruebas que se apliquen en el concurso» tienen carácter reservado. Es decir, la ley previó la posibilidad de aplicar pruebas de conocimiento y de competencias, de allí la advertencia sobre su reserva.
- Las pruebas de conocimientos y de competencias garantizan la forma más objetiva y debidamente probada de evaluar la idoneidad de los aspirantes a ocupar por méritos un cargo. Dichas pruebas materializan los principios de objetividad, igualdad, transparencia e imparcialidad, porque los interesados pueden demostrar los saberes en el contexto del cargo que ocuparán. Tanto es así, que aquellas se aplican de manera rutinaria en los concursos de mérito convocados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, o por la Rama Judicial.

En conclusión:



Los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, en su condición de «organizadores del concurso» no excedieron la potestad reglamentaria que le confirió la Ley 1134 de 2007 ni incurrieron en desviación de poder.

(v) Modificación de los porcentajes asignados a los distintos criterios de calificación del concurso.

En el mismo orden argumentativo consignado en el acápite anterior, la Subsección A de la Sección Segunda considera que la modificación de puntajes en los actos administrativos demandados se encuentra dentro de las competencias reglamentarias conferidas por la ley. Las principales razones son las siguientes.

El ordinal 3.º del artículo 4.º de la Ley 1134 de 2007 indicó los criterios mínimos a tenerse en cuenta así: (i) experiencia profesional¹¹, (ii) formación profesional¹², (iii) autoría de obras jurídicas¹³ y (iv) entrevista personal¹⁴.

Es importante advertir que el Acuerdo 001 de 2007 contemplaba la «docencia» como un criterio adicional o separado de la «experiencia profesional», lo cual implicaba cierto grado de deferencia con esta experiencia específica. Recuérdese que el literal a) del ordinal 3.º del artículo 4.º de la Ley 1134 de 2007 circunscribió la experiencia profesional a lo siguiente: «[...] 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; [...]». Por tanto, la lectura de la norma nos indica que la reglamentación del concurso no puede diferenciar o privilegiar un criterio respecto de otro.

Por otra parte, es necesario resaltar que al incluirse la prueba de conocimientos y competencias ello, por razones obvias, obligaba a modificar los puntajes asignados. Lo anterior sin afectar el mínimo del 30% de la entrevista que está expresamente definido en la ley. Respecto de los demás puntajes los «organizadores del concurso», según lo dicho, tienen la potestad reglamentaria para distribuirlos, los que revisados a juicio de esta Subsección A son razonables y acordes con la teleología del concurso de méritos ordenado por el artículo 266 de la Constitución Política.

El cuadro que sigue ilustra de manera más didáctica los cambios introducidos. Veamos:

¹¹«[...] 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 [...]»

¹²«[...] b) Formación profesional avanzada o de posgrado en derecho público o en áreas relacionadas con el cargo [...]»

¹³«[...] c) Autoría de obras jurídicas, con preferencia en temas relacionados con el cargo. [...]»

¹⁴«[...] 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. [...]»



Experiencia Profesional	500	50%	Conocimientos	250	25%
Formación profesional	100	10%	Competencias	250	25%
Docencia	50	5%	Experiencia Profesional	90	9%
Autoría de obras jurídicas	50	5%	Formación profesional	90	9%
Entrevista	300	30%	Autoría de obras jurídicas	20	2%
			Entrevista	300	30%

(vi) El apoyo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Por último, sobre el apoyo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en la elaboración de las pruebas de conocimientos, la Subsección A considera que lo alegado por el demandante carece de fundamento jurídico porque supone que dicha entidad tiene incidencia directa en la designación del registrador Nacional del estado civil. Al contrario, el artículo 12 del Acuerdo 001 de 2019¹⁵ limita la participación de la Escuela Judicial a un apoyo de los presidentes de las altas cortes en la elaboración de una prueba objetiva, sin que se pueda afirmar que existe delegación, desconcentración u otorgamiento de las funciones. Por tanto, su participación obedece a estrictos principios de coordinación y colaboración para el cumplimiento de los fines constitucionales.

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.

¹⁵ «[...] La valoración del conocimiento se realizará a través de pruebas objetivas, elaboradas por los presidentes con el apoyo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla [...]»



- 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.

En consecuencia, La Subsección A negará las pretensiones de la demanda que instauró el señor Juan David Beltrán Saavedra en contra de la Nación, Rama Judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

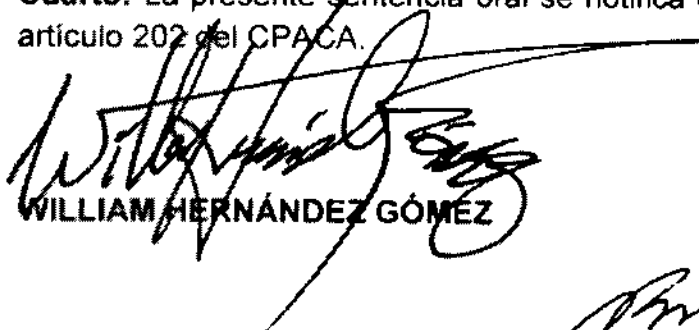
FALLA

Primero: Se niegan las pretensiones de nulidad.

Segundo: Contra la presente decisión no proceden recursos ordinarios

Tercero: Por la Secretaría se harán las anotaciones correspondientes en el programa «Justicia Siglo XXI». En firme esta providencia archívese el expediente.

Cuarto: La presente sentencia oral se notifica en estrados de conformidad con el artículo 202 del CPACA.


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ
Impedido



Radicado: 11001-03-25-000-2019-00488-00 (3641-2019)
Demandante: Juan David Beltrán Saavedra

Habiéndose agotando el objeto de la audiencia e indicando que todo lo acontecido en ella queda registrado en audio y video, siendo las 4:25 p.m., se declara finalizada la audiencia y ordena que sea firmada el acta por quienes participaron en ella.

FIRMAS DE LOS DEMÁS ASISTENTES A LA AUDIENCIA


JUAN DAVID BELTRÁN SAAVEDRA
Parte demandante


VIVIANA VÉLEZ GIL
Apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial


MYRIAM CECILIA VIRACACHÁ SANDOVAL
Secretaria