



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

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

**Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00320-00 (Principal)  
11001-03-28-000-2022-00321-00 (Acumulado)  
11001-03-28-000-2022-00322-00 (Acumulado)  
11001-03-28-000-2022-00324-00 (Acumulado)  
**Demandante:** GIOVANNY RAFAEL DECOLA VÁSQUEZ, PAMELA  
MELISSA HERNÁNDEZ CABRERA, MARÍA ANGÉLICA  
GARCÍA SARMIENTO Y NICOLÁS YOUN DÍAZ  
**Demandado:** ALTUS ALEJANDRO BAQUERO RUEDA – MAGISTRADO  
DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL  
**Temas:** Requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional  
Electoral. Los extremos temporales inicial y final para  
verificar el cumplimiento del requisito de experiencia.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por Giovanni Rafael Decola Vásquez, Pamela Melissa Hernández Cabrera, María Angélica García Sarmiento y Nicolás Youn Díaz, contra la elección de Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral.

**I. ANTECEDENTES**

Los ciudadanos Giovanni Rafael Decola Vásquez, Pamela Melissa Hernández Cabrera, María Angélica García Sarmiento y Nicolás Youn Díaz, instauraron demandas con radicados 11001-03-28-000-2022-00320-00 (Principal), 11001-03-28-000-2022-00321-00, 11001-03-28-000-2022-00322-00 y 11001-03-28-000-2022-00324-00, respectivamente, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendiente a obtener la nulidad del acto de elección del señor Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Nacional Electoral, contenida en el acta del 30 de agosto de 2022 expedida por el Congreso de la República<sup>1</sup>.

### 1.1 Hechos comunes a los procesos acumulados

Informan los demandantes en sus escritos introductorios, que el Congreso de la República expidió la Resolución 04 del 11 de agosto de 2022, por medio de la cual se convocó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, o a las coaliciones que llegasen a conformarse para dichos efectos, con el fin de que postularan sus candidatos en orden a proveer los cargos de magistrado del Consejo Nacional Electoral, conforme lo dispone el artículo 264 de la Constitución Política. Así mismo, en esta resolución se estableció el cronograma que regiría el proceso de elección, cuyas actividades y fechas se transcriben, para una mejor ilustración:

ACTIVIDAD	FECHA
SE EXPIDE RESOLUCIÓN DE CONVOCATORIA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS CON PERSONERÍA JURÍDICA O POR COALICIONES ENTRE ELLOS, PARA PROVEER LOS CARGOS DE MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 264 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	12 DE AGOSTO DE 2022
EXPEDICIÓN DE LA CONVOCATORIA A CONGRESO PLENO PARA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	12 DE AGOSTO DE 2022
INSCRIPCIÓN HOJAS DE VIDA	<b>APERTURA:</b> EL 12 DE AGOSTO DE 2022 A LAS 12:00 M.
	<b>CIERRE:</b> EL 17 DE AGOSTO DE 2022 A LAS 5:00 P.M.
TRASLADO HOJAS DE VIDA A LA COMISIÓN DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL CONJUNTA	18 DE AGOSTO DE 2022
REUNIÓN COMISIÓN DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL CONJUNTA	22 DE AGOSTO DE 2022
ENTREGA DICTAMEN REVISIÓN HOJAS DE VIDA POR PARTE DE LA COMISIÓN DE ACREDITACIÓN AL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN	22 DE AGOSTO DE 2022
SESIÓN PLENARIA PARA ELEGIR MAGISTRADO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 21 DE LA LEY 5ª DE 1992 Y DEL CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO	DÍA: 23 DE AGOSTO 2022 HORA: LUGAR: SALÓN ELÍPTICO

Mediante Resolución 05 de 11 de agosto de 2022, el Congreso modificó el acto de convocatoria, con el fin de precisar que la postulación que debían efectuar los partidos o movimientos políticos o las coaliciones que se conformaran para tal efecto, debía recaer sobre «al menos dos candidatos». Posteriormente, a través de la Resolución 06 de 18 de agosto de 2022, se varió la fecha para llevar a cabo

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta del Congreso 1185 de 3 de octubre de 2022.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

la elección de los magistrados del CNE, por lo que se dispuso para el 24 de agosto de 2022, a las 9:00 a. m.

En el marco de esta convocatoria, los partidos Colombia Humana, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Polo Democrático Alternativo, Unión Patriótica UP, Liberal Colombiano, Conservador Colombiano, Partido de la Unión por la Gente - Partido de la U, Cambio Radical, Alianza Verde, Comunes, Alianza Social Independiente (ASI), Nuevo Liberalismo, Liga de Gobernantes Anticorrupción - Liga, MIRA, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente, Dignidad y Partido Demócrata Colombiano, decidieron postular bajo la figura de la coalición de partidos y movimientos políticos a diferentes candidatos de esas colectividades que integrarían una plancha única, para lo cual, cada una de estas organizaciones escogieron sus aspirantes, conforme a sus mecanismos internos.

Para tal efecto, el Partido Liberal Colombiano, mediante las Resoluciones 7134 del 10 de agosto; 7135 de 12 de agosto y 7136 de 16 de agosto, todas de 2022, expidió las reglas internas para la escogencia de sus aspirantes que serían «*los dos (2) candidatos con las mejores votaciones en orden de mayor a menor*», según la votación interna efectuada por los parlamentarios de dicha colectividad. Este proceso de escogencia se llevó a cabo el 17 de agosto de 2022, arrojando el siguiente resultado: Benjamín Ortiz Torres: 46 votos, Altus Alejandro Baquero Rueda: 38 votos, Harry Giovanni González García: 7 votos, Ángel María Preciado Vidal: 2 votos. Por esta razón, fueron postulados los señores Benjamín Ortiz Torres y Altus Alejandro Baquero Rueda, en representación de la citada colectividad.

Se informa en las demandas, que el 24 de agosto de 2022, las comisiones conjuntas de acreditación documental del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, expidieron el documento denominado «*Dictamen de las Comisiones de acreditación documental del Congreso de la República, dentro de la revisión de las hojas de vida de los postulados al cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral para el período 2022-2026*». En este documento se afirma que el señor Altus Alejandro Baquero Rueda «*CUENTA CON MÁS DE 15 AÑOS*» de experiencia profesional que lo habilita para participar de esta elección.

En este orden, señalan que el 30 de agosto de 2022, fecha finalmente convocada para la elección de los magistrados, ante el pleno del Congreso de la República, se leyó el citado dictamen elaborado por las comisiones conjuntas de acreditación documental. Seguidamente, el secretario general del Congreso procedió a informar cuáles eran las planchas presentadas por los diferentes partidos y movimientos políticos, de forma individual y por coaliciones, para la elección los magistrados del CNE, precisando que fueron inscritas las siguientes: plancha 1



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

por coalición de partidos, como anteriormente se describió, y plancha 2 por el partido Centro Democrático.

Plancha 1 <sup>2</sup>	Plancha 2 <sup>3</sup>
Fabiola Márquez Grisales (Partido MAIS, Partido ADA, Partido Unión Patriótica, Partido Colombia Humana)	Álvaro Hernán Prada Artunduaga
Benjamín Ortiz Torres (Partido Liberal Colombiano)	Diego Javier Osorio
Alfonso Ocampo Martínez (Partido Conservador)	
Cristian Ricardo Quiroz (Partido Verde)	
César Augusto Lorduy Maldonado (Cambio Radical)	
Alba Lucía Velásquez Hernández (Polo Democrático)	
Maritza Martínez Aristizábal (Partido de la Unión por la Gente)	
<b>Altus Alejandro Baquero Rueda (Partido Liberal Colombiano)</b>	
Álvaro Echeverry Londoño (Partido MAIS, Partido ADA, Partido Unión Patriótica, Partido Colombia Humana)	
José Antonio Parra (Partido Conservador)	

Precisado lo anterior, los congresistas procedieron a realizar la respectiva votación, arrojando como resultado 254 votos por la plancha uno (1) y 31 votos por la plancha dos (2), siendo la cifra repartidora 28.22 votos, en consideración a lo cual, fueron elegidos los siguientes postulados:

**Aspirantes elegidos como magistrados  
del CNE**

<sup>2</sup> Presentada por los partidos políticos: Colombia Humana, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Polo Democrático Alternativo, Unión Patriótica UP, Liberal Colombiano, Conservador Colombiano, Partido de la Unión por la Gente - Partido de la U, Cambio Radical, Alianza Verde, Comunes, Alianza Social Independiente (ASI), Nuevo Liberalismo, Liga de Gobernantes Anticorrupción - Liga, MIRA, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente, Dignidad y Partido Demócrata Colombiano.

<sup>3</sup> Presentada por el partido político Centro Democrático.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Fabiola Márquez Grisales
Benjamín Ortiz Torres
Alfonso Campo Martínez
Cristian Ricardo Quiroz Romero
César Augusto Lorduy Maldonado
Alba Lucía Velásquez Hernández
Maritza Martínez Aristizábal
<b>Altus Alejandro Baquero Rueda</b>
Álvaro Hernán Prada Artunduaga

## 1.2 Cargos formulados en las demandas acumuladas

Como quiera que los cargos que se plantean en algunas demandas, resultan comunes, seguidamente se tratarán, de forma conjunta, los motivos de impugnación, para que haya una mayor claridad al resolver el asunto sometido a consideración de la Sala.

- **El demandado no cumplió el requisito de los 15 años de experiencia profesional previsto en los artículos 264 y 232 de la Constitución Política**

Este cargo se planteó, en similares términos, en los procesos con radicado 2022-00320-00, 2022-00321-00, 2022-00322-00 y 2022-00324-00, en los cuales se aduce que el acto acusado desconoció los artículos 264 y 232 de la Constitución Política, conforme a los cuales, quien aspire a ser magistrado del Consejo Nacional Electoral, debe cumplir con las mismas calidades y requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Específicamente, se debe acreditar 15 años de experiencia en la *«Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente»*.

Particularmente, en la demanda con radicado 2022-00320-00 se precisa que, para efectos de computar el requisito de experiencia, debe tenerse en cuenta que el párrafo 1º del artículo 128 de la Ley 270 de 1996 prescribe que la experiencia para el desempeño de cargos de funcionarios de la rama judicial es aquella adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas. Además, el artículo 24 del Decreto 196 de 1971<sup>4</sup> dispone que *«no se podrá ejercer la profesión de abogado ni anunciarse como tal sin estar inscrito y tener vigente la inscripción»*, norma esta última que debe preferirse a la primera, en tanto el artículo 5º, numeral 1º de la Ley 57 de 1887, estatuye que *«La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general»*.

<sup>4</sup> Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Bajo esta última tesis, el demandante destaca que, según la certificación 459006 del 16 de agosto de 2022, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, la tarjeta profesional del señor Altus Alejandro Baquero Rueda, correspondiente al número 161.616, fue expedida el 20 de septiembre de 2007, y dado que la fecha de cierre para la postulación de candidatos a ser magistrado del Consejo Nacional Electoral correspondió al 17 de agosto de 2022, se concluye que era imposible para el demandado cumplir con los 15 años de experiencia. Por lo tanto, así el señor Baquero Rueda hubiere laborado en actividades propias del ejercicio de la profesión de abogado, de manera ininterrumpida, desde el 20 de septiembre de 2007, fecha de expedición de su tarjeta, hasta el día de su inscripción, le habrían faltado 33 días para completar el requisito en mención.

Agrega que, aun acogiendo la tesis que sustentan los otros demandantes, en el entendido de que la experiencia debe contabilizarse a partir de la obtención del título de abogado, le faltarían cinco (5) días para completar los quince (15) años de experiencia profesional, tal como lo exige la norma constitucional, pues la fecha del acta de grado es del 22 de agosto de 2007.

De otra parte, en el proceso 2022-00320-00 se afirma que el señor Altus Alejandro Baquero, al momento de ser postulado, allegó una hoja de vida en la que se consignan veintidós (22) certificaciones que sustentan la experiencia laboral que nunca fue reportada en la hoja de vida inscrita con anterioridad en el SIGEP<sup>5</sup>. Por ejemplo, al momento de iniciar labores como director técnico de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (06- sep-2016 – 28-feb-2017), el demandado informó, en dicho sistema, que su primera vinculación fue con la Registraduría Nacional del Estado Civil (17-en-2008 – 30-jun-2008); sin embargo, sorpresivamente, desde el 9 de septiembre de 2020, en el SIGEP II, figura como primer empleo aquel desarrollado en la empresa ENERGEX S.A (01-jul-2007 – 10-ene-2008), de la cual no existe información alguna en el Registro Único de Afiliados – RUAF, pese a haber relacionados otros diez (10) empleos vinculados con la misma sociedad, por lo que concluye que dichos documentos son falsos<sup>6</sup>.

Finalmente, los demandantes en los procesos 2022-00320-00 y 2022-00322-00, en similares términos, alegan que hay otras tres (3) vinculaciones laborales con la empresa «*Fortaleza Legal SAS*», cuyo representante legal es la señora Mónica Andrea Lozano Torres, las cuales no corresponden a la realidad, pues se trata de una sociedad ubicada en la ciudad de Florencia – Caquetá, lugar donde jamás ha residido ni ha estado domiciliado el demandado. Tampoco, en los trabajos anteriores, reportó estas experiencias en la hoja de vida. De otro lado, agregan

<sup>5</sup> Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.

<sup>6</sup> Esta presunta y puntual irregularidad frente a la experiencia del demandado también es alegada por el demandante del proceso 2022-00322-00



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

que la señora Lozano Torres certificó ocho (8) vinculaciones adicionales que le acreditan el ejercicio profesional como abogado cumplidas en la oficina particular de esta última, de las cuales no hay registro anterior en el SIGEP ni aportes al sistema de seguridad social que permita dar crédito a esas certificaciones.

En suma, se adujo que ninguna de esas veintidós (22) certificaciones de experiencias laborales pueden ser tenidas en cuenta, pues a pesar de que refieren a que laboró como abogado, no tienen ningún soporte; en otros casos, no se certificaron las funciones u obligaciones de los cargos que se aducen, por lo tanto, son irregulares y puede tratarse de una falsedad. El demandado, entonces, tan solo acreditó un total de 14 años, 1 mes y 27 días.

**- Se desconocieron los artículos 13, 209 y 127 de la Constitución Política y 60 de la Ley 5 de 1992 al elegir al demandado**

El demandante del proceso 2022-00320-00 señaló que al haberse elegido al señor Baquero Rueda en las condiciones anotadas, se vulneró el derecho de igualdad previsto en el artículo 13 superior, pues se le dio un trato preferente, sin justificación alguna, frente a los demás participantes del proceso de selección. Además, se desconocieron los principios de transparencia, eficacia e imparcialidad previsto en el artículo 209 de la Carta, en la medida que el demandado, en su calidad de secretario general de la Defensoría del Pueblo, tenía la facultad de nombrar o contratar familiares o allegados de los congresistas. De esta manera, se advierte que pudo haber existido presión sobre los congresistas que intervinieron en su elección, por lo que se concluye que sobre el señor Altus Baquero pesaba una inhabilidad para postularse y ser elegido magistrado del CNE.

De otro lado, se afirma que el señor Baquero Rueda, en su condición de servidor público, le estaba vedado participar en política y su postulación no era otra cosa que una clara, necesaria e inexorable intervención en política partidista, en tanto fue propuesto finalmente por el Partido Liberal Colombiano. Por lo tanto, se vulneró el artículo 127 constitucional que prohíbe a los empleados públicos participar de las actividades de los partidos y movimientos políticos.

Por último, se indicó que en la sesión plenaria del 30 de agosto de 2022 del Congreso de la República, fecha en que fueron elegidos los magistrados, fue leído el informe de la Comisión de Acreditación Documental Conjunta. Sin embargo, su dictamen jamás fue evaluado y menos votado por la corporación legislativa, tal como lo dispone el artículo 60 de la Ley 5 de 1992, lo cual puede verificarse en el acta de dicha sesión, entre los minutos 2:04:10 y 2:14:03 del vídeo completo de esta.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

- **Desconocimiento de la cuota de género por parte del Partido Liberal al postular sus candidatos para proveer el cargo de magistrado del CNE**

En el proceso 2022-00321-00, la parte actora anotó que, mediante oficio de 17 de agosto de 2022, el Partido Liberal Colombiano envió al Congreso de la República la lista de postulados para proveer el cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral, la cual estaba compuesta por dos (2) hombres, a saber: a) Benjamín Ortiz Torres y, b) Altus Alejandro Baquero Rueda. Así mismo, en caso de presentarse alguna novedad, presentaron como candidatos suplentes en su orden, a Harry Giovanni González García y Ángel María Preciado Vidal. De este modo, se desconoció la cuota de género de que trata la Ley 581 de 2000, pues el partido en comento postuló solo candidatos hombres, desconociendo el esfuerzo que se ha hecho por el reconocimiento de la mujer en los altos cargos del Estado. Incluso si el referido partido hubiere postulado a una mujer, en la lista supletoria, tampoco habría cumplido la carga, por cuanto debió incluirse dicha representación en la lista principal, lo anterior para garantizar la efectiva participación femenina en este proceso de elección.

- **Configuración de una posible inhabilidad**

El demandante del proceso 2022-00322-00 indicó que se presentó la irregularidad anteriormente reseñada en razón a que no se aplicaron, en debida forma, las disposiciones que regulan los requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral, por lo que se quebrantó el artículo 40 Superior y el 23.c. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, a pesar de que la Constitución Política señala un mínimo de experiencia profesional de 15 años para ejercer dicho cargo, en tanto el artículo 264 superior exige los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, se eligió al señor Altus Alejandro Baquero Rueda, sin acreditar dicha experiencia.

De otra parte, coincide con el demandante del proceso 2022-00324-00 al señalar que el acto de elección desconoce a su vez el artículo 5º de la Ley 190 de 1995, que establece el deber de revocar los nombramientos cuando no se cumple con los requisitos legales<sup>7</sup>; lo anterior, por haberse realizado el nombramiento del

---

<sup>7</sup> ARTÍCULO 5o. En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.

Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

señor Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral, sin el lleno de los requisitos de ley. Además, se aportó documentación presuntamente falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, razón por la cual, estaba incurso en la causal de inhabilidad a que se refiere dicha norma.

#### - Falsa motivación y expedición irregular

La parte actora en el proceso 2022-00322-00 mencionó que es evidente que el acto de elección del señor Altus Alejandro Baquero Rueda, como magistrado del Consejo Nacional Electoral, está incurso en «falsa motivación», por cuanto no corresponde a la realidad que el demandado cumplía con el mínimo de experiencia profesional de quince (15) años, tal como lo exige la norma constitucional. A través de la certificación expedida por la Comisión de Acreditación Documental del Congreso de la República se materializó dicha irregularidad en tanto se incorporó un presupuesto espurio que constituye un vicio de validez del acto de elección, esto es, la falsa motivación, al tenerse por satisfecho un requisito que no se encontraba cumplido.

La parte actora del proceso 2022-00324-00, en su escrito introductorio manifestó, en relación con este mismo aspecto, que se configuró una «expedición irregular» del acto de elección, pues no se aplicó, en debida forma, las normas superiores que establecen los requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral, pues el señor Altus Alejandro Baquero Rueda fue elegido sin acreditar la experiencia mínima exigida, lo cual, de paso, constituye una posible inhabilidad.

### 1.3 Contestaciones de la demanda

#### 1.3.1 Demandado – Altus Alejandro Baquero Rueda<sup>8</sup>

Mediante apoderado el demandado se opuso a las pretensiones de la demanda conforme a los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que el requisito de experiencia para ser elegido miembro del CNE, fue debatido en la sentencia del 9 de marzo de 2017, que resolvió la nulidad de la elección del defensor del pueblo, en el cual se tuvo como punto de partida, para contabilizar el extremo inicial, la terminación de materias. En efecto, trae a colación el siguiente apartado «[comoquiera que] el demandado terminó materias el 6 de junio de 1987, la experiencia profesional que se tendrá en cuenta es la que adquirió a partir de esa fecha, relacionada con la profesión de

<sup>8</sup> Actuaciones 57 (Proceso 2022-00320-00), 29 (Proceso 2022-00321-00), 59 (Proceso 2022-00322-00) y 39 (Proceso 2022-00324-00) del sistema de gestión judicial SAMAI.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

*abogado*»<sup>9</sup>, por lo que estima que este debe ser el parámetro a tener en cuenta en el presente caso.

Sin embargo, agrega que de no acogerse este pronunciamiento, debe tener en cuenta que el parágrafo del artículo 128 de la Ley 270 de 1996, prevé que la experiencia profesional para cargos de funcionarios en la rama judicial, aplicable a los magistrados del CNE, por remisión expresa del artículo 264 de la Carta, es aquella adquirida desde la fecha de obtención de título de abogado. En consecuencia, el argumento del demandante, según el cual, el límite inicial de la experiencia profesional contabilizada a partir de la expedición de la tarjeta profesional, no tiene fundamento alguno.

Así mismo, relacionó cada una de las certificaciones aportadas con su postulación para el cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral, para precisar que, el demandado contaba con una experiencia profesional de abogado de quince (15) años y noventa y cinco (95) días, desde la terminación de sus materias y hasta la fecha de la elección, y, subsidiariamente, de quince (15) años y ocho (8) días desde la obtención de su título profesional y hasta la fecha de la elección en cuestión. Así mismo, que no podían desestimarse estos documentos por el hecho de que no se hubiere acompañado el soporte de pago de aportes a seguridad social, salarios, comprobantes, cheques o copia de contratos de prestación de servicios, ni mucho menos que estos fueran falsos por no estar publicados con anterioridad en la hoja de vida alojada en el SIGEP.

De otra parte, respecto al trámite previsto en la ley 5 de 1992, sobre el sometimiento del informe de la Comisión de Acreditación Documental a la aprobación del Congreso de la República señaló que este se realizó el 3 de octubre de 2022, según reza en la Gaceta del Congreso de dicha fecha, edición año XXXI – 1185 (Anexo 6), a folio 28.

En segundo lugar, respecto de la supuesta inhabilidad derivada de la posible incursión en la prohibición de participar en política, prevista en el artículo 127 superior, señaló que no existe ninguna causal de inelegibilidad para quien, siendo empleado público, aspire a ser elegido magistrado del CNE. En este orden, agrega que el demandante confunde la actividad legítima en procura de ser postulado para integrar este órgano constitucional, con la conducta prohibitiva de participar en las controversias políticas de que trata el artículo 127 constitucional.

Tampoco su condición de secretario general de la Defensoría del Pueblo, con facultad nominadora, constituyó una inhabilidad, ni siquiera en el hipotético caso de que se hubiere utilizado su cargo para promocionar su candidatura, como

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sentencia del 9 de marzo de 2017, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2016-00064-00 (Acto de elección del Defensor del Pueblo).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

erróneamente concluye el demandante. Agrega, que esta censura, por demás, es falaz, en tanto carece de toda prueba.

En tercer lugar, respecto del alegado desconocimiento de la ley de cuotas, dijo que tal garantía no resulta aplicable al presente caso, por cuanto la Sala Electoral mediante providencia del 30 de mayo 2019, radicación 11001-03-28-000-2018-00608-00 (2018-00609-00 y 2018-00626-00), MP Alberto Yepes Barreiro, indicó: *«el abanico de candidatos se constituye por el número de planchas que los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, presenten a consideración de la plenaria del Congreso, lo que impone concluir que en la postulación de candidatos intervienen varias voluntades y, por ende, la inclusión de mujeres no es una obligación inexorable»*.

Finalmente, anotó que la nulidad electoral, como medio de control abstracto de legalidad, tiene también un «mínimo e irreductible carácter subjetivo» por lo que bien puede acudir a los postulados de la buena fe y la confianza legítima para definir este asunto, las cuales no han sido ajenas a la jurisprudencia de la Sección Quinta. En tal sentido, alegó que el señor Altus Baquero Rueda actuó bajo la firme convicción de que cumplía los requisitos legales para ser elegido magistrado del Consejo Nacional Electoral y la confianza legítima que le generó el concepto radicado 20226000240691 del 5 de julio de 2022, proferido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

### 1.3.2 Congreso de la República<sup>10</sup>

El secretario general del Senado de la República, actuando en nombre del Congreso de la República, se pronunció frente a las pretensiones en los siguientes términos:

Alegó que contrario a lo señalado por la parte demandante, el señor Altus Alejandro Baquero Rueda acreditó más de quince (15) años de experiencia profesional, desde el grado como abogado (22 de agosto de 2007) hasta el momento en el que fue elegido magistrado del Consejo Nacional Electoral (quince (15) años y ocho (8) días). Para el efecto, precisó que tal información podía constatar con la hoja de vida aportada al proceso de elección y que se adjunta con la contestación de la demanda.

Destacó que, si bien el demandante se extiende en su argumentación sobre la presunta falsedad de algunas certificaciones aportadas, con fundamento en que presuntamente aparecieron recientemente en su historial laboral, lo cierto es que se trata de un argumento falaz, en razón a que el hecho de que no hubieran sido

<sup>10</sup> Actuaciones 56 (Proceso 2022-00320-00) y 37 (Proceso 2022-00324-00) del sistema de gestión judicial SAMAI.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

aportadas tales constancias de manera previa no implica que deban considerarse falsas. De ser así, se desconocería la presunción de buena fe y de autenticidad de las actuaciones particulares; además, no existe en el plenario ni siquiera una prueba sumaria que pueda dar cuenta de la falsedad de los antecedentes profesionales allegados por el señor Baquero Rueda al Congreso de la República, sino tan solo conjeturas y suposiciones del demandante.

#### 1.4 Trámite procesal

A continuación, se detallan las actuaciones procesales que dan cuenta cómo la resolución de la presente *litis* se ha extendido en el tiempo, en primer lugar, debido a los trámites adicionales propios de las acumulaciones procesales y, en segundo término, por la interposición de diferentes mecanismos procesales al cual han acudido las partes, especialmente el demandado.

##### 1.4.1 Actuaciones previas a la acumulación

El proceso 2022-00320-00, surtió el siguiente trámite: **1)** 11/10/2022 - Radicación demanda; **2)** 11/11/2022 - Auto que corre traslado solicitud de medida cautelar; **3)** 27/01/2023 - Auto que ordena sorteo de conjuez, porque el proyecto que decreta la suspensión provisional no obtuvo la mayoría para su aprobación; **4)** 07/02/2023 - Sorteo de conjuez; **5)** 16/02/2023 - Auto que admite demanda y niega medida cautelar; **6)** 22/02/2023 - Recurso parcial de reposición presentado por Giovanni Rafael Decola Vásquez; **7)** 24/08/2023 - Auto que repone y dispone: «Estarse a lo resuelto en el auto del 25 de mayo de 2023, en relación con la medida cautelar de suspensión provisional»; **8)** 01/09/2023 - Auto que remite para estudio de posible acumulación de procesos; **9)** 05/09/2023 - Recurso de reposición del señor Altus con el fin de que no se acumule; **10)** 02/10/2023 No repone auto del 01/09/2023.

En el proceso 2022-00321-00 se surtieron las siguientes actuaciones: **1)** 12/10/2022 - Radicación demanda; **2)** 18/10/2022 - Auto que inadmite demanda para su corrección; **3)** 20/10/2022 - Subsanción; **4)** 16/11/2022 - Auto que admite demanda; **5)** 21/11/2022 - Reforma de la demanda; **6)** 10/03/2023 - Rechaza reforma en cuanto cargos nuevos y admite respecto a las pruebas; **7)** 01/09/2023 - Auto que remite para estudio de posible acumulación de procesos.

El proceso 2022-00322-00 trasegó así: **1)** 12/10/2022 - Radicación demanda; **2)** 21/10/2022 - Auto que inadmite demanda; **3)** 25/10/2022 - Subsanción; **4)** 02/11/2022 - Auto que corre traslado solicitud de medida cautelar; **5)** 27/01/2023 - Auto que ordena sorteo de conjuez, porque el proyecto que decreta la suspensión provisional no obtuvo la mayoría para su aprobación; **6)** 07/02/2023 - Sorteo de conjuez; **7)** 17/02/2023 - Auto que ordena pasar al siguiente consejero en turno, por cuanto el proyecto que decretaba la suspensión provisional no



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

obtuvo la mayoría para su aprobación; **8)** 23/02/2023 - Auto que admite y niega la medida cautelar; **9)** 01/03/2023 - Recurso de reposición presentado por María Angélica García Sarmiento; **10)** 03/03/2023 - Salvamento conjunto de los magistrados Pedro Pablo Vanegas Gil y Carlos Enrique Moreno Rubio; **11)** 14/03/2023 - Al despacho de Luis Alberto Álvarez Parra cuaderno de medidas cautelares; **12)** 14/04/2023 - Auto que remite para estudio de posible acumulación de procesos; **13)** 25/05/2023 - Auto que repone y decreta la medida de suspensión provisional; **14)** 30/05/2023 - Incidente de nulidad presentado por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **15)** 31/05/2023 - Solicitud de aclaración del auto presentada por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **16)** 01/06/2023 - Recurso de reposición presentado por el apoderado suplente de Altus Alejandro Baquero Rueda; **17)** 09/06/2023 - Auto que corre traslado de nulidad; **18)** 27/07/2023 - Auto que niega aclaración frente al auto del 25 de mayo de 2023 por medio del cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el auto del 23 de febrero de 2023, que resolvió la solicitud de medida cautelar; **19)** 31/07/2023 - Auto que niega la solicitud de nulidad procesal formulada por el apoderado del señor Altus Alejandro Baquero Rueda; **20)** 10/08/2023 - Auto que rechaza por improcedente el recurso de reposición con del auto de 25 de mayo de 2023 que decidió el recurso de reposición presentado frente a la providencia que negó la medida cautelar solicitada.

En el proceso 2022-00324-00 se surtieron las siguientes actuaciones: **1)** 13/10/2022 - Radicación demanda; **2)** 20/10/2022 - Auto que inadmite demanda; **3)** 26/10/2022 - Subsanación; **4)** 09/12/2022 - Auto que corre traslado solicitud de medida cautelar; **5)** 24/08/2023 - Auto que admite y dispone: «Estarse a lo resuelto en el auto del 25 de mayo de 2023, en relación con la medida cautelar de suspensión provisional»; **6)** 19/10/2023 - Auto que remite para estudio de posible acumulación de procesos.

#### **1.4.2 Actuaciones procesales posteriores a la acumulación de los procesos**

Una vez proferido el auto del 26 de octubre de 2023, mediante el cual se acumularon los procesos, se llevó a cabo la diligencia de sorteo de ponente, correspondiéndole al Dr. Luis Alberto Álvarez Parra continuar con la sustanciación conjunta de los expedientes. Después, el magistrado sustanciador, expidió el auto del 16 de noviembre de 2023<sup>11</sup>, en el que dio aplicación a la figura de la sentencia anticipada y adoptó las siguientes decisiones:

- Fijó el litigio en los términos que más adelante se precisarán.
- Incorporó formalmente las pruebas documentales allegadas por las partes.
- Negó las pruebas solicitadas por los demandantes.
- Negó el trámite de tacha de falsedad formulado por uno de los

<sup>11</sup> Actuación 100 del sistema de gestión judicial SAMAI (Proceso 2022-00320-00).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

demandantes, Giovanni Rafael Decola Vásquez<sup>12</sup>.

- Ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

Posteriormente, el proceso se desarrolló así: **1)** 22/11/2023 Con solicitud de corrección del auto que dio trámite a sentencia anticipada presentada por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **2)** 22/11/2023 - Recurso de reposición y súplica presentado por María Angélica García Sarmiento; **3)** 23/11/2023 - Recurso de reposición y súplica Giovanni Rafael Decola Vásquez; **4)** 19/12/2023 - Auto que no repone, corrige nombre del apoderado del demandado y concede la súplica; **5)** 16/01/2024 - Recurso de reposición presentado por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **6)** 05/02/2024 - Auto que rechaza por extemporáneo el recurso de reposición; **7)** 05/03/2024 - Auto rechaza recurso de súplica por extemporáneo; **8)** 05/04/2024 - Al despacho para sentencia; **9)** 12/04/2024 - Escrito de solicitud de unificación jurisprudencial, presentado por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **10)** 21/05/2024 - Auto de Sala Plena decide no avocar; **11)** 28/05/2024 - Escrito de solicitud de adición del referido auto, presentado por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda; **12)** 05/06/2024 – Auto resuelve no adicionar la providencia.

De lo anterior se colige que la Sección Quinta no incurrió en negligencia o descuido alguno en el trámite del presente proceso, como se afirma en el Auto 846 de 2024, proferido por la Corte Constitucional, que resolvió dejar sin efectos el Auto del 25 de mayo de 2023, mediante el cual se suspendió los efectos del acto de elección del señor Altus Baquero Rueda, en el trámite de la medida cautelar.

### 1.5 Alegatos de conclusión

Los demandantes Giovanni Rafael Decola Vásquez, Pamela Melissa Hernández Cabrera y María Angélica García Sarmiento, presentaron sus alegatos de conclusión dentro del término concedido en los que reiteraron, en gran parte, los argumentos expuestos en sus demandas.

Por su parte, el apoderado del señor Altus Alejandro Baquero Rueda, dentro de la oportunidad legal, presentó sus alegatos de conclusión en los que reafirmó los argumentos de defensa que había planteado en las diferentes contestaciones de la demanda.

La delegada del Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

<sup>12</sup> En esa ocasión se determinó que la tacha tenía fundamento en una falsedad ideológica, la cual, según se explicó en el proveído de la referencia, solo puede ser formulada cuando la falsedad alegada es de carácter material. Por consiguiente, no se dio trámite a la tacha propuesta.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011<sup>13</sup> y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para pronunciarse de fondo en única instancia en el presente proceso acumulado.

### 2. El acto de elección acusado

El acto objeto de impugnación es el «Acta de Congreso Pleno sesión del día martes 30 de agosto de 2022», a través del cual el Congreso de la República eligió al señor Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral.

### 3. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio efectuada mediante proveído del 16 de noviembre de 2023, el problema jurídico se circunscribe a determinar si el acto acusado está incurso en las causales de nulidad previstas en el artículo 137 y 275 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011, por no reunir las calidades y requisitos legales y encontrarse inhabilitado el señor Altus Baquero Rueda, para ser elegido magistrado del CNE. En dicho proveído se precisaron los siguientes aspectos que deben ser resueltos por la Sección Quinta, así:

- i) Si el señor Altus Alejandro Baquero Rueda cumplió el requisito de experiencia de quince (15) años en el ejercicio de la profesión de abogado, para ser elegido magistrado del CNE, conforme a lo previsto en el artículo 232 y 264 de la Carta.
- ii) Si se desconocieron, en consecuencia, los artículos 13, 40, 209, 60 de la Ley 5 de 1992; y 23, literal c) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

- iii) Si el demandado incurrió en la prohibición del artículo 127 superior, mediante el cual se prohíbe a los empleados públicos participar en política, dado que, antes de su elección, se desempeñaba como secretario general de la Defensoría del Pueblo.
- iv) Si se desconoció la cuota de género prevista en la Ley 581 de 2000, por cuanto el Partido Liberal escogió dos hombres como aspirantes principales y dos más como aspirantes hombres en su calidad de suplente para ser postulados como magistrados del CNE.

En orden a resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará, previamente, las siguientes temáticas: **i)** Calidades y requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral; **ii)** El procedimiento de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral **iii)** Análisis de los cargos de las demandas.

#### **4. Calidades y requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral**

El primer organismo electoral de carácter nacional creado en nuestro país, se denominó «*Gran Consejo Electoral*», creado por la ley 7ª de 1888, con funciones escrutadoras en todo el territorio colombiano, instituido fundamentalmente para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República. Este organismo estaba compuesto por seis (6) miembros nombrados así: dos (2) por el Senado, dos (2) por la Cámara de Representantes y dos (2) por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, para períodos de un año.

Después de varias modificaciones atinentes a su estructura y a la forma de elección, la Ley 7ª de 1932 introdujo una nueva modificación al Gran Consejo Electoral, y en relación con las calidades y requisitos de sus miembros el artículo 6º dispuso lo siguiente:

**Artículo 6º.** Para formar parte del Gran Consejo Electoral se requiere tener una profesión liberal.

Para formar parte de los Consejos Departamentales se requiere cualquiera de las siguientes condiciones:

- a) Tener una profesión liberal.
- b) O haber sido o ser Senador, Representante, Diputado, Consejero Municipal, Profesor Universitario; o haber sido Personero, Notario o Registrador, Ministro, Gobernador, Secretario de Gobernación de Ministerio, Magistrado, Juez o Fiscal de Tribunal o Juzgado Superior.

Posteriormente, el Gran Consejo Electoral dio paso a la denominada «*Corte Electoral*» creada por la Ley 89 de 16 de diciembre de 1948<sup>14</sup>, en cuyo artículo 3º

<sup>14</sup> Sobre organización electoral.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

dispuso que estaría integrada «*por el más antiguo ex - Presidente de la República, en capacidad de ejercer las funciones señaladas a los miembros de este organismo; por los dos Magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, de diferente filiación política; por el Rector de la Universidad Nacional y por el Gerente del Banco de la República.*» De acuerdo con esta reforma, la primera Corte Electoral fue integrada por Alfonso López Pumarejo, como expresidente de la República; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Ricardo Hinestrosa Daza y Eleuterio Serna; como rector de la Universidad Nacional, el doctor Luís López de Mesa y como Gerente del Banco de la República el doctor Luís Ángel Arango.

Tiempo después, bajo el marco normativo del Código Electoral de 1979<sup>15</sup>, se dispuso que para ser magistrado de la Corte Electoral se requerían las “*mismas calidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o la entidad que haga sus veces y, además, no ser empleado público*» (Art. 15). Tal exigencia fue conservada parcialmente en el actual Código Electoral que data de 1986, en cuanto se suprimieron las expresiones «*o la entidad que haga sus veces*» y, además, «*no ser empleado público*». Así, el artículo 150 de la Constitución Política de 1886, era la norma que señalaba dichos requisitos:

Artículo 150. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, haber cumplido treinta y cinco años de edad y haber sido Magistrado de alguno de los Tribunales Superiores de Distrito o de los antiguos Estados, o haber ejercido con buen crédito, por cinco años a los menos, la profesión de abogado o el profesorado en Jurisprudencia en algún establecimiento público. (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, bajo el régimen de la Constitución Política de 1991, se conservó esa remisión normativa en punto a las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al precisarse en el artículo 264 del texto original que los magistrados del Consejo Nacional Electoral debían «*reunir las calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia*». Esta remisión normativa se mantuvo vigente en las reformas contenidas en el Acto Legislativo 1 de 2003 y 2 de 2015, precisándose que «*sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva*» y tendrán las mismas «*calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*»<sup>16</sup>.

Por su parte, el artículo 232 de la Constitución Política de 1991, señaló:

<sup>15</sup> Ley 28 del 16 de mayo de 1979.

<sup>16</sup> Sobre la pacífica aplicación de los requisitos de los magistrados de las Altas Cortes a otros cargos de la Nación, véase: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00078-00, MP Pedro Pablo Vanegas Gil, Demandado: Carlos Ernesto Camargo Assis (defensor del Pueblo). Consejo de Estado, sentencia del 24 de abril de 2008 Rad. 11001-03-28-000-2006-00175-01, MP Filemón Jiménez Ochoa Demandados: Magistrados del CNE.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

**ARTICULO 232.** Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante **diez años**, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o **la cátedra universitaria** en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. (Subrayas y negrillas de la Sala)

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, se modificó esta disposición y en punto al numeral 4 del artículo 232 de la constitución se dispuso:

4. Haber desempeñado, durante **quince años**, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. **Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.** (Subrayas y negrillas de la Sala)

La norma transcrita aumentó de diez (10) a (15) quince años, la experiencia requerida para ser magistrado de cualquiera de estas altas corporaciones de la justicia de nuestro país y, además, cualificó la cátedra universitaria bajo el entendido que solo sería válida aquella ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a la cual se aspire. Dichas exigencias hoy se mantienen vigentes para ser elegido magistrado de alta corte y por remisión expresa del artículo 264 de la Carta se extienden a los magistrados del Consejo Nacional Electoral.

De lo anterior se concluye que los requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral han variado, y desde hace más de 30 años se ha propugnado por enaltecer esta función y elevar la calidad de sus integrantes, que comenzaron siendo calidades de menor rigor –como el solo hecho de tener una profesión liberal<sup>17</sup>– hasta llegar a requerirse las más altas exigencias, como las que deben acreditar los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

<sup>17</sup> (...) puede articularse la idea de profesión liberal como aquella que tiene un contenido estrictamente intelectual, para la que se precisa una titulación, reconocida por el Estado, y amparada en el artículo 26 constitucional, en la que rige la *lex artis*, entendida como un contenido ético y técnico científico que dirige la labor, la cual tiene especial trascendencia social y que está marcada por la autonomía (Concepto 382951, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

## 5. El procedimiento de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral

Sea lo primero señalar que el artículo 264 de la Constitución Política dispuso que los magistrados del Consejo Nacional Electoral son elegidos *«por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. El Consejo deberá reflejar la composición política del Congreso»*. Posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2003, dicha competencia electoral se le otorgó al Congreso de la República quien actualmente, tiene la función de elegirlos *«para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos»*.

De lo anterior se colige que el sistema de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral varió a partir de la reforma constitucional de 2003, no solo en relación con la autoridad que tiene a su cargo la elección, sino el mecanismo adoptado para postular sus candidatos, lo que incide en la forma como se entienden representadas las colectividades políticas con personería jurídica, en este órgano electoral. Veamos estas modificaciones:

En primer lugar, se destaca que los magistrados ya no son elegidos por el Consejo de Estado a través de un *sistema de ternas* remitidas por los partidos y movimientos políticos, sino por el Congreso de la República, mediante el *sistema de cifra repartidora*, por lo cual se pasó de un sistema de elección uninominal, que comportaba la elección de un solo integrante de la terna, a una elección plurinominal en la cual se inscriben listas de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, bien sea, de forma individual o conjunta, es decir, por coalición entre ellos, para que sea el Congreso en pleno quien proceda a la elección.

En segundo lugar, en relación con el mecanismo de selección se implementó el sistema de cifra repartidora, que es un elemento del sistema de elección que cambió la representación de los partidos y movimientos políticos en este órgano electoral, en tanto, opera como un juego de fuerzas políticas que tiene como sustento, los votos que obtiene cada lista. La cifra repartidora consiste, básicamente, en calcular el número de votos mínimo que una lista requiere para alcanzar una curul o escaño; esto quiere decir que cada lista participante en una elección obtiene tantas curules, cuantas veces quepa el valor de la cifra repartidora en el total de votos la susodicha lista. Según el artículo 263 de la Carta, dicho guarismo surge de aplicar un cálculo aritmético basado en el resultado de dividir el total de votos de cada una de las listas, por uno, por dos, por tres, por cuatro, hasta llenar el total de curules a proveer. Lo anterior arroja un número total



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

de resultados que, ordenados de mayor a menor, según el número de escaños por proveer, el último de estos resultados es la cifra repartidora.

En tercer lugar, al haber guardado silencio la norma constitucional en punto al procedimiento detallado para dichos efectos, impera acudir a la Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso, que rigen las actuaciones de ese cuerpo legislativo para las elecciones que deba efectuar en el ámbito de su competencia. El capítulo II de la ley *ibidem*, trae un acápite denominado «*De los funcionarios elegidos por el congreso*», que en su artículo 21 prescribe:

**ARTÍCULO 21. CONVOCATORIA.** Los candidatos propuestos a la consideración del Congreso pleno serán presentados oficialmente por las corporaciones o instituciones postulantes o por los miembros del Congreso, en el término que señalen las disposiciones vigentes. Se adjuntarán copias auténticas de los documentos que acrediten las calidades exigidas para desempeñar el cargo, las que serán calificadas por la respectiva comisión.

El Presidente del Congreso citará, en forma personal y por escrito, con ocho (8) días de anticipación, a los Senadores y Representantes a una reunión especial del Congreso pleno, con el solo fin de proceder a la elección de que se trate.

La citación deberá contener el día y la hora de cumplimiento de la sesión y los nombres del candidato o candidatos postulados.

A su turno, el artículo 60 de la Ley 5ª de 1992, dispone:

**ARTICULO 60.** Integración y funciones. Previa a la sesión inaugural de las Cámaras Legislativas, la autoridad electoral enviará a cada una de ellas la lista de los Congresistas electos, quienes deberán identificarse ante el Presidente de la Junta Preparatoria. Con posterioridad se hará ante el Presidente de la correspondiente Cámara.

En cada una de las Cámaras se dispondrá la integración de la Comisión de Acreditación Documental a razón de cinco (5) miembros por cada corporación, y por el período constitucional. Los documentos que acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas, serán revisados por la Comisión dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. El informe respectivo será evaluado por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección del caso. (Subrayas de la Sala)

Por último, el artículo 61 prevé la posibilidad de abrir una etapa de objeción frente a los documentos allegados por los aspirantes, cuando se encuentre que estos no están ajustados a la ley. Así, señala la disposición:

**ARTICULO 61.** Objeciones. Cuando el respectivo Presidente objetare los documentos por no hallarlos en la forma legal, el Congresista a quien esa credencial se refiera no tendrá voz ni voto en las deliberaciones hasta tanto se haga claridad en ello. En tratándose de objeciones a otros documentos



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

presentados, éstos se remitirán a la autoridad postulante para que proceda a su corrección en el término de los ocho (8) días siguientes, o para que disponga el envío de acreditación de quien ha de reemplazar. (Subrayas de la Sala)

Es de advertir que de las dos normas transcritas anteriormente se contemplan dos situaciones claramente diferenciadas: **i)** unos supuestos que son exclusivos de la sesión inaugural de las cámaras legislativas, que operan antes de iniciarse el período constitucional relacionada con los congresistas electos y, **ii)** unas reglas referidas a la conformación de la Comisión de Acreditación Documental y el procedimiento para dictaminar sobre el cumplimiento de los requisitos y calidades para cualquier clase de elección que deba efectuar el Congreso de la República.

Una vez la Comisión Conjunta de Acreditación Documental del Congreso de la República elabora el dictamen o informe, el artículo 61 de la Ley 5ª de 1992 prescribe que el mismo debe ser remitido a la plenaria de la Corporación para que esta lo evalúe, con anterioridad a abordarse la fase de elección. A su turno, el artículo 136 de la Ley 5ª de 1992, describe el acto de elección que se puede sintetizar así: i) designación de comisión escrutadora; ii) votación; iii) escrutinio, lectura de papeletas y entrega de resultado por parte de la comisión; iv) declaratoria de haberse elegido con apego a la constitución y a la ley al candidato que obtuvo la mayoría de votos; v) toma de juramento.

Ahora bien, al margen de las diferentes fases que hacen parte del proceso electoral, anteriormente explicadas, la Sala concluye que del artículo 264 superior se desprenden dos grandes etapas a saber: la postulación y la elección, constituyendo cada una de ellas una expresión de diferentes potestades que el constituyente le otorgó a los partidos políticos y al Congreso de la República, respectivamente, las cuales otorgan a cada una de esas autoridades unos deberes.

En este sentido, la postulación impone a los partidos políticos el derecho-deber de «*postular*» a candidatos, bien sea de forma individual o en coalición, que tengan las condiciones de elegibilidad que en este caso impone el artículo 232 de la carta política por vía de la remisión que efectúa el artículo 264 *ibidem* en punto a los requisitos necesarios para ser magistrado del CNE. Se enfatiza en que dicha elegibilidad no se puede traducir en otra cosa distinta que la «*Cualidad de elegible*»<sup>18</sup>, de tal manera que ese acto de postulación tiene como presupuesto ontológico que el candidato de la colectividad tenga el carácter de elegible de cara a las exigencias constitucionales, lo que supone la consecuente acreditación de esas calidades para ese momento<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> <https://dle.rae.es/elegibilidad?m=form>

<sup>19</sup> En este mismo sentido, ya la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse, por ejemplo, en materia de concursos públicos, ha dicho: «Aunque la persona que cumple los



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

A su turno, la elección, tal como se vio en las normas referenciadas en párrafos anteriores, implica para el Congreso de la República una etapa preliminar de verificación de las documentales que los partidos allegan con la postulación y que dan cuenta del cumplimiento de los requisitos constitucionales de los candidatos inscritos en las listas, para posteriormente ejercer propiamente la potestad eleccionaria en aras de conformar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral con estricta sujeción al sistema de cifra repartidora.

En suma, la etapa de postulación se materializa en un acto dispositivo y autónomo por medio del cual las colectividades políticas postulan listas de candidatos cuya vocación de elegibilidad debe ser acreditada para ese momento. Mientras que la elección se produce al seno de un escenario de deliberación y votación democrática.

## 6. Análisis de los cargos de las demandas

Bajo el marco normativo analizado en los acápites anteriores, la Sala abordará los diferentes tópicos que se anunciaron en la fijación del litigio, con el fin de determinar si el acto de elección demandado está incurso en alguna de las causales de nulidad que se le endilgan.

### 6.1 Acreditación del requisito de experiencia de quince (15) años

Previo a contabilizar la experiencia que adjuntó el demandado para la postulación que el Partido Liberal hizo ante el Congreso de la República, resulta necesario precisar cuáles son los extremos inicial y final que delimitan ese cómputo de tiempo. Efectuado esto, se verificará si el señor Altus Alejandro Baquero Rueda cumplió con la exigencia constitucional.

#### 6.2.1 El extremo inicial a tener en cuenta para el cómputo de la experiencia de quince (15) años que contempla el artículo 232, numeral 4 de la Constitución Política

En este aspecto, se recuerda que el artículo 232, numeral 4, de la Constitución Política dispone que la experiencia requerida para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia es de quince (15) años, no obstante, la norma superior no precisa desde cuándo debe contabilizarse aquella. Es por dicho silencio de la norma constitucional que el demandado trae a colación unos pronunciamientos que, según su parecer, sugieren que ese extremo inicial lo sea la fecha de

---

requisitos fijados en la convocatoria no tiene por ese solo hecho mérito, sí tiene **derecho a concurrir al concurso una vez cumpla los requisitos de la convocatoria** y a que esta concurrencia no se interfiera arbitrariamente.» (Corte Constitucional, sentencia C-386 de 2022, MP Jorge Enrique Ibáñez Najar).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

terminación de materias, tesis que no acogerá esta Sala con fundamento en las razones que se irán exponiendo en los párrafos subsiguientes.

El demandado referencia el Concepto 240691 de 2022 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se atiende una consulta del Ministerio del Interior, tendiente a que se le precise «*si se considera procedente que la experiencia profesional de un abogado se contabilice a partir de la terminación y aprobación de la totalidad de materias que conforman el pensum académico, de tal manera que se determine el cumplimiento de requisitos para acceder al cargo de Magistrado del Consejo Nacional Electoral*».

Ante dicho interrogante, la citada entidad emite una respuesta afirmativa en punto a considerar que para el cargo consultado sí es posible contabilizar la experiencia a partir de la terminación y aprobación de las materias del pensum académico. Sustenta dicha tesis en la literalidad del artículo 229<sup>20</sup> del Decreto Ley 019 de 2022<sup>21</sup>.

La Sala coincide en parte con el ejercicio interpretativo que sugiere el demandado, bajo el entendido de que ante la falta de previsión del constituyente debe acudir a la *analogía legis*, conforme a la cual es posible aplicar una ley a una situación no contemplada explícitamente en ella<sup>22</sup>. No obstante, no es posible dar aplicación al artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2022, dado que en relación con la forma como se contabiliza la experiencia profesional para ocupar cargos en la rama judicial, existe una norma especial, esto es, el párrafo 1º del artículo 128 de la Ley 270 de 1996<sup>23</sup>, que regula de forma específica diferentes aspectos de la administración de justicia, que en lo pertinente prescribe:

**ARTÍCULO 128. REQUISITOS ADICIONALES PARA EL DESEMPEÑO DE CARGOS DE FUNCIONARIOS EN LA RAMA JUDICIAL.** Para ejercer los cargos de funcionario de la Rama Judicial deben reunirse los siguientes requisitos adicionales, además de los que establezca la ley:

1. Para el cargo de Juez Municipal, tener experiencia profesional no inferior a dos años.
2. Para el cargo de Juez de Circuito o sus equivalentes: tener experiencia profesional no inferior a cuatro años.
3. Para el cargo de Magistrado de Tribunal: tener experiencia profesional por lapso no inferior a ocho años.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 229. Experiencia profesional. Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior. (...)

<sup>21</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>22</sup> Frente a la aplicación de esta figura, consúltese: Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 1995, MP Carlos Gaviria Díaz.

<sup>23</sup> Estatutaria de la Administración de Justicia.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Los delegados de la Fiscalía deberán tener los mismos requisitos exigidos a los funcionarios ante los cuales actúan.

**PARÁGRAFO 1º. La experiencia de que trata el presente artículo deberá ser adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en el ejercicio de la función judicial.** En todo caso, para estos efectos computará como experiencia profesional la actividad como empleado judicial que se realice con posterioridad a la obtención del título de abogado. (Negrillas no pertenecen al texto).

Así las cosas, por vía de analogía, ante el vacío del artículo 232, numeral 4 de la Constitución Política, debe acudirse al párrafo anteriormente transcrito, que establece que, para los cargos desempeñados por los funcionarios de la rama judicial, el cómputo de la experiencia profesional debe contabilizarse a partir de la obtención del título de abogado.

Ahora bien, aunque la norma no hace referencia específica a la experiencia de los magistrados de alta corte, sino que alude a la experiencia para los cargos de juez municipal, juez de circuito y magistrado de tribunal, el sentido teleológico de la disposición, permite afirmar que lo que quiso establecer el legislador estatutario fue una regla especial y de mayor exigencia para efectos de contabilizar la experiencia para los cargos de funcionarios de la rama judicial. En consecuencia, nada obsta para que esta misma regla sea aplicable a los magistrados que integran las altas cortes de justicia del país, quienes por la misma condición, están en la cúspide del poder judicial.

Pensar que la exigencia de computar la experiencia profesional a partir de la obtención del título de abogado, no es aplicable a los magistrados de los órganos de cierre, sugiere un tratamiento diferenciado que no resulta adecuado, razonable ni justificado. En este punto, vale recordar que la doctrina constitucional admite tratos diferenciados cuando los mismos i) atienden a un fin constitucionalmente válido, ii) el trato diferenciado es adecuado al fin que se persigue y iii) sean conducentes y proporcionales de cara a los valores, principios y derechos que se pretenden garantizar<sup>24</sup>. En el presente caso, no se observa que esta distinción cumpla estas reglas y, por el contrario, su aplicación a los magistrados de alta corte, se aviene perfectamente al principio de igualdad, transparencia e imparcialidad que debe guiar el acceso a los cargos públicos.

Es por lo anterior que en los casos originados en las demandas formuladas contra la elección de los señores Carlos Alfonso Negret Mosquera<sup>25</sup> y Carlos Ernesto

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2020

<sup>25</sup> Consejo de Estado, sentencia del 9 de marzo de 2017, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, 11001-03-28-000-2016-00064-00, demandado: Carlos Alfonso Negret Mosquera – defensor del pueblo.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Camargo Assís<sup>26</sup>, elegidos en su oportunidad por la Cámara de Representantes para el cargo de defensor del pueblo, se dio aplicación al parágrafo 1º del artículo 128 de la Ley 270 de 1996, teniendo en cuenta que, para el ejercicio de ese empleo, la constitución exige acreditar las mismas calidades para ser magistrado de alta corte.

En relación con los casos que se referencian, el demandado defiende su postura conforme a un extracto de la sentencia que definió la legalidad del acto de elección del señor Carlos Alfonso Negret Mosquera, que literalmente dice «(...) *el demandado terminó materias el 6 de junio de 1987, la experiencia profesional que se tendrá en cuenta es la que adquirió a partir de esa fecha, relacionada con la profesión de abogado*». A este respecto, debe señalarse que, en efecto, en dicha providencia se consignó esta afirmación, pero se trató de una imprecisión que no se compagina con lo dicho en la *ratio decidendi* del fallo en la que se concluyó:

Así las cosas, por aplicarse al Defensor del Pueblo las mismas calidades exigidas a los magistrados de altas cortes, la experiencia de los 15 años debe contarse **a partir de la obtención del título profesional de abogado**.

(...)

Por tal razón, el análisis debe centrarse en determinar si acreditó el ejercicio de la profesión de abogado por más de 15 años **después de la obtención del título**. (Negrillas y subrayados de la Sala)

Tampoco las expresiones que destaca el autor se acompañan con el análisis de fondo que se hizo de la experiencia del señor Negret Mosquera, pues, justamente, no se tuvo como válida aquella obtenida en el Ministerio de Agricultura, cuando se afirmó «*ya que fue anterior a la fecha de obtención del título de abogado, puesto que estuvo vinculado a esa entidad desde el 13 de julio de 1981 hasta el 27 de julio de 1982.*»<sup>27</sup>.

Acorde con los anteriores razonamientos, se concluye que el extremo inicial para la contabilización de la experiencia contemplada en el artículo 232.4 superior, es aquella obtenida con posterioridad a la obtención del título de abogado.

### **6.2.2 El extremo final a tener en cuenta para el cómputo de la experiencia de quince (15) años que contempla el artículo 232, numeral 4 de la Constitución Política**

El demandado y el apoderado del Congreso de la República, en relación con el extremo final, plantean que los requisitos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral deben acreditarse al momento de la elección, lo que tendría

<sup>26</sup> Consejo de Estado sentencia 14 de octubre de 2021, M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil, Rad. 11001-03-28-000-2020-00078-00, demandado: Carlos Ernesto Camargo Assis – Defensor del Pueblo

<sup>27</sup> Pág. 32 de la sentencia.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

sustento en la taxatividad del artículo 232 Superior en tanto utiliza las expresiones «Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere (...)» (Subrayado de la Sala). Así, de los vocablos destacados, se podría entender que se es magistrado el día en que el postulado es elegido en esa dignidad; por consiguiente, resulta factible pensar que las exigencias constitucionales se podrían acreditar hasta el día de la designación.

Sin embargo, la Sala debe ser enfática en señalar que esta postura no resulta ajustada al ordenamiento jurídico, ni al verdadero alcance de la disposición constitucional, en tanto la norma superior tan solo tuvo como propósito señalar los requisitos para ser magistrado de alta corte, sin que haya aludido al momento en que los mismos se deban cumplir. Por lo tanto, la interpretación que más se adecúa a las normas que regulan esta elección y los principios propios de la función administrativa, como pasa a explicarse, seguidamente, es que los requisitos para aspirar a ser magistrado del CNE, deben cumplirse al momento de la postulación de la lista candidatos efectuada por el partido o movimiento político ante el Congreso de la República.

Esta tesis tiene como fundamento el análisis de las normas a partir de una interpretación sistemática<sup>28</sup> y teleológica<sup>29</sup> de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y de algunas disposiciones de la convocatoria expedida para elegir los magistrados del CNE, que rigieron el presente proceso, tal como se explicará en los párrafos subsiguientes.

En primer lugar, el **artículo 21** de la Ley 5ª de 1992, que refiere a la fase de convocatoria para las elecciones de dignatarios en el Congreso de la República, establece:

**ARTÍCULO 21. CONVOCATORIA.** Los candidatos propuestos a la consideración del Congreso pleno serán presentados oficialmente por las corporaciones o instituciones postulantes o por los miembros del Congreso, en el término que señalen las disposiciones vigentes. Se adjuntarán copias auténticas de los documentos que acrediten las calidades exigidas para desempeñar el cargo, las que serán calificadas por la respectiva comisión. (subrayado fuera de texto).

<sup>28</sup> Conforme a esta herramienta hermenéutica se «...considera a la norma como parte de un todo cuyo significado y alcance debe entonces fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece, es decir, que supone una lectura de la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta.» (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de abril de 2016, MP Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 215001333301020130013401)

<sup>29</sup> «Se denomina a la técnica mediante la cual la aplicación de cualquier texto legal requiere una previa identificación del propósito o valor que la norma busca proteger.» (Tomado del texto *Módulo de interpretación constitucional*, LOPEZ, Diego, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Pág. 38)



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

En este orden, al señalar la norma que los candidatos propuestos a consideración del Congreso pleno serán presentados oficialmente por las corporaciones o instituciones postulantes *«en el término que señalen las disposiciones vigentes»*, se colige claramente que hay una única oportunidad en la cual se debe hacer la respectiva postulación por parte del partido o movimiento político o la coalición conformada por estos para la elección de estos dignatarios, al tiempo que este término constituye el límite para acreditar las calidades y condiciones personales que habilitan a los integrantes de la lista inscrita para participar de este proceso de elección.

Así mismo, al señalar la disposición que los candidatos propuestos a la consideración del Congreso pleno, serán presentados oficialmente por las corporaciones o instituciones postulantes, y *«deberán adjuntar las copias auténticas de los documentos que acrediten las calidades exigidas para desempeñar el cargo»*, se extrae, lógicamente, que esta acreditación solo puede hacerse en el plazo fijado por la convocatoria, es decir, en el interregno que se precisa como límite para la postulación, lo cual está ligado al cumplimiento de los requisitos legales de idoneidad del aspirante que integra la respectiva lista.

Un entendimiento distinto, como el que propone el demandado, según el cual, el extremo final para acreditar la experiencia profesional corresponde a la fecha de la elección, alteraría las reglas de la convocatoria, que constituye la ley del proceso de selección, en tanto permitiría abrir la puerta para que los postulados pudieran allegar documentos con posterioridad al cierre de esta etapa. Por lo tanto, debe entenderse que el plazo para la postulación de listas de candidatos por parte de las colectividades políticas para la elección de miembros del CNE, es improrrogable y vincula tanto a la administración como a los participantes y su desconocimiento constituye una clara afrenta de los derechos de quienes sí cumplieron a cabalidad con la acreditación plena de los requisitos en la etapa correspondiente, afectando la confianza y la seriedad del proceso.

De otra parte, al señalar el legislador que los documentos serán *«calificados»* por la respectiva comisión, –entiéndase la Comisión de Acreditación Documental– debe entenderse, como lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que dicha expresión, consiste en *«Expresar o declarar un juicio sobre algo o alguien»*<sup>30</sup>. Por tanto, el juicio o declaración atribuida a la mencionada comisión, solo podría hacerse a partir de los documentos que dicha instancia tuvo en su poder al momento de hacer la calificación, esto es, aquellos que fueron allegados al efectuarse la postulación.

Sería absurdo pensar que la calificación pudiera hacerse sobre calidades, requisitos y experiencias futuras del candidato que integra la lista, o exigir a esta

<sup>30</sup> Aceptación extraída de la página oficial de la Real Academia Española (<https://dle.rae.es/calificar>).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

comisión hacer un pronóstico sobre lo que sucederá respecto del postulado después del cierre de la etapa de acreditación. De ahí la importancia de la función que cumple la Comisión de Acreditación Documental, en cuanto otorga certeza sobre validación del cumplimiento de los requisitos exigibles a los participantes al momento del cierre de esta etapa, conforme a los documentos acompañados con el acto de postulación.

Ahora bien, conforme a esta interpretación sistemática y finalística de las disposiciones aplicables al caso, también resulta importante destacar el **artículo 60** de la Ley 5ª de 1992 que prescribe que:

Los documentos que acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas, serán revisados por la Comisión dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. El informe respectivo será evaluado por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección del caso. (Subrayas no pertenecen al texto)

De lo anterior se colige que el sentido de esta disposición, es señalar que la documentación allegada por la entidad u organismo postulante, en este caso, por el partido o movimiento político, debe dar cuenta del cumplimiento de la totalidad de los requisitos, calidades o condiciones habilitantes de los postulados, desde el mismo momento en que la colectividad política presenta ante la secretaria del congreso, la lista de candidatos para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral.

En efecto, el alcance de la expresión serán revisados por la Comisión «*dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación*», denota que dicha comisión solo podrá hacer la evaluación de las hojas de vida con los soportes radicados hasta el momento de su «*presentación*» o postulación por parte la colectividad política, siendo improcedente computar experiencia adicional y posterior a dicha fecha, por lo que quien no ha completado para ese momento los quince años (15) años de experiencia profesional para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral, no podría ser considerado como candidato hábil.

Por último, se precisa que el apartado de la norma que señala que el informe respectivo «*será evaluado*» por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección, no puede entenderse como una posibilidad de reabrir la etapa de acreditación de requisitos, como lo pretende hacer ver el demandado. En efecto, el verbo «*evaluar*» se circunscribe a «*Estimar, apreciar, calcular el valor de algo*»<sup>31</sup> que, para el caso concreto, debe entenderse como aquella labor

<sup>31</sup> Aceptación extraída de la página oficial de la Real Academia Española (<https://dle.rae.es/evaluar?m=form>).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

efectuada sobre los documentos que dan fe de la aptitud legal del integrante de la lista, radicados con la postulación.

Además, esta norma debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el **artículo 61** de la Ley 5ª de 1992, en cuanto prevé la posibilidad de que la plenaria objete cualquier documento allegado por los aspirantes, cuando no los encuentre ajustados a la ley:

**ARTICULO 61.** Objeciones. (...) En tratándose de objeciones a otros documentos presentados, éstos se remitirán a la autoridad postulante para que proceda a su corrección en el término de los ocho (8) días siguientes, o para que disponga el envío de acreditación de quien ha de reemplazar. (Subrayas de la Sala)

Tampoco de esta disposición puede derivarse la posibilidad de perfeccionar o complementar, con posterioridad al cierre de la postulación, los requisitos o la experiencia profesional inicialmente acompañada con el acto de inscripción de hojas de vida, por el solo hecho de permitirse al congreso remitir los documentos a la autoridad postulante para que «*proceda a su corrección*». Lo anterior por cuanto debe entenderse que tal ejercicio recae solamente sobre los mismos documentos que la Comisión de Acreditación tuvo la oportunidad de examinar, que bien podría referirse a defectos formales en su elaboración, piénsese en imprecisiones tipográficas (error en el nombre, cédula, cargo, ausencia de firma de la autoridad competente etc.) o enmendaduras que pudieran generar dudas o un problema de ilegitimidad de algún dato que deba ser corroborado.

La tesis contraria significaría que la expedición del acto de elección estaría siempre condicionada en el tiempo hasta tanto el postulado acreditara con certificaciones posteriores el ejercicio de la profesión durante 15 años. Sin duda, esto daría al traste con principios fundantes del acceso al empleo público – particularmente, la transparencia–, comoquiera que no puede convocarse y tramitarse un proceso de elección en torno a un determinado ciudadano, frente al cual, se espera que «*algún día*» cumpla con el referido requisito, lo que sin duda se agrava ante un hecho que si es conocido y determinado, cual es la terminación del período de los magistrados del CNE que impone que la elección se efectúe sin dilaciones algunas.

De igual manera, la estructura del proceso de elección de los magistrados del CNE, conformada por fases, momentos o etapas de que da cuenta la convocatoria, contenidas en las Resoluciones 4 y 5<sup>32</sup> del 11 de agosto de 2022,

<sup>32</sup> Esta última modificó el artículo 1 de la Resolución 4 de 2022, quedando en los siguientes términos: «Convóquese a los Partido o Movimientos Políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, para que postulen ante el Congreso de la República al menos dos candidatos para proveer los cargos de Magistrados del Consejo Nacional Electoral. Adóptese el siguiente cronograma para los efectos de la presente Resolución». El cronograma inicial no fue modificado.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

emitida por la mesa directiva del Congreso, precisan que la fase de «*inscripción de las hojas de vida*» es del 12 al 17 de agosto de 2022, lo cual, no permite tener como tiempos de servicios prestados para acreditar la experiencia profesional, aquellos cumplidos con posterioridad a la fecha de postulación. Ello desconocería la naturaleza preclusiva de los términos, que supone siempre un inicio y un fin, y que una vez agotada la etapa correspondiente, no puede retrotraerse o reabrirse la oportunidad, bajo ningún pretexto, salvo para corregir irregularidades de forma, como lo prescribe el artículo 41 del CPACA.

Así las cosas, el análisis sistemático y teleológico aquí efectuado da cuenta que la tesis esbozada no resulta, irrazonable, desproporcionada o arbitraria, pues, a la vez que armoniza las normas superiores analizadas con el procedimiento electoral establecido en la Ley 5 de 1992, delimita con mayor ahínco las etapas de postulación y elección que, como vimos en el acápite 5 de esta providencia, implican para los partidos políticos y para el Congreso de la República unas facultades específicas.

Aunado a lo anterior, tal comprensión de la normativa, tampoco afecta el derecho de acceso al cargo público, frente al cual, vale la pena recordar su contenido y alcance:

(...) La jurisprudencia constitucional ha señalado que el ámbito de protección del derecho de acceso a cargos públicos comprende cuatro dimensiones: (i) el derecho a posesionarse, reconocido a las personas **que han cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para acceder al cargo**. Como se expuso, dentro de estos requisitos se encuentra el no estar incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad; (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para tomar posesión de un cargo, diferentes a las establecidas en el concurso de méritos; (iii) la facultad de elegir, de entre las opciones disponibles, aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos; y (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima a quien ocupa el cargo público.

57. El derecho a acceder a cargos públicos **no es absoluto**, por el contrario está sujeto a límites y **requisitos constitucionales**, legales y reglamentario. En efecto, el artículo 123 de la Constitución señala que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Por ello, quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias que procuran la realización del interés general y garantizan el cumplimiento de los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Constitución<sup>33</sup>. (Negritas no pertenecen al texto)

Acorde con el anterior extracto, se tiene que la interpretación normativa que aquí se efectúa, lejos de restringir el ejercicio derecho de acceso a los cargos públicos,

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2019 del 28 de agosto de 2019, MP Carlos Bernal Pulido.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

más bien se acompasa con el carácter relativo de los derechos subjetivos en cuanto debe prevalecer el interés general y los principios constitucionales, los cuales, en el *sub examine*, se materializa en el imperativo de que todos los aspirantes participen en igualdad de condiciones y que aquel que resulte elegido cumpla con los requisitos de experiencia contemplado en el artículo 232.4 de la Constitución Política de 1991.

Por lo anteriormente expuesto, se impone concluir que debe tenerse como extremo final para efectos del cómputo de la experiencia profesional de que trata el artículo 232 numeral 4 de la Constitución política, la fecha en que el partido o movimiento político postula la lista de candidatos ante el Congreso de la República.

### 6.2.3 Análisis de la situación particular del demandado

Una vez sentada la tesis de la Sala Electoral en punto a los extremos inicial y final que marcan el derrotero para efectos de verificar el cumplimiento del requisito de la experiencia de quince (15) años de que trata el artículo 232 de la Carta, en armonía con el artículo 264, se analizará si el demandado cumple con esta exigencia.

Sea lo primero señalar que los demandantes aluden que algunas de las certificaciones allegadas por el demandado al trámite electoral son falsas, en cuanto se aduce que las vinculaciones que allí se enuncian no existieron, mismo argumento conforme al cual se formuló tacha de falsedad. Sin embargo, no existen pruebas en el expediente que den cuenta de la falsedad ideológica aludida, así como tampoco se podrían descartar las referidas certificaciones, pues al no darse trámite a la tacha de falsedad, la presunción de autenticidad de esas documentales se mantiene incólume.

En el caso concreto, se tiene que el demandado se graduó como abogado el **22 de agosto de 2007** (extremo inicial). Lo anterior se advierte de la certificación obrante en el plenario, del siguiente tenor<sup>34</sup>:

<sup>34</sup> Anotación 22 del sistema de gestión judicial SAMAI (2022-00322-00).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

LA SECRETARIA ACADÉMICA  
de la FACULTAD DE JURISPRUDENCIA de la  
UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
Personería Jurídica Res.58 de septiembre 16 de 1895  
NIT: 860.007.759-3

CERTIFICA:

Que **Altus Alejandro Baquero Rueda**, identificado con documento de identidad No. 80.768.578 de Bogotá D.C., cursó y aprobó el plan de estudios del programa **Jurisprudencia** durante el período comprendido entre el segundo período académico del año 2002 y el primer período académico del año 2007, recibió el título de **Abogado**, el veintidós (22) de agosto del año dos mil siete (2007), según consta en el Acta de Grado No. 107-02-07, folio No.7.

De otro lado, está acreditado en el expediente que la coalición de partidos y movimientos políticos, integrada, entre otros, por el Partido Liberal Colombiano, al que pertenecía el señor Altus Alejandro Baquero Rueda, radicó la lista de inscritos ante la secretaria general del Congreso, el **17 de agosto de 2022**<sup>35</sup> (extremo final), es decir, el último día de las inscripciones. Por lo tanto, en esta fecha se materializó la postulación del demandado como integrante de lista para ser elegido como magistrado del Consejo Nacional Electoral.

Acorde con lo anterior, sería del caso proceder a valorar cada una de las vinculaciones laborales que el demandado acompañó con el acto de postulación efectuada por la coalición de partidos para establecer si cumple con los quince (15) años de experiencia. Sin embargo, el solo cálculo del tiempo transcurrido entre el **22 de agosto de 2007** (día la obtención del título) y el **17 de agosto de 2022** (postulación), sin interrupción alguna, arroja como resultado un total de catorce (14) años, once (11) meses y veinticinco (25) días, de lo que se concluye fácilmente que el demandado no acreditó la experiencia exigida en el artículo 232 numeral 4, en concordancia con el artículo 164 de la Constitución Política.

En este orden, salta a la vista que incluso en el supuesto que entre ambas fechas jamás se hubiere interrumpido sus vinculaciones laborales, el señor Altus Alejandro Baquero Rueda no acreditaría el requisito de experiencia que exige la norma constitucional, razón por la cual, se advierte que la Comisión de Acreditación Documental Conjunta del Congreso de la República, incurrió en un error al certificar, en el informe técnico respectivo, que el postulado Altus Alejandro Baquero cumplía con la experiencia de quince (15) años de ejercicio de la profesión de abogado; error que dada su magnitud no podía generar ni siquiera un asomo de confianza legítima para el demandado de ser elegido en el cargo.

<sup>35</sup> Anotación 11 del sistema de gestión judicial SAMAI (Proceso 2022-00322-00).



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Acorde con el análisis de la censura estudiada, la Sala concluye que el acto de elección del demandado Altus Alejandro Baquero Rueda está incurso en las causales de nulidad del artículo 137 (infracción de las normas en que debería fundarse, falsa motivación y expedición irregular ) y 275.5 (incumplimiento de calidades y requisitos constitucionales y legales) del CPACA, por haberse vulnerado los artículos 264, 232, 13 y 209 de la Constitución Política; artículo 60 de la Ley 5ª de 1992, y las Resoluciones 4 y 5 del 11 de agosto de 2022, expedidas por la mesa directiva del Congreso de la República, por lo que se impone declarar la nulidad del mismo, sin perjuicio del estudio que seguidamente se hará de los demás reparos expuestos por los demandantes.

### **6.3 Violación del artículo 127 superior, por haber intervenido en política y utilizado el empleo para respaldar su interés electoral**

En relación con la intervención en política, se señala en la demanda con radicado 2022-00320-00, donde funge como parte actora Giovanni Rafael Decola Vásquez, que la sola inscripción del señor Baquero Rueda como precandidato constituye una clara e inexorable participación en política, en este caso, bajo el amparo del Partido Liberal Colombiano, al promover él mismo su candidatura, razón por la cual se vulneró el artículo 127 constitucional que le prohíbe a los servidores públicos participar de las actividades partidistas.

En cuanto a la utilización del empleo para respaldar su propia causa, se aduce que el demandado, en su calidad de secretario general de la Defensoría del Pueblo, con facultad de nombrar y contratar familiares o allegados de los congresistas «*ya estaba ejerciendo presión*» sobre quienes eran competentes para intervenir en su elección, por lo que se concluye que sobre el señor Altus Baquero pesaba una inhabilidad para postularse y ser elegido magistrado del CNE. Por lo anterior, se afectó el derecho de igualdad y los principios de transparencia, moralidad, imparcialidad y eficacia, previstos en el artículo 13 y 209 constitucional. Agrega, que es materialmente imposible que el señor Baquero Rueda, se haya inscrito y hubiere obtenido 38 votos de 47 parlamentarios liberales (quienes podían votar hasta por 2 candidatos distintos), sin haber intervenido en política.

A este respecto, impera precisar el alcance de los incisos 2º y 4º del artículo 127 de la Constitución Política:

#### **ARTICULO 127. (...)**

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

(...)

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Referente al primero de los incisos transcritos, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta limitación de los servidores públicos, de cara a las normas internacionales que protegen la libertad de expresión y la participación política. Al respecto, en la sentencia C-794 de 2014, se precisó:

(...) Para evitar una interpretación excesiva o deficiente, la Corte considera que la prohibición que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato. No hace parte del significado constitucional de las expresiones “*actividades de los partidos y movimientos*” y “*controversias políticas*”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general. Esta conclusión se fundamenta en varias razones.

(...)

Es claro que la Constitución en esta materia no se opone a que los ciudadanos, incluso quienes sirven al Estado, intervengan en controversias que reflejan disputas ciudadanas –sin propósitos electorales o partidistas directos- alrededor de los propósitos que debe perseguir el Estado y los medios para alcanzarlos. Los problemas de la comunidad conciernen a todos y, en esa medida, el Estado debe facilitar la participación de todos en la vida política (art. 2) y los ciudadanos cumplir ese deber (art. 95.5).

Conforme a lo anterior, el correcto entendimiento del inciso 2º del artículo 127 superior, sugiere que la prohibición constitucional se enmarca en las actividades y controversias estrictamente políticas, esto es, aquellas dirigidas a favorecer una causa partidista con fines netamente electorales. En otros términos, la conducta prohibitiva se inscribe en el desarrollo de un certamen electoral, en la cual los partidos políticos participan para obtener el favor popular. Una interpretación más amplia, como lo indica el alto tribunal, vulneraría otros derechos que, lejos de ser reducidos a su mínima expresión, deben ser armonizados con este tipo de mandatos constitucionales.

En el presente caso, no estamos en la referida hipótesis, pues, se trata simplemente del legítimo derecho que le asiste a cualquier persona de someter su nombre para acceder a un cargo público. El sistema de elección de los magistrados del CNE, comporta una etapa de postulación que hacen los partidos y movimientos políticos, a través de listas, ya sea de forma individual o por



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

coaliciones, para que el Congreso proceda a su elección. Este ejercicio, en sí mismo, dista claramente de la prohibición constitucional prevista en el inciso 2 del artículo 127 superior, pues, como se indicó, esta limitación de los empleados del Estado, está dirigida a asegurar que la función pública no se ponga al servicio de los intereses electorales propios de los partidos o movimientos políticos que hacen campaña en los certámenes democráticos. Por lo tanto, las actividades que llevó a cabo el señor Altus Baquero Rueda con el fin de conseguir el apoyo necesario para su elección no podrían considerarse como una indebida participación en política.

De otro lado, en relación con el inciso 4º del artículo 127 en comento, que prescribe que: «*La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.*», debe entenderse en el mismo sentido, es decir, que se trata de una actividad irregular en la cual el servidor público «*presiona*», «*constríne*» o «*determina*», por la fuerza, a los ciudadanos electores para que acompañen una determinada causa o campaña política que se presenta en el marco de los procesos democráticos.

Así entonces, en el presente caso, no se observa la configuración de ninguno de los elementos que comporta la prohibición normativa, ni mucho menos de una eventual situación de inhabilidad, por encontrarnos ante un procedimiento eleccionario en el que el demandado podía participar, tal como ya se precisó.

Ahora bien, frente a la supuesta presión que el señor Baquero Rueda pudo ejercer por el hecho de que, previo a su elección se desempeñaba como secretario general de la Defensoría del Pueblo, con facultades de nominación y contratación, esta es una inferencia que hace el demandante, sin respaldo probatorio alguno. En efecto, el demandante hace consistir este cargo en que, en su calidad de secretario general de la Defensoría del Pueblo, con facultad de nombrar y contratar familiares o allegados de los congresistas «*ya estaba ejerciendo presión*» sobre quienes eran competentes para intervenir en su elección. Esta es una percepción que tiene el demandante, que no acompaña con pruebas ni evidencias, razón por la cual se desestima por la Sala.

#### **6.4 Desconocimiento de la cuota de género en la conformación de la lista de postulados que remitió el Partido Liberal Colombiano**

La demandante Pamela Melissa Hernández Cabrera, en el proceso 2022-00321-00, expresa que el Partido Liberal Colombiano, mediante oficio de 17 de agosto de 2022, envió al Congreso de la República una lista para proveer el cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral compuesta por dos hombres, a saber:



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

a) Benjamín Ortiz Torres y, b) Altus Alejandro Baquero Rueda<sup>36</sup> y como suplentes de igual manera, otros dos participantes del mismo género. Al respecto, dice que esa lista desconoce la cuota de género establecida en la Ley 581 de 2000, aplicable a la elección de la referencia, en tanto la citada colectividad postuló solo a candidatos hombres.

Debe señalar la Sala, a este respecto, que por la forma como está instituida la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, por «*listas de candidatos*» que pueden presentar los partidos o movimientos, en forma individual o por coalición, entre ellos, para que por el sistema de cifra repartidora el al Congreso de la República, seleccione los integrantes de este órgano electoral, el 30% de que trata la Ley 581 de 2000, no puede predicarse de la escogencia que hizo el partido Liberal, sino de la «*lista de coalición*» que, finalmente fue presentada al Congreso de la República, dentro de la cual los candidatos del Partido Liberal fueron inscritos.

Según las pruebas allegadas al plenario, el partido Liberal no presentó una lista individual como colectividad, sino que integró la lista de coalición, integrada por los partidos Colombia Humana, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Polo Democrático Alternativo, Unión Patriótica UP, Liberal Colombiano, Conservador Colombiano, Partido de la Unión por la Gente - Partido de la U, Cambio Radical, Alianza Verde, Comunes, Alianza Social Independiente (ASI), Nuevo Liberalismo, Liga de Gobernantes Anticorrupción - Liga, MIRA, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente, Dignidad y Partido Demócrata Colombiano. En esta lista por coalición, fueron inscritas tres (3) mujeres de una lista de diez (10) integrantes, a saber: Fabiola Márquez Grisales, Alba Lucía Velásquez Hernández y Maritza Martínez Aristizábal, por lo tanto, concluye la Sala que no se vulneró la cuota de género de que trata la Ley 581 de 2000.

En un caso similar, esta Sección Quinta, mediante sentencia del 7 de septiembre de 2015, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2014-00134-00, arribó a la misma conclusión, cuando se censuraba la escogencia que hizo el partido de la U de sus precandidatos, que finalmente fueron inscritos por la coalición de partidos conformada para dichos efectos. Allí se indicó:

(...) como bien lo precisó el agente del Ministerio Público, es necesario resaltar que en el caso particular del partido de la U, está demostrado que el procedimiento de selección de los precandidatos a magistrados del Consejo Nacional Electoral se reglamentó mediante la Resolución No. 028 de 2014 y que se efectuó una

<sup>36</sup> En ese mismo oficio el Partido Liberal Colombiano también enlistó los nombres de Harry Giovanni González García y Ángel María Preciado Vidal, para que en caso de alguna novedad frente a los postulados principales, ocuparan el lugar de estos últimos.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

convocatoria pública y abierta para todos los militantes que cumplieran con los requisitos que exige la ley para ocupar dicho cargo.

Dentro de ese trámite se presentaron 9 candidatos de los cuales sólo dos eran mujeres (las doctoras Astrid Sánchez Montes y Liliana Cardona), quienes dentro de la votación que efectuó la bancada obtuvieron 9 y 6 votos respectivamente, con lo cual ocuparon los puestos 4º y 5º dentro de todos los aspirantes.

Es decir, fue la decisión de la mayoría de la bancada, dentro de un proceso democrático que se adelantó con las garantías del caso, la que determinó el orden en que se inscribiría la “pre-lista de candidatos” de ese partido político (dentro de la cual se incluyó a las citadas señoras), lo cual posteriormente sirvió de base para configurar la plancha No. 1 que se presentó mediante la concertación con los demás integrantes de la Unidad Nacional. Ese trámite fue objetivo, público, transparente e imparcial, en el cual gozaron de las mismas oportunidades y garantías de inscripción y postulación, tanto los aspirantes del sexo masculino como las del sexo femenino.

El anterior análisis resulta perfectamente aplicable al caso concreto, dadas las similitudes fácticas, pues la postulación que finalmente hizo la coalición de partidos, anteriormente reseñada, fue precedida de una escogencia interna que hizo el Partido Liberal donde se escogieron dos (2) precandidatos que finalmente entraron a hacer parte de la lista inscrita (plancha 1) junto con los demás postulados de otras colectividades. Así las cosas, no prospera la censura dirigida a demostrar el desconocimiento de las previsiones contenidas en la Ley 581 de 2000.

#### **6.5 El demandado se encontraba incurso en una inhabilidad en los términos del artículo 5º de la Ley 190 de 1995**

Los demandantes María Angélica García Sarmiento y Nicolás Youn Díaz, alegaron que el acto de elección desconoce a su vez el artículo 5º de la Ley 190 de 1995, por haberse realizado el nombramiento del señor Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral, sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo. Aunado a esto, dicen que se aportó documentación, presuntamente falsa, para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, razón por la cual está incurso en la causal de inhabilidad a que se refiere dicha norma.

Para analizar esta censura, es pertinente traer a colación la norma cuyo desconocimiento se alega:

**ARTÍCULO 5o.** En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años.

El primer supuesto de la norma –inciso primero–, el cual no puede erigirse como una infracción que pueda constituir una causal de nulidad del acto de elección, se refiere, específicamente, a un deber que tiene los nominadores de revocar el nombramiento efectuado a una persona, sin el lleno de requisitos legales. En este sentido, la norma no tiene que ver con el trámite regulado para la realización de un nombramiento o algún elemento de validez de la elección, sino de la consecuencia que acarrea para quien profiere la designación, cuando se advierta que ésta resulta contraria a derecho.

En relación con el segundo aparte del precepto, lo que allí se contempla es una inhabilidad para ejercer funciones públicas a consecuencia de ocultar información o allegar documentación falsa que sirva de sustento a la hoja de vida, supuestos que no se advierten en el *sub examine*, pues, en el plenario no se allegó una prueba que demuestre la presunta falsedad alegada por los demandantes respecto de los documentos que sirvieron para soportar esta censura.

En suma, no se advierte la configuración de vicio alguno en punto al alegado desconocimiento del artículo 5º de la Ley 190 de 1995.

## 7. Conclusión

Acorde con los razonamientos expuestos en los numerales 6.2.2 y 6.2.3, la Sala concluye que el acto de elección del Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral está incurrido en las causales de nulidad contempladas en los artículos 275.5 y 137 –particularmente, infracción a norma superior y falsa motivación–. Por consiguiente, este colegiado declarará la nulidad del mismo.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la elección del señor Altus Alejandro Baquero Rueda, como magistrado del Consejo Nacional Electoral, contenida en el acta del 30 de agosto de 2022 del Congreso de la República.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-000320-00 (Ppal.),  
11001-03-28-000-2022-000321-00, 11001-03-28-000-2022-000322-00 y  
11001-03-28-000-2022-000324-00 (Acum.)  
Demandantes: Giovanni Rafael Decola Vásquez y otros  
Demandado: Altus Alejandro Baquero Rueda – magistrado del CNE

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente  
Salva voto

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.