



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandante: Juan Manuel López Molina y otros

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

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandante: JUAN MANUEL LOPEZ MOLINA Y OTROS
Demandado: ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA como miembro de dedicación exclusiva de la junta directiva del Banco de la República.

Tema: Acumulación de procesos.

AUTO

Se pronuncia el Despacho sobre la acumulación de los procesos de nulidad electoral contra el acto de elección del Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva de la junta directiva del Banco de la República.

I. ANTECEDENTES

1.1. LAS DEMANDAS

1.1.1. EXPEDIENTE 2021-00051-00

(i) Planteamientos

El ciudadano JOAN SEBASTIAN MORENO HERNÁNDEZ, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) con las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN No.1032 DEL 01 DE SEPTIEMBRE DE 2021, “Por el cual se nombra un miembro de dedicación exclusiva en la Junta Directiva del Banco de la República”, que nombró miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República al doctor ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA, identificado con la cédula de ciudadanía No.79.146.255 de Usaquén.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA – PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, se sirvan de nominar y proveer el cargo vacante en la Junta Directiva del Banco de la República, con el nombramiento de una mujer que cumpla los requisitos señalados en el artículo 29 de la ley 31 de 1992.”

El concepto de violación fue sustentado, por una parte, en que el señor Alberto Carrasquilla, pese a ser un profesional con amplia trayectoria en las materias de hacienda y crédito público, no tiene las calidades o requisitos constitucionales o legales de elegibilidad por cuanto pertenece al género masculino; por tanto, se presenta un incumplimiento de los estándares nacionales e internacionales referidos a la participación de la mujer en altos cargos del nivel decisorio.



Para el accionante, la elección del demandado es contraria a la Constitución Política y al bloque de constitucionalidad, particularmente a la Convención de Belém do Pará, que establecen la igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer; y a su turno, a la Ley 581 de 2002, que estableció como medida de discriminación positiva, que como mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres.

Por lo anterior, la designación del señor Alberto Carrasquilla como miembro de dedicación exclusiva del Banco de la República, afecta la cuota del 30% prevista por el legislador para los cargos de máximo nivel decisorio.

(ii) Trámite

La demanda fue presentada el 08 de septiembre de 2021 y se acompañó con la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado¹.

Por medio de auto de 22 de septiembre de 2021, se ordenó correr traslado de la medida cautelar al demandado, quien se pronunció en la oportunidad legal².

Mediante auto de 17 de febrero de 2022 se admitió la demanda de nulidad electoral y se negó la solicitud de medida cautelar. Esta decisión se notificó personalmente al demandado, mediante correo electrónico del 01 de marzo de 2022³.

En providencia del 31 de marzo de 2022, el Despacho ponente⁴ resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder al estudio de una eventual acumulación⁵.

1.1.2. EXPEDIENTE 2021-00057-00

(i) Planteamientos

El ciudadano Juan Manuel López Molina, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) con el fin de que:

“Se declare la **NULIDAD ELECTORAL** del Decreto Número 1032 del día 1° de septiembre de 2021.

Se declare la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del Decreto Número 1032 del día 1° de septiembre de 2021 en razón de las normas vulneradas.”

El demandante señala, en síntesis, que la señora Carolina Soto Losada renunció el 27 de agosto de 2021 a su cargo como miembro con dedicación exclusiva del Banco de la República, y que el 1o de septiembre de 2021 el Presidente de la República nombró al demandado en su reemplazo, contrariando los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución Política; y 1o, 2o, 3o y 4o de la Ley 581 de 2000, en consonancia con la Sentencia C- 371 de 2000, en tanto crea una brecha de género en dicha junta, por no estar conformada al menos en un 30% por mujeres, pues, actualmente, las mujeres

¹ Índice No. 1 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00051-00.

² Índice No. 21 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00051-00.

³ Índice No. 31 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00051-00.

⁴ El expediente fue asignado por reparto el 8 de septiembre de 2021 al despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.

⁵ Índice No. 37 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00051-00.



solo representan un 14,29% del total de miembros de la junta; o un 16,7% descontando al gerente general; o un 20% de los cargos de dedicación exclusiva, pese a tener el mismo nominador “*mediato o inmediato*”.

(ii) Trámite

La demanda fue presentada el 12 de octubre de 2021 y se acompañó con la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado⁶.

Por medio de auto del 15 de octubre de 2021, se ordenó correr traslado de la medida cautelar al demandado, quien se pronunció en la oportunidad legal⁷.

Mediante auto del 10 de febrero de 2022 se admitió la solicitud de nulidad electoral y se denegó la pretendida medida cautelar. Esta decisión se notificó personalmente al demandado mediante correo electrónico del 23 de febrero de 2022⁸.

En providencia del 25 de marzo de 2022, el Despacho ponente⁹ resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder al estudio de una eventual acumulación¹⁰.

1.1.3. EXPEDIENTE 2021-00058-00

(i) Planteamientos

El señor Douglas E. Lorduy Montañez, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) y solicitó:

“Que se **declare la nulidad** del Decreto 1032 de 2021, por el cual se nombró al señor Alberto Carrasquilla Barrera como miembro permanente con dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.”

El concepto de violación lo fundó, en síntesis, en que actualmente los cinco miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República han sido nombrados por el presidente Iván Duque Márquez, sumado al hecho de que el ministro de Hacienda y Crédito Público, que también integra la Junta Directiva de la Banca Central, es de libre nombramiento y remoción del presidente, cargos en los cuales actualmente solo uno es ocupado por una mujer.

Alude que con la designación del demandado se afecta la autonomía institucional del Banco de la República y se vulnera el principio de frenos y contrapesos, por cuanto se habría burlado el sistema diseñado para que un presidente no coopte la Junta Directiva de dicho órgano (artículos 113 y 372 de la Constitución Política), aunado al hecho de que con los nombramientos efectuados por el presidente, se estaría desconociendo a la par el artículo 4 de la ley de cuotas que dispone que las mujeres deben ocupar al menos el 30% de los cargos del máximo nivel decisorio.

⁶ Índice No. 1 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00057-00.

⁷ Índice No. 6, 11 y 12 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00057-00.

⁸ Índice No. 32 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00057-00.

⁹ El expediente fue asignado por reparto del 12 de octubre de 2021 al despacho del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁰ Índice No. 38 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00057-00.



(ii) Trámite

La demanda fue presentada el 15 de octubre de 2021, junto con solicitud de medida cautelar de suspensión de sus efectos¹¹.

Acto seguido, mediante providencia del 22 de octubre de 2021, se corrió traslado de la medida cautelar al demandado, quien se pronunció en la oportunidad legal correspondiente¹².

El 17 de febrero de 2022, se admitió la demanda de nulidad electoral y se negó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado. Esa decisión se notificó al demandado mediante correo electrónico del 01 de marzo de 2022¹³.

En providencia del 31 de marzo de 2022, el Despacho ponente¹⁴ resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder al estudio de una eventual acumulación¹⁵.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

El Despacho es competente para resolver sobre la acumulación de procesos, de conformidad con dispuesto en los artículos 125.3¹⁶, 149.3¹⁷ y 282¹⁸ del CPACA, en consonancia con el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 y el artículo 13 del Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. ACUMULACIÓN

El artículo 282 del CPACA dispone los requisitos que hacen procedente la acumulación de procesos de nulidad electoral, figura que es regulada dentro del procedimiento especial y propio de dicho medio de control, por lo que, a diferencia de lo que sucede con los restantes procesos del contencioso administrativo, en este caso no hay que remitirse a la normas del Código General del Proceso (artículos 148 y siguientes).

¹¹ Índice No. 1 SAMAI, expediente No.11001-03-28-000-2021-00058-00.

¹² Índice No. 13 SAMAI, expediente No.11001-03-28-000-2021-00058-00.

¹³ Índice No. 22 SAMAI, expediente No.11001-03-28-000-2021-00058-00.

¹⁴ El expediente fue asignado por reparto del 15 de octubre de 2021 al despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁵ Índice No. 36 SAMAI, expediente No.11001-03-28-000-2021-00058-00.

¹⁶ 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.

¹⁷ Competencia del Consejo de Estado en única instancia: 3. (...) de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación.

¹⁸ Acumulación de procesos. Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios.

Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado.

En el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, vencido el término para contestar la demanda en el proceso que llegue primero a esta etapa, el Secretario informará al Magistrado Ponente el estado en que se encuentren los demás, para que se proceda a ordenar su acumulación (...).



La norma en cita, esto es, el artículo 282 del CPACA, impone al juez de la nulidad electoral fallar en una sola sentencia los procesos que se incoen contra el acto de designación, cuando la demanda se fundamente en hechos constitutivos de causales subjetivas, es decir, aquellos atinentes a vicios o falta de requisitos y de calidades del elegido o nombrado o por incurrir en inhabilidades **siempre y cuando** se refieran a un **mismo demandado** (inc. 2, art. 282). Lo mismo se predica de aquellas fundadas en las denominadas causales objetivas, relacionadas con irregularidades en el trámite electoral.

En ese orden de ideas, los artículos 281 y 282 del CPACA, establecen:

“Artículo 281. Improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas. En una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.

La indebida acumulación dará lugar a la inadmisión de la demanda para que se presenten de manera separada, sin que se afecte la caducidad del medio de control.

Artículo 282. Acumulación de procesos. Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetire por irregularidades en la votación o en los escrutinios.

Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado.

En el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, vencido el término para contestar la demanda en el proceso que llegue primero a esta etapa, el secretario informará al magistrado ponente el estado en que se encuentren los demás, para que se proceda a ordenar su acumulación.

En los juzgados administrativos y para efectos de la acumulación, proferido el auto admisorio de la demanda el despacho ordenará remitir oficios a los demás juzgados del circuito judicial comunicando el auto respectivo.

La decisión sobre la acumulación se adoptará por auto. Si se decreta, se ordenará fijar aviso que permanecerá fijado en la Secretaría por un (1) día convocando a las partes para la diligencia de sorteo del Magistrado Ponente o del juez de los procesos acumulados. Contra esta decisión no procede recurso. El señalamiento para la diligencia se hará para el día siguiente a la desfijación del aviso.

Esta diligencia se practicará en presencia de los jueces, o de los Magistrados del Tribunal Administrativo o de los Magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado a quienes fueron repartidos los procesos y del Secretario y a ella podrán asistir las partes, el Ministerio Público y los demás interesados.

La falta de asistencia de alguna o algunas de las personas que tienen derecho a hacerlo no la invalidará, con tal que se verifique la asistencia de la mayoría de los jueces o Magistrados, o en su lugar del Secretario y dos testigos.”

Conviene señalar que si bien el artículo 281 establece la improcedencia de la acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas dicha restricción opera solo respecto de las elecciones por voto popular, de suerte que no tiene cabida en procesos como el de la referencia, en los que la designación es efectuada por el presidente de la República.



Al respecto, esta Corporación ha señalado que:

“(...) la imposibilidad de acumular en una misma demanda causales de nulidad por vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado (causales 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.”¹⁹

*En efecto, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 281 y 282 del CPACA la Sección Quinta²⁰ ha señalado que en los procesos de nulidad electoral dirigidos contra nombramientos y elecciones **distintas** a las originadas en el voto popular es posible la acumulación de procesos en los que se invoquen tanto causales subjetivas como objetivas de nulidad, así como las generales de anulación de los actos administrativos.*

Lo anterior, comoquiera que la finalidad de la norma es evitar lo que en el pasado ocurría con los procesos electorales en que se juzgaba la validez de las elecciones populares admitiendo simultáneamente cargos de nulidad por causales subjetivas y objetivas, lo que generó que la suerte de los cargos de nulidad electoral subjetivos, que tradicionalmente se fallan de una manera mucho más expedita, estuviera atada a la de los objetivos, en los que por su complejidad, los tiempos son mucho mayores.

*Por la misma razón, en casos como este, **no es procedente la aplicación de la norma sub examine**, pues se llegaría al absurdo de tener que expedir dos sentencias, una en la que se resuelvan los cargos subjetivos y otra, en la que se desaten los objetivos o de casuales generales de anulación, cuando pueden y deben resolverse en una misma. Lo anterior, en contravía de los principios de eficacia y celeridad que deben gobernar las actuaciones judiciales y de la seguridad jurídica que también podría resultar comprometida si se abre el espacio a decisiones encontradas”²¹. (Subyaras fuera del texto original)*

Así las cosas, observa el Despacho que en los procesos radicados con los números 11001-03-28-000-2021-00051-00, 11001-03-28-000-2021-00057-00, y 11001-03-28-000-2021-00058-00 se pretende la NULIDAD del Decreto No. 1032 del 1o de septiembre de 2021, por medio del cual el presidente de la República, designó a

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 19 de septiembre de 2013, radicado N° 110010328000201200051-00, 11001-03-28-000-2012-00052-00 110010328000201200057-00 Acumulado. CP. Alberto Yepes Barreiro. Posición reiterada en la providencia del 5 de marzo de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00608-00 (acumulado).

²⁰ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2016-00033-00. Auto de 17 de marzo de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2015-00031-00. Auto del 3 de marzo de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2016-0007. Auto del 26 de enero de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2015-00041-00. Auto del 3 de diciembre de 2015.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M. P. Alberto Yepes Barreiro, 5 de marzo de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00608-00 (acumulado).



Las demandas se contraen a aspectos relacionados en torno al cumplimiento de la cuota dispuesta por la Ley 581 de 2000, relativa a que mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos del máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres, por lo cual, además de violación de la ley o infracción de las normas en que debía fundarse el acto de nombramiento, se afirma que el demandado no reúne las calidades o requisitos para ocupar el puesto al ser del género masculino; y en otro sentido, se afirmó que la designación efectuada desconoce el principio de separación de poderes y de frenos y contrapesos, lo que resulta en una violación sistemática y permanente de la Constitución Política. Se trata de causales objetivas y subjetivas, que pueden ser tramitadas bajo la misma cuerda procesal, razón por la cual se decretará su acumulación.

Por otro lado, para determinar a cuál de los procesos deben acumularse los otros para que sigan la misma cuerda procesal, valga recordar que tal parámetro se regenta por la fecha de la notificación personal al demandado del auto admisorio de la demanda, por cuanto ello permite determinar cuál de dichos procesos llegó primero a la etapa de contestación de la demanda y que conforme con el artículo 282 en su inciso tercero dispone que sea el vencimiento del término para contestar demanda el punto máximo posible para dar viabilidad a la acumulación de procesos²².

Siguiendo esa línea, se tiene que en el proceso No. 2021-00051-00 el auto admisorio se notificó al demandado el 01 de marzo de 2022²³, en el proceso No. 2021-00057-00 el 23 de febrero de 2022²⁴, y en el 2021-00058-00 también el 01 de marzo de 2022²⁵.

Bajo ese entendido, se tendrá como expediente principal el 2021-00057-00, por ser en el que primero venció el término para contestar la demanda.

De acuerdo con lo anterior, dado que se encuentran reunidos los presupuestos legales para tal efecto, el Despacho considera que es viable la acumulación de los procesos 11001-03-28-000-2021-00051-00 y 11001-03-28-000-2021-00058-00 al proceso con radicación 11001-03-28-000-2021-00057-00.

En consecuencia, se adoptarán las medidas consagradas en el artículo 282 del CPACA, en cuanto a la fijación del respectivo aviso y la práctica de diligencia de sorteo de ponente para el día siguiente a la desfijación del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- DECRETAR la acumulación de los procesos de nulidad electoral 11001-03-28-000-2021-00051-00 y 11001-03-28-000-2021-00058-00 al proceso con radicación 11001-03-28-000-2021-00057-00, todos en contra de **ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA** como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

²² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 22 de noviembre de 2018, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00080-00 (acu).

²³ Índice No.31 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00051-00.

²⁴ Índice No. 32 SAMAI, expediente No. 11001-03-28-000-2021-00057-00.

²⁵ Índice No. 22 SAMAI, expediente No.11001-03-28-000-2021-00058-00.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandante: Juan Manuel López Molina y otros

SEGUNDO.- TENER como expediente principal el radicado con el número 11001-03-28-000-2021-00057-00 en el cual se seguirán las demás actuaciones del proceso electoral.

TERCERO.- ORDENAR a la Secretaría que fije aviso en los términos del artículo 282 del CPACA, convocando a la diligencia de sorteo del magistrado ponente, la cual se practicará al día siguiente de su desfijación, a las diez de la mañana (10:00 a.m.).

CUARTO.- ADVERTIR a las partes de conformidad con el quinto inciso del artículo 282 del CPACA contra lo decidido no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado