



Demandante: Josías Fiesco Agudelo
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil
Rad: 11001-03-28-000-2026-00016-00

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., nueve (9) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00016-00
Demandante: JOSÍAS FIESCO AGUDELO
Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

AUTO RECHAZO DE DEMANDA

Corresponde al despacho proveer sobre la admisión de la demanda interpuesta por el señor Josías Fiesco Agudelo, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la Resolución 1117 del 30 de enero de 2026, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, «por la cual se inscribe el comité promotor y se reconoce el vocero de una iniciativa legislativa de orden nacional de origen ciudadano».

I. ANTECEDENTES

1. Como supuestos fácticos de la demanda, el actor manifestó que el 26 de diciembre de 2025, un grupo de ciudadanos radicó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) la solicitud de inscripción de un comité promotor para adelantar la iniciativa legislativa de orden nacional denominada «Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia».
2. Con la solicitud de inscripción, los promotores allegaron el texto completo del proyecto de ley, cuyo objeto no se limita a convocar al Congreso de la República a debatir la posibilidad de una ley con los fines señalados, en los términos del artículo 376 de la Constitución Política, sino que establece, en forma detallada, lo siguiente:
 - a) La composición numérica de la Asamblea Constituyente
 - b) Las circunscripciones electorales específicas
 - c) Reglas de elegibilidad para la escogencia de delegados, de acuerdo con el grupo poblacional
 - d) Límites materiales al ejercicio del poder constituyente
 - e) Duración del funcionamiento de la Asamblea Constituyente
 - f) Texto de la pregunta que sería sometida a votación





3. Para la parte actora, el contenido del proyecto no es solo una propuesta legislativa, sino que presenta un diseño integral del proceso constituyente, en el que se establecen reglas cerradas sobre la configuración, límites y funcionamiento de la eventual asamblea constituyente.
4. Adujo que, en la motivación del acto acusado, la RNEC expuso que su función se limitaba a la verificación de requisitos formales, sin efectuar un análisis sobre la correspondencia material ente el instrumento presentado y la figura jurídica de iniciativa legislativa prevista en la Constitución Política y en la Ley 1757 de 2015.
5. Precisó que se utilizó la forma de un mecanismo de participación ciudadana para que se tramitara un proceso constituyente, asunto que le corresponde, en cuanto al diseño constitucional, al Congreso de la República, según lo prevé el artículo 376 de la Constitución Política.
6. Por lo anterior, el acto acusado incurrió en falsa motivación, toda vez que la RNEC le impartió el trámite a un proceso de reforma constitucional, bajo la figura de mecanismo de participación ciudadana de iniciativa legislativa. La verificación de requisitos formales no puede hacerse a través un examen meramente mecánico o documental. Por ello, antes de constatar si se allegó un formulario, si se identificaron a los promotores o si se designó a un vocero, era necesario determinar qué tipo de mecanismo fue el que se solicitó.
7. Indicó que la calificación jurídica del instrumento constituye un presupuesto lógico para cualquier control formal, ya que solo es posible la verificación de requisitos si previamente se ha identificado con precisión la naturaleza de la figura jurídica invocada.

II. CONSIDERRACIONES

2.1. Competencia

8. De acuerdo con lo previsto en los artículos 125.3¹ y 169² de la Ley 1437 de 2011, el magistrado ponente es competente para resolver respecto de la admisión y rechazo de la demanda.

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

3. **Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia**, incluida la que resuelva el recurso de queja.

² ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:



2.2. Caso concreto

9. Revisado el contenido de la demanda y el acto cuya nulidad se pretende, el despacho advierte que la Resolución 1117 del 30 de enero de 2026, proferida por la RNEC, no constituye un acto susceptible de control judicial, pues no contiene una decisión de fondo que culmine una actuación administrativa.

10. Se trata de un acto de trámite mediante el cual se efectuó la revisión de los requisitos exigidos en el artículo 6.º de la Ley 1757 de 2015³ para el trámite de la iniciativa legislativa tendiente a la «Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente», presentada por el señor Armando Custodio Wouriyú Valbuena, quien figura como promotor y vocero del grupo significativo de ciudadanos que solicitó la inscripción de ese mecanismo de participación ciudadana.

11. La referida resolución no produce un efecto jurídico definitivo, si se tiene en cuenta que la RNEC solo cumplió una labor de carácter eminentemente instrumental o de operatividad administrativa tendiente a la revisión de los presupuestos legales para la inscripción del comité promotor, establecidos en el citado artículo 6.º de la Ley 1757 de 2015 y en la Resolución 8628 del 14 de agosto de 2024⁴, expedida por ese organismo.

12. Así, por ejemplo, debía verificar que los interesados en la inscripción del comité promotor de la iniciativa legislativa sean ciudadanos en ejercicio y que la información registrada en el formulario corresponda a los nombres y números de identificación que se encuentran en la base de datos del Archivo Nacional de Identificación (ANI) y que se haya designado a un vocero, quien «será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del

³ «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática». ARTÍCULO 6. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana. En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

a). El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;
b). El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
c). La exposición de motivos que sustenta la propuesta;
d). El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato. Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.
(...).

⁴ «Por la cual se reglamenta el procedimiento ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de la solicitud de inscripción del promotor o comité promotor en las iniciativas ciudadanas legislativas y normativas, referendos, consultas populares y revocatoria del mandato, se derogan las resoluciones 4745 del 7 de junio de 2016 y 117 del 12 de enero de 2021 y se adoptan otras medidas para tramitar estos mecanismos de participación ciudadana».



referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato». ⁵

13. Una vez efectuada la revisión de los presupuestos normativos ya mencionados por parte del Grupo de Mecanismos de Participación Ciudadana de la RNEC, se inscribieron a los ciudadanos integrantes del comité promotor de la iniciativa legislativa, se reconoció al vocero y se ordenó la notificación de la decisión a este último.

14. De igual forma, se advirtió que, conforme a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011⁶, no era procedente la interposición de recurso alguno.

15. Al respecto, se tiene que, por regla general, los actos definitivos son los únicos susceptibles de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que estos son los que contienen una manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, por los cuales se crea, modifica o extingue una situación jurídica. Excepcionalmente, también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de la actuación administrativa.

16. En efecto, el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, contempla la posibilidad de que actos de trámite puedan convertirse o terminar siendo actos definitivos en la medida en que la decisión adoptada impida continuar con la actuación administrativa, lo que habilita el ejercicio del control jurisdiccional.

17. La controversia planteada por la parte actora se sustenta en una supuesta falsedad en los motivos de la Resolución 1117 del 30 de enero de 2026, por cuanto se estableció que el instrumento utilizado por los promotores corresponde a una iniciativa legislativa, en los términos del artículo 103 de la Constitución Política y de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, cuando en realidad se trata de la estructuración de un procedimiento de reforma constitucional.

18. De la lectura de los artículos 8.º y siguientes de la Ley 1757 de 2015, la RNEC debe diseñar y entregar el formulario al promotor del mecanismo de participación ciudadana. Posterior a ello, se debe superar la etapa de recolección de apoyos.

19. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la iniciativa legislativa, la RNEC deberá

⁵ Artículo 5.º de la Ley 1757 de 2015.

⁶ ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los **de trámite**, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.



verificar el número de apoyos requeridos⁷. Luego, el respectivo registrador expedirá una certificación⁸ acerca del número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos, y del cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta.

20. Asimismo, de acuerdo con el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015⁹, el registrador del Estado Civil no podrá expedir la certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esa norma o cuando los mismos reflejen que la campaña excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

21. En ese contexto, se tiene que la decisión de inscribir el comité promotor de una iniciativa legislativa no produce un efecto jurídico definitivo respecto del trámite iniciado, salvo que, en efecto, el plazo legal para ese propósito ya hubiere vencido, caso en el cual, si no se ha logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada, tal como lo establece el artículo 11¹⁰.

22. Por consiguiente, el acto que se cuestiona constituye apenas el inicio del procedimiento para la iniciativa legislativa, por lo que deberá surtirse todo el trámite para la recolección de los apoyos ciudadanos y la presentación de los estados contables conforme a la ley, en orden a que se adopte la decisión correspondiente.

23. Así pues, la resolución demandada no culmina la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia y, en esa medida, no tiene la connotación de acto administrativo pasible de control judicial. La circunstancia descrita constituye causal de rechazo de la demanda, según lo consagrado en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, cuyo texto es el siguiente:

⁷ Artículo 14 de la Ley 1757 de 2015.

⁸ Artículo 15 *ibidem*.

⁹ ARTÍCULO 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el Artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

PARÁGRAFO. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁰ Respecto de actos de trámite proferidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil para mecanismos de participación ciudadana, puede consultarse: auto del 14 de abril de 2023, rad. 11001-03-28-000-2023-00018, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Josías Fiesco Agudelo
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil
Rad: 11001-03-28-000-2026-00016-00

ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial» (resalta el despacho).

24. Con fundamento en la norma en cita, comoquiera que la Resolución 1117 del 30 de enero de 2026 no constituye una decisión susceptible de control de legalidad por parte del juez de lo contencioso administrativo, se rechazará la demanda.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

III. RESUELVE:

PRIMERO: Recházase la demanda presentada por el señor Josías Fiesco Agudelo en contra de la Resolución 1117 del 30 de enero de 2026, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>