

ELECCION DE REPRESENTANTES DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES Y JUECES DE LA REPUBLICA Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL – La exigencia de recolección de firmas para presentar la candidatura establecida por la Comisión Interinstitucional excede sus facultades

El actor estima que el literal b) del artículo transcrito vulnera los artículos 13 y 40 de la Constitución al establecer como requisito para la inscripción el respaldo de un “20% de servidores aptos para votar en el respectivo distrito”. Que en Bogotá, Medellín y en las capitales departamentales del país existen dos distritos judiciales distintos. Indica que al no ser homogéneo el mapa judicial, tal exigencia crea condiciones de desigualdad favoreciendo los distritos más pequeños, en especial, si se tiene en cuenta que se trata de una elección de una representación a nivel nacional. Sostiene que la exigencia de la recolección de firmas desconoce el derecho a la igualdad y el derecho de participación democrática. (...) La facultad otorgada por el constituyente derivado alude única y exclusivamente a las actividades de establecer, reformar y disponer tendientes a poner en orden la designación de los votos para la elección, en este caso de los representantes de los dos sectores a elegir, magistrados y jueces de la República, y empleados de la Rama Judicial. Por contera, a la Comisión Interinstitucional no se le asignó la competencia de establecer requisitos para acceder a la elección. Por lo tanto, la exigencia del 20% de respaldo para la inscripción de los candidatos, de entrada, transgrede el derecho fundamental a elegir y ser elegido contemplado en el artículo 40 de la Constitución Política, por cuanto el único requisito establecido por el Acto Legislativo 02 de 2015 consiste en que los candidatos pertenezcan al sector al cual van a representar. En otras palabras, la exigencia de acompañar la inscripción con firmas que equivalgan al 20% del número de funcionarios o empleados aptos para votar en la respectiva seccional, no es un paso o escalón dentro del procedimiento para elegir los representantes de los magistrados, jueces y empleados de la Rama, sino que se constituye en un requisito, que a todas luces es contrario a la facultad otorgada de organización electoral. Exigir firmas que representen el 20% del número de funcionarios o empleados de la Seccional, es una carga adicional que estableció la Comisión Interinstitucional, sin estar facultada para ello, y que además no tiene ningún fundamento, pues establecer el 20% resulta arbitrario ya que no existen estudios o argumentos que sustenten esa cifra y puede ser cualquier otra: el 15% o 5% o el 30%. Tal como ya se ha señalado, la competencia de la Comisión en materia de las elecciones de los representantes, es únicamente para organizar el proceso electoral, que culmine con la escogencia de los representantes por votos de sus compañeros, pero no tiene facultad reglamentaria ni extraordinaria de legislador, ni puede de ninguna manera equiparar estas elecciones sectoriales a elecciones populares o a los mecanismos de participación ciudadana que requieren apoyos de firmas para su inscripción o para el inicio del proceso. Pues en esos casos los apoyos por firmas van a respaldar inscripciones de candidatos para elecciones por voto popular y/o iniciativas en mecanismos de participación en los que interviene la ciudadanía en general, que nada tienen que ver con elecciones sectoriales, como las de los representantes de los jueces, magistrados y empleados de la Rama Judicial, en las que la participación se limita a estos sectores.

MEDIDAS CAUTELARES – Concepto y procedencia / MEDIDAS CAUTELARES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Evolución normativa / MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA – Ley 1437 de 2011

Las medidas cautelares, son mecanismos jurídicos, establecidos por el legislador con fundamento constitucional, que tienen como finalidad garantizar la eficacia de

las providencias judiciales que ponen fin a un proceso. Teniendo de presente los aspectos generales de las medidas cautelares es importante profundizar frente a éstas en los medios de control de lo contencioso administrativo, para lo cual el Despacho retoma lo dicho en ocasión pretérita, cuando se señaló que: “Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no se regulaba medio de cautela diferente a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, la cual tuvo su primera aparición con el desarrollo legal de la Ley 130 de 1913 -primer Código de lo Contencioso Administrativo- y luego en la Carta de 1886, a la que se introdujo mediante Acto Legislativo No. 1 de 1945, disponiéndose que solo procedía para ciertos procesos ordinarios que se adelantaran ante esta jurisdicción, es decir, aquellos orientados al control de legalidad de actos administrativos. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se establecieron medidas cautelares distintas a la de “Suspensión Provisional”, las cuales como se indicó se clasificaron según su naturaleza en preventiva, conservativa y anticipativa, y se pueden decretar según el derecho que se reclama.” En este evento, el demandante ha deprecado con el carácter de urgente la tradicional y propia del Derecho Contencioso Administrativo, esto es, la suspensión provisional del acto demandado, prevista en el artículo 238 de la Carta Política y desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes). Hoy en día el artículo 229 del CPACA consagra la medida en comento exigiendo una “petición de parte debidamente sustentada”, y el 231 impone como requisito la “violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”. Pero el CPACA fue aún más allá y consagró las llamadas medidas cautelares de urgencia, previendo para ellas un trámite expedito y muy ágil, en los términos del artículo 234: “Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”. Entonces, las disposiciones generales, a las cuales hay que remitirse, precisan que la medida cautelar: **i)** se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación contenida en la demanda y **ii)** al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del nuevo CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 231 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 234

ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Medida cautelar de urgencia. Suspensión provisional / UNIDAD NORMATIVA – De conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011 sólo puede acudirse a esta figura al dictar el fallo, y no al estudiar la medida cautelar

Si bien el actor estima, en la corrección de la demanda, que se debe dar aplicación al párrafo del artículo 135 del CPACA que dispone que: “El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conformen unidad normativa con aquellas otras que declare nulas por inconstitucionales”, lo cierto es que tal aplicación solo puede darse por el juez al momento de proferir la sentencia y no en el estudio de la medida cautelar, pues como se evidencia de la norma transcrita todas las expresiones se refieren precisamente a la etapa de dictarse el fallo y no ab initio del proceso. Por ende, en este instante procesal no es posible acudir a la figura de la “unidad normativa” por cuanto el propio legislador señaló en el artículo 231 del CPACA que la medida de suspensión provisional surge, “del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas”, lo que resalta que se limita a las “normas invocadas” por lo que el juez de lo contencioso administrativo no puede aducir integración normativa en tan precaria etapa.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 135 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 231

PRINCIPIO DE COLABORACION – En virtud de este principio la Comisión la Comisión Interinstitucional puede solicitar el apoyo y acompañamiento de otras entidades públicas en la realización de las elecciones de representantes de magistrados de tribunales y jueces de la república y empleados de la Rama Judicial

El actor sostiene que la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial le impuso a otros órganos autónomos funciones que solo pueden ser conferidas por el legislador lo que, a su juicio, vulnera los artículos 122 y 150 de la Constitución Política. Es de manifestar que si bien es cierto que la Comisión Interinstitucional no le puede imponer motu proprio cargas a otros entes estatales, lo cierto es que de la redacción de las normas transcritas se evidencia que existen expresiones como: “apoyo de la Registraduría”, “facilitados para este fin por el Ministerio”, “en presencia de un Delegado de la Procuraduría General”, razón por la cual ha de entenderse que dichas normas fueron proferidas dentro del principio de colaboración que debe existir dentro de las distintas ramas y órganos del poder público. Efectivamente, tal como lo manifiesta el demandante, asignar competencias a entidades autónomas como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, es abiertamente inconstitucional, por una vía como la que se materializa a través de los actos cuestionados, pues viola todos los principios generales establecidos en la Constitución del estado de derecho, tridivisión de poderes, y autonomía de los organismos de control, entre otros; sin embargo, entiende el Despacho que la regla ha de analizarse bajo el entendido que la presencia de funcionarios de los organismos de control y el apoyo de la Organización Electoral y el Ministerio de las Comunicaciones, tiene que ver con el mandato de separación funcional y colaboración armónica de las entidades estatales, dentro de sus competencias,

asignadas por la Constitución y la ley, tal como lo advierte el inciso final del artículo 113 de la Carta; no se trata de la asignación de nuevas competencias, sino de solicitudes de acompañamiento y apoyo por parte de la Comisión Interinstitucional a otros organismos del Estado siempre dentro del marco de sus facultades y competencias Constitucionales y Legales, destinatarios estos que al atender las solicitudes deberán verificar si su marco funcional les permite tal apoyo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00021-00(A)

Actor: FEDERICO GONZÁLEZ CAMPOS

Referencia: Auto admisorio con suspensión provisional

Una vez corregida la demanda, según los requerimientos del auto de 13 de agosto de 2015, procede el Despacho, con fundamento en el literal c) del artículo 184.4 del CPACA, a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Federico González Campos contra los Acuerdos Nos. 6¹ y 7² del 17 y 30 de julio 2015, respectivamente, proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y, sobre la medida cautelar de **urgencia** respecto de la suspensión de los efectos de los citados actos administrativos.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y pretensiones

En ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la parte actora incoó demanda con el objeto de que se anulen los artículos 1, 2, 3 parágrafo, 5 literal b), 6, 7, 8, 11, 12, 15 y 17 del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015, y de los artículos 1, 2, 3, y 4 del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, ambos proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

¹ "Por el cual se convoca a los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República y Empleados de la Rama Judicial para elegir su Representante y conformar el Consejo de Gobierno Judicial".

² "Por el cual se modifica y se aclara el Acuerdo N° 06 del 17 de julio de 2015".

2. Hechos

Como fundamentos fácticos, en síntesis, se plantearon los siguientes:

2.1. El 7 de julio de 2015³, el Congreso de la República publicó el Acto Legislativo No. 02 de 1° de julio de 2015, por medio del cual se adoptó la llamada *“reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictaron otras disposiciones”* que modificaron la estructura de gobierno y administración del poder judicial.

2.2. El artículo 15 de ese Acto Legislativo reemplazó el artículo 254 de la Constitución Política y creó el Consejo de Gobierno Judicial como autoridad encargada, entre otras competencias, de definir las políticas de la Rama Judicial.

2.3. Así mismo, en el artículo 18 transitorio de la citada reforma constitucional, se consagró que el Gobierno Nacional antes del 1° de octubre de 2015 debe presentar un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial y hasta tanto ésta se expida, los miembros del Consejo de Gobierno Judicial serían designados mediante elecciones que *“serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial”*.

2.4. El 17 de julio de 2015, la Comisión Interinstitucional profirió el Acuerdo No. 06 *“por el cual se convoca a los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República y Empleados de la Rama Judicial para elegir su Representante y conformar el Consejo de Gobierno”*, que luego fue modificado por el Acuerdo N°. 07 emanado de la misma Comisión el 30 de julio del presente año.

2.5. Afirma que los Acuerdos demandados pretenden dar cumplimiento a lo previsto en la parte final del literal a), numeral primero del artículo 18; sin embargo, además de organizar las elecciones, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial realizó la convocatoria pública y asignó funciones a otros órganos del poder público.

2.6. Lo anterior implicó la vulneración de múltiples cláusulas constitucionales, entre ellas, los artículos 13, 40, 122, 126 y 150 de la Constitución, pues la Comisión Interinstitucional traspasó su competencia meramente organizativa y usurpó lo que por expresa disposición constitucional se encuentra reservado al Legislador.

³ Según el Diario Oficial No. 49.560, la promulgación del Acto Legislativo No. 02 de 2015 ocurrió el 1° de julio de 2015.

2.7. Los actos acusados transgredieron los artículos 13 y 40 de la Constitución en la medida en que establecieron que para la inscripción de los candidatos era necesario tener el respaldo del 20% de los “*servidores aptos para votar en el respectivo distrito*”.

2.8. Asegura que no tuvieron en cuenta que el mapa judicial del país tiene particularidades tan variables como las que ocurren en Bogotá y Medellín en las que funcionan dos distritos judiciales distintos.

2.9. La exigencia del requisito del 20% de apoyos para respaldar las candidaturas, impidió apoyar las postulaciones de otras seccionales, y vulneró la igualdad de condiciones y la participación en el proceso democrático.

2.10. Finalmente, precisó que de acuerdo con el artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015, la única competencia estatuida por el constituyente delegado era la referida a “**organizar**” las elecciones de los representantes de las bases judiciales al Consejo de Gobierno Judicial, por lo que la regulación de los demás aspectos “*excedió la competencia constitucional asignada de manera transitoria*” a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

II. CONSIDERACIONES

1. De la admisión de la demanda

Habida cuenta que la corrección a la demanda se ajustó a los requerimientos que se efectuaron en el auto inadmisorio⁴ y que ahora ésta reúne los requisitos contemplados en el artículo 135 inciso segundo del CPACA que dispone que el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad “*de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional*”, naturaleza que se predica de los Acuerdos demandados, en tanto contienen verdaderos lineamientos y generalidades, mediante las cuales se fijan las reglas de participación en la conformación del Consejo de Gobierno Judicial, estableciendo período de los representantes a elegir; requisitos de inscripción y documentos que deben adjuntarse; cierre de la inscripción; elaboración de lista de inscritos; día de la elección; los jurados de votación de cada mesa, forma de designación de éstos en presencia de la Procuraduría General de la Nación; la forma de votar y algunas de sus vicisitudes; la consolidación de resultados; declaratoria de elección, entre otras regulaciones; para el Despacho es claro el carácter general y regulatorio del acto demandado, de su óptica normativa y aplicación *erga omnes*, en tanto excede el concepto de acto de convocatoria de mero trámite.

⁴ Auto de 13 de agosto de 2015.

Por otra parte, el artículo 184 *ibídem* otorga a este medio de control el trámite de un proceso especial y dispone como presupuestos formales de la demanda los siguientes: indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas y exponer el concepto de la violación.

Al efecto la parte actora planteó que los artículos 1, 2, 3 parágrafo, 5 literal b), 6, 7, 8, 11, 12, 15 y 17 del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015, que su documento anexo y que los artículos 1, 2, 3, y 4 del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, ambos proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial transgreden los artículos 13, 40, 122, 126 y 150 de la Constitución y 18 numeral 1° literal a) del Acto Legislativo 02 de 2015.

Como fundamento de la demanda alegó las siguientes censuras: **i)** violación al principio de igualdad que debe observarse en los procesos de elección, como garantía mínima a quienes aspiran a ocupar los mencionados cargos de representación en la nueva estructura del poder judicial; **ii)** violación del artículo 40 y 126 constitucional en tanto no se reguló ni se establecieron parámetros que garantizaran el derecho de participación de los empleados de las Altas Cortes; **iii)** extralimitación en la competencia asignada por el numeral 1° literal a) del artículo 18 el Acto Legislativo 02 de 2015 al regular materias que desbordan el concepto de su competencia que se circunscribe a “organizar elecciones”; **iv)** violación de la reserva legal establecida en el inciso 3° del artículo 126 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, así como, la transgresión de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, y equidad de género allí consagrados para los procesos de elección de servidores públicos; y **v)** violación del contenido del artículo 122 y 150 Superior por extralimitación y desbordamiento de las facultades otorgadas a la Comisión Interinstitucional en el Acto Legislativo, al establecer en contravía del orden constitucional, funciones y atribuciones a otros organismos del Estado, esto es, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

El demandante presentó escrito de corrección en el cual: **i)** incluyó dentro de las pretensiones la solicitud de nulidad del Acuerdo 07 de 2015, que modificó el acto inicialmente demandado, **ii)** acreditó la publicación de los actos demandados en la página web institucional de la Rama judicial www.ramajudicial.gov.co y **iii)** adecuó el escrito de conformidad con lo indicado en el auto inadmisorio, proferido por este Despacho el 13 de agosto de 2015.

Habida cuenta que se reúnen los requisitos formales previstos por los artículos 162 y 163 del CPACA, procede la admisión por cuanto: **i)** se trata de un medio de control de naturaleza pública, que no requiere agotar requisito de procedibilidad; **ii)** la incoa el actor en su

condición de ciudadano; **iii)** las pretensiones y los actos administrativos generales demandados fueron individualizados y, se acreditó que los mismos se encuentran publicados en la web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co; **iv)** se identificaron las partes con sus respectivas direcciones para notificación; **v)** La demanda se presentó en forma separada y se explicaron sus fundamentos fácticos y el concepto de violación, con indicación de las normas que se estiman transgredidas y **vi)** se cuenta con un acápite de pruebas y anexos.

En cuanto a la *causa petendi* recae sobre la nulidad del acto de convocatoria para elegir el representante de Magistrados de Tribunales, Jueces y Empleados al Consejo de Gobierno Judicial y la conformación de éste, contenido en el Acuerdo No. 06 de 17 de julio de 2015 y la modificación y aclaración al mismo contenida en el Acuerdo No. 07 del 30 de julio de 2015, ambos proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

Así las cosas, en razón al carácter general y regulatorio de los actos acusados, desde su óptica normativa y aplicación *erga omnes*, puesto que no atiende simplemente al concepto de acto de convocatoria de mero trámite, en tanto se trata de un acto de contenido electoral que fija el proceso de elección de los representantes de los magistrados de tribunales y jueces de la República y empleados de la Rama Judicial para integrar el Consejo de Gobierno Judicial, es a esta Sección del Consejo de Estado, por ser electoral el asunto demandado en inconstitucionalidad, a quien le corresponde el trámite de la presente demanda, la cual será fallada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de conformidad a lo consagrado en el artículo 184 del CPACA.

De acuerdo con las circunstancias expuestas, se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 162 y 163 del CPACA, en consecuencia, como la demanda reúne los requisitos legales, de conformidad con el numeral 4° del artículo 184, SE ADMITIRÁ contra los artículos 1, 2, 3 parágrafo, 5 literal b), 6, 7, 8, 11, 12, 15 y 17 del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015, su documento anexo y contra los artículos 1, 2, 3, y 4 del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y se ordenarán las decisiones consecuenciales en la parte resolutive.

2. De la petición de la medida cautelar de urgencia

2.1. De las medidas cautelares: concepto y finalidades

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo cautelar como:

“1. adj. Der. Preventivo, precautorio. U. t. en sent. fig.

2. adj. Der. Dicho de una medida o de una regla: Destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo. Acción, procedimiento, sentencia cautelar.”⁵

De tal acepción se puede inferir que las medidas cautelares tienen, entre otros, el objeto de prevenir un hecho o una situación jurídica, pero además de tal propósito también pueden ser conservativas, anticipativas o de suspensión.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-379 de 2004⁶ al referirse al concepto de las medidas cautelares sostuvo que:

“(…) son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido.”

En relación con su fundamento constitucional, el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia, precisó que:

“Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal. Sin embargo, la Corte ha afirmado que “aunque el Legislador, goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente, por cuanto estas medidas, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio. Por ende, (…) los instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio.”

Así, las medidas cautelares, son mecanismos jurídicos, establecidos por el legislador con fundamento constitucional, que tienen como

⁵ <http://lema.rae.es/drae/?val=cautelar>

⁶ M.P. Alfredo Beltrán Sierra

finalidad garantizar la eficacia de las providencias judiciales que ponen fin a un proceso.

Teniendo de presente los aspectos generales de las medidas cautelares es importante profundizar frente a éstas en los medios de control de lo contencioso administrativo, para lo cual el Despacho retoma lo dicho en ocasión pretérita⁷, cuando se señaló que:

*“Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no se regulaba medio de cautela diferente a la **suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos**, la cual tuvo su primera aparición con el desarrollo legal de la Ley 130 de 1913 -primer Código de lo Contencioso Administrativo-⁸ y luego en la Carta de 1886⁹, a la que se introdujo mediante Acto Legislativo No. 1 de 1945, disponiéndose que solo procedía para ciertos procesos ordinarios que se adelantaran ante esta jurisdicción, es decir, aquellos orientados al control de legalidad de actos administrativos.*

⁷ Ver Salvamento de Voto de quien aquí funge como Ponente emitido dentro de la acción de tutela 2013-06871-01.

⁸ **La Ley 130 de 1913**, en el artículo 59 señaló:

“Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Sección y repartida que sea, se dicta por el Magistrado sustanciador un auto en que se ordene:

(...)

d) La suspensión provisional del acto denunciado, cuando ella fuere necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave”.

Posteriormente, el **artículo 94 de la Ley 167 de 1941** – Segundo Código Contencioso Administrativo – dispuso:

“El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos pueden suspender los efectos de un acto o providencia, mediante las siguientes reglas:

1o. Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave.

Si la acción es la de nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma positiva de derecho.

Si la acción ejercitada es distinta de la de simple nulidad del acto, debe aparecer comprobado, aunque sea sumariamente, el agravio que sufre quien promueve la demanda.

2o. Que la medida se solicite de modo expreso, en el libelo de demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquélla.

3o. Que la suspensión no esté prohibida por la ley”.

Así mismo. El Código Contencioso Administrativo -**Decreto 01 de 1984-**, en su **artículo 152**, estableció:

“El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. *Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*

2. *Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*

3. *Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.*

⁹**Artículo 193:** *La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.*

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se establecieron medidas cautelares distintas a la de "Suspensión Provisional"¹⁰, las cuales como se indicó se clasificaron según su naturaleza en preventiva, conservativa y anticipativa, y se pueden decretar según el derecho que se reclama¹¹."

En este evento, el demandante ha deprecado con el carácter de URGENTE la tradicional y propia del Derecho Contencioso Administrativo, esto es, la suspensión provisional del acto demandado, prevista en el artículo 238 de la Carta Política y desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

Hoy en día el artículo 229 del CPACA consagra la medida en comento exigiendo una "petición de parte debidamente sustentada", y el 231 impone como requisito la "(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

Pero el CPACA fue aún más allá y consagró las llamadas medidas cautelares de urgencia, previendo para ellas un trámite expedito y muy ágil, en los términos del artículo 234: "Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse

¹⁰ "La suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, como quiera que, con el decreto de aquella, se suspenden los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos subjetivos o colectivos que se pueden ver conculcados con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona" (Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 1° de diciembre de 2008. M.P. Enrique Gil Botero).

¹¹ El Artículo 230 del C.P.A.C.A., establece que las medidas deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda y señaló que el juez o magistrado, podrá decretar una o varias de las siguientes:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello, fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes obligaciones de hacer o no hacer.

inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”.

Entonces, las disposiciones generales, a las cuales hay que remitirse, precisan que la medida cautelar: **i)** se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado - siempre que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación contenida en la demanda y **ii)** al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del nuevo CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento.

2.2. De la competencia para decidir la medida cautelar solicitada

En relación con la competencia para resolver la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, el legislador estableció en el literal c) del artículo 184.4 del CPACA que *“la suspensión provisional del acto, se resolverá por el Magistrado Ponente en el mismo auto que admite la demanda”*, en concordancia con los artículos 2°, 3° y 4° del Acuerdo No. 148 de 2014¹² proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado. En consecuencia, procede este Despacho a decidir sobre la medida cautelar deprecada.

2.3. De la decisión de la medida cautelar solicitada

El señor Federico González Campos en escrito aparte a la demanda, en el que expresamente remite a los argumentos expuestos en ésta, solicita como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1, 2, 3 parágrafo, 5 literal b), 6, 7, 8, 11, 12, 15 y 17 del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015, así como su anexo, y de los artículos 1, 2, 3, y 4 del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, expedidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

¹² *“Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 58 de 1999”.*

El actor afirmó que las disposiciones acusadas resultan abiertamente violatorias de la Constitución Política, hecho que encuadra en la primera posibilidad que da el artículo 231 del CPACA, al analizar la contraposición entre éstas y las normas constitucionales invocadas como vulneradas.

El demandante sostuvo que se transgreden los artículos 13, 40, 122, 126 y 150 de la Constitución, así como, el 18 numeral 1° literal a) del Acto Legislativo 02 de 2015. Alegó como censuras, los siguientes reproches:

i) Violación al principio de igualdad que deben observar los procesos de elección, como garantía mínima para quienes aspiran a ocupar los mencionados cargos de representación en la nueva estructura del poder judicial, por establecer un porcentaje del 20% de respaldo de servidores aptos para votar en cada seccional lo cual no tuvo en cuenta que el mapa judicial del país es variable. Máxime si se tiene en cuenta que las elecciones tienen el carácter de nacionales.

ii) Violación del artículo 40 y 126 constitucional en tanto no se reguló ni se establecieron parámetros que garantizaran el derecho de participación de los empleados de las Altas Cortes.

iii) Extralimitación en la competencia asignada en el numeral 1° literal a) del artículo 18 el Acto Legislativo 02 de 2015 al regular materias que desbordan el concepto de su competencia que se circunscribe a *“organizar elecciones”*.

iv) Violación de la reserva legal establecida en el inciso 3° del artículo 126 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, así como la transgresión de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, y equidad de género allí consagrados para los procesos de elección de servidores públicos.

v) Violación del contenido del artículo 122 y 150 Superior por extralimitación y desbordamiento de las facultades otorgadas a la Comisión Interinstitucional en el Acto Legislativo, al establecer, en contravía del orden constitucional, funciones y atribuciones a otros Organismos del Estado, en concreto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Tecnologías de la información y Comunicaciones.

Antes de estudiar la medida deprecada, huelga precisar que si bien el actor estima, en la corrección de la demanda, que se debe dar aplicación al parágrafo del artículo 135 del CPACA que dispone que: *“El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la*

sentencia sobre las normas que, a su juicio, conformen unidad normativa con aquellas otras que declare nulas por inconstitucionales”, lo cierto es que tal aplicación solo puede darse por el juez al momento de proferir la sentencia y no en el estudio de la medida cautelar, pues como se evidencia de la norma transcrita todas las expresiones se refieren precisamente a la etapa de dictarse el fallo y no *ab initio* del proceso.

Por ende, en este instante procesal no es posible acudir a la figura de la “*unidad normativa*” por cuanto el propio legislador señaló en el artículo 231 del CPACA que la medida de suspensión provisional surge¹³, “*del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas*”, lo que resalta que se limita a las “*normas invocadas*” por lo que el juez de lo contencioso administrativo no puede aducir integración normativa en tan precaria etapa.

Ahora bien, como se indicó, el juez al resolver la medida cautelar debe analizar si el acto demandado transgrede las normas superiores invocadas a partir de su confrontación con éstas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En consecuencia, y comoquiera que el asunto en debate es de puro derecho el Despacho procederá a analizar la solicitud de suspensión provisional a partir de los argumentos expuestos por el actor y de las normas alegadas como vulneradas:

2.3.1. El **Artículo 1** del Acuerdo N° 06 de 2015, dispone que:

“La elección del representante de los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República, así como la de los representantes de los empleados de la Rama Judicial para conformar el Consejo de Gobierno Judicial se regirá por el presente acuerdo.”

Es de anotar que el actor no realiza reproche directo contra esta norma. Es decir, no existe un argumento que permita estudiar la suspensión provisional deprecada.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien es cierto en el artículo 97 de la Ley 270 de 1996 – *Ley Estatutaria de Administración de Justicia*, no existe una función específica que autorice llevar a cabo tales elecciones, lo cierto es que en el numeral 7° de dicha norma se establece que entre las funciones que debe cumplir la Comisión se encuentran: “*Las demás que le atribuye la Ley y el reglamento*”, así las cosas, se observa que ese listado no es taxativo sino que remite a otras atribuciones.

¹³ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define surgir como: “*aparecer, manifestarse, brotar.*”

El literal a) del numeral 1° del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015 preceptúa que “*Las elecciones del representante de los magistrados del tribunal y de los jueces y del representante de los empleados judiciales serán realizadas por voto directo de sus pares de la Rama Judicial. **Las elecciones serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial***”.

Entonces, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial sí se encuentra habilitada, por el constituyente derivado y de forma transitoria, para **organizar las elecciones** de los representantes de los magistrados de Tribunal y jueces de la República, así como, de los empleados de la Rama Judicial, puesto que tal competencia, la otorga la reforma constitucional.

En consecuencia, no se advierten los elementos necesarios que permitan decretar la suspensión provisional de los efectos de este artículo.

2.3.2. El párrafo del Artículo 3 del Acuerdo N° 06 de 2015, establece:

“El período del Representante de los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República y del Representante de los Empleados de la Rama Judicial dentro del Consejo de Gobierno Judicial será de cuatro (4) años, de conformidad con el artículo 15 del Acto Legislativo N° 2 de 2015.”

En relación con este aparte de la norma no se evidencia del escrito de la medida cautelar ni de la demanda una carga argumentativa que permita inferir en qué aspectos estaría transgrediendo las normas constitucionales invocadas por el demandante.

Además, es de advertir que el párrafo del artículo 3° del Acuerdo No. 06 de 2015 es una reproducción del contenido del artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, razón por la cual es evidente que la misma cuenta con el suficiente sustento en la norma superior, por lo tanto no sería procedente la suspensión provisional solicitada.

2.3.3. El literal b) del Artículo 5 del Acuerdo No. 06 de 2015 – aclarado por el Artículo 4 del Acuerdo No. 07 de 2015, dispone:

Acuerdo No. 06 de 2015	Acuerdo No. 07 de 2015
<i>“ARTÍCULO QUINTO: En el momento de la inscripción, los candidatos deberán cumplir con los siguientes requisitos: (...) b) Adjuntar a su aspiración una planilla de sus pares que</i>	<i>“(…) b) Los candidatos en el momento de la inscripción deben adjuntar a su aspiración una planilla con un número de firmas de sus pares, que respalden sus candidaturas equivalentes al 20% del número de funcionarios o</i>

Acuerdo No. 06 de 2015	Acuerdo No. 07 de 2015
<p>respalden su candidatura equivalentes al menos el veinte por ciento (20%) del número de empleados aptos para votar en su respectivo Distrito Judicial, siempre y cuando la Ley no regule un porcentaje diferente. Dichas planillas deben contener el nombre del servidor judicial, número de cédula de ciudadanía y despacho o dependencia a la cual pertenece, información que será verificada por la Dirección Ejecutiva Seccional del Distrito Judicial al que se encuentre vinculado el candidato”.</p>	<p>empleados aptos para votar en la respectiva seccional, siempre y cuando la Ley no regule un porcentaje diferente. Dichas planillas deben contener el nombre del servidor público, número de cédula de ciudadanía y despacho dependencia a la cual pertenece, información que será verificada por la Dirección Ejecutiva de la Seccional a la que se encuentre vinculado el candidato.</p> <p>Parágrafo: La regla aplica para la inscripción de los candidatos por cada Seccional. Las elecciones se realizaran con base en los dos listados generales consolidados por la Comisión Interinstitucional Nacional, esto es un listado de los candidatos para representar a los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República y otro listado nacional para los Empleados Judiciales.</p>

El actor estima que el literal b) del artículo transcrito vulnera los artículos 13 y 40 de la Constitución al establecer como requisito para la inscripción el respaldo de un “20% de servidores aptos para votar en el respectivo distrito”. Que en Bogotá, Medellín y en las capitales departamentales del país existen dos distritos judiciales distintos.

Indica que al no ser homogéneo el mapa judicial, tal exigencia crea condiciones de desigualdad favoreciendo los distritos más pequeños, en especial, si se tiene en cuenta que se trata de una **elección de una representación a nivel nacional**.

Sostiene que la exigencia de la recolección de firmas desconoce el derecho a la igualdad y el derecho de participación democrática.

Que así mismo, la mencionada cifra del 20% también vulnera el contenido del artículo 126 Superior (modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015), pues desconoció los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género.

Como se anotó en el aparte **2.3.1.**, el constituyente derivado le otorgó, de forma transitoria, a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial la facultad para que **organizara** las elecciones de los

representantes por los estamentos sectoriales de los magistrados de Tribunal y jueces de la República y de los empleados de la Rama Judicial.

Ahora bien, corresponde analizar si la Comisión excedió la competencia conferida por el Acto Legislativo 02 de 2015, que no era otra, sino la de **organizar las elecciones**, para lo cual es necesario remitirnos a tales conceptos:

Organizar, de conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (edición 22ª) tiene las siguientes acepciones:

- “1. tr. Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados. U. t. c. prnl.*
- 2. tr. Poner algo en orden.*
- 3. tr. Hacer, producir algo. Organizaron una pelea. U. t. c. prnl.*
- 4. tr. desus. Disponer el órgano para que esté acorde y templado.*
- 5. prnl. Dicho de una persona: Ordenarse las actividades o distribuirse el tiempo.”*

Y las **elecciones**, conforme a la misma obra:

- “1.f. Acción y efecto de elegir.*
- 2. f. Designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc.*
- 3. f. Libertad para obrar.*
- 4. f. pl. Emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza.*

Elecciones primarias.

- 1. f. pl. **Elecciones** que se hacen para designar a un candidato en unas futuras **elecciones.**”*

De las citadas acepciones se advierte que la facultad otorgada por el constituyente derivado alude única y exclusivamente a las actividades de establecer, reformar y disponer tendientes a poner en orden la designación de los votos para la elección, en este caso de los representantes de los dos sectores a elegir, magistrados y jueces de la República, y empleados de la Rama Judicial. Por contera, a la Comisión Interinstitucional no se le asignó la competencia de establecer requisitos para acceder a la elección. Por lo tanto, la exigencia del 20% de respaldo para la inscripción de los candidatos, de entrada, transgrede el derecho fundamental a elegir y ser elegido contemplado en el artículo 40 de la Constitución Política, por cuanto el único requisito establecido por el Acto Legislativo 02 de 2015 consiste en que los candidatos pertenezcan al sector al cual van a representar. En otras palabras, la exigencia de acompañar la inscripción con firmas que equivalgan al 20 % del número de funcionarios o empleados aptos para votar en la respectiva seccional, no es un paso o escalón dentro del procedimiento para elegir los representantes de los magistrados, jueces y empleados de

la Rama, sino que se constituye en un requisito, que a todas luces es contrario a la facultad otorgada de organización electoral.

Exigir firmas que representen el 20% del número de funcionarios o empleados de la Seccional, es una carga adicional que estableció la Comisión Interinstitucional, sin estar facultada para ello, y que además no tiene ningún fundamento, pues establecer el 20% resulta arbitrario ya que no existen estudios o argumentos que sustenten esa cifra y puede ser cualquier otra: el 15% o 5% o el 30%.

Tal como ya se ha señalado, la competencia de la Comisión en materia de las elecciones de los representantes, es únicamente para **organizar** el proceso electoral, que culmine con la escogencia de los representantes por votos de sus compañeros, pero no tiene facultad reglamentaria ni extraordinaria de legislador, ni puede de ninguna manera equiparar estas elecciones sectoriales a elecciones populares o a los mecanismos de participación ciudadana que requieren apoyos de firmas para su inscripción o para el inicio del proceso. Pues en esos casos los apoyos por firmas van a respaldar inscripciones de candidatos para elecciones por voto popular y/o iniciativas en mecanismos de participación en los que interviene la ciudadanía en general, que nada tienen que ver con elecciones sectoriales, como las de los representantes de los jueces, magistrados y empleados de la Rama Judicial, en las que la participación se limita a estos sectores.

Tal exigencia se erige entonces en una limitación al ejercicio del derecho para el que el Acto Legislativo 02 de 2015 no ha autorizado a la Comisión Interinstitucional, por lo que su estudio sólo puede abordarse por el encargado de la expedición de la Ley Estatutaria a la que el Constituyente derivado defirió –como corresponde al tenor de lo previsto por el artículo 150 constitucional- la consagración de todos estos aspectos.

Ahora, en relación con el reproche referente a que no se tuvo en cuenta que en algunas ciudades pueden existir dos distritos judiciales, es de indicar que el literal b) del artículo 5° del Acuerdo 06 de 2015, aclarado por el artículo 4° del Acuerdo 07 de ese mismo año varió la figura de distritos judiciales por “*cada Seccional*”. No obstante se insiste en que las elecciones son nacionales.

En consecuencia, teniendo en cuenta que: i) la Comisión no tenía la potestad para crear el requisito de respaldos del 20% y ii) que la elección es de carácter nacional y no territorial, el cargo está llamado a prosperar en lo referente al requisito para la inscripción de planillas con el 20% de apoyos por firmas, establecido en el literal b) del artículo 5° del Acuerdo 06 de 2015, aclarado por el artículo 4° del Acuerdo 07 de 2015.

Entonces, se suspenderán los efectos del siguiente aparte del literal b) del artículo 5° del Acuerdo 06 de 2015, aclarado por el Acuerdo 07 del mismo año, que se resalta en negrilla:

***“Los candidatos en el momento de inscripción deben adjuntar a su aspiración una planilla con un número de firmas de sus pares, que respalden sus candidaturas equivalentes al 20% del número de funcionarios o empleados aptos para votar en la respectiva seccional, siempre y cuando la Ley no regule un porcentaje diferente.
(...)”***

Así mismo, se anticipa que teniendo en cuenta que el artículo 6° del Acuerdo 06 de 2015 remite a lo previsto por el artículo 5° que se viene de transcribir y que será suspendido en sus efectos, tal remisión habrá de ser entendida con la decisión que aquí se tomará y, por ende ha de dársele un alcance armónico, en el sentido que no se puede exigir para la inscripción de aspirantes el requisito del 20% de respaldo del censo de la respectiva seccional, contemplado en el literal b) del artículo 5° suspendido.

Ahora bien, como consecuencia de la anterior declaración, el Despacho considera que se hace necesario modificar el calendario electoral que prevén los Acuerdos 06 (artículos 6, 7, 8 y 9) y 07 de 2015 (artículos 1, 2 y 3), toda vez que se debe garantizar la participación de todos los integrantes de la Rama Judicial y no sólo de aquellas personas que se inscribieron con el apoyo del 20% que contemplaba la disposición objeto de suspensión.

Valga la pena aclarar que las inscripciones ya realizadas deben ser respetadas de conformidad con el principio de confianza legítima¹⁴ y en garantía de la seguridad jurídica que se predica de dichas situaciones, pues se adelantaron según la normativa vigente al momento de la inscripción. En otras palabras, esto significa que los inscritos con el apoyo del 20%, por ese solo hecho, no se ha efectuado irregularmente.

¹⁴ *“El principio de confianza legítima brinda “protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el propio Estado”.*

La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa se ha valido del principio de confianza legítima para proteger los derechos fundamentales de los administrados entendiéndolo como un principio que, a pesar de ser derivado de otros, adquiere una “identidad propia en virtud de las propias reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”¹⁴, por lo que la confianza en el Estado no es sólo deseable, sino también jurídicamente exigible”. Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia del 12 de diciembre de 2013. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E).

En consecuencia, el Despacho considera que estas inscripciones deberán concurrir con las nuevas inscripciones a las cuales, según lo expuesto, no se les podría exigir el apoyo de firmas en aplicación del principio de *“armonización concreta”* que impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro.¹⁵

En efecto, el citado principio de *“armonización concreta”* obliga al intérprete, en este caso el operador judicial, a que maximice la efectividad de cada bien jurídico en juego. En este caso, además, se encuentra la necesidad de adoptar una decisión que sea indispensable para permitir la máxima efectividad del Acto Legislativo 02 de 2015.

Las leyes y los actos administrativos llamados a desarrollar dicha modificación constitucional deben propender por la dinamización y por la eficacia de la norma a la cual deben su existencia. Además, deben responder a los principios expresos e *insitus* constitucionales *“mediante su armonización en la situación concreta...cuando se toma en serio la finalidad social del Estado de garantizar la efectividad de los principios como derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2. C.P) y se pretende impedir que, por la vía de la restricción injustificada de los derechos, termine por socavarse el contenido de uno o varios derechos”*¹⁶

Dentro de este contexto, el Despacho reitera que es evidente que se necesita adecuar los citados artículos que contienen las fechas del calendario electoral a fin de que éstas se adapten al derecho político que tienen los miembros de la Rama Judicial a participar efectivamente y en condiciones de igualdad en la elección de los representantes de los magistrados de Tribunales y jueces de la República y empleados de la Rama Judicial a fin de conformar el Consejo de Gobierno Judicial.

De lo contrario, la decisión cautelar devendría inane y desconocería los principios básicos del Estado Social de Derecho, en especial, el marco jurídico, democrático y participativo llamado a garantizar el orden político y social justo, incluso respecto de los estamentos institucionales cuando de elecciones internas se trate.

Por contera y en estos términos se hace necesario ponderar dos aspectos:

-El primero tiene que ver con el hecho de que una de las finalidades del Acto Legislativo 02 de 2015 fue democratizar la administración y organización de la Rama Judicial permitiendo la participación de los representantes de magistrados de los

¹⁵ Sentencia T-425 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ *Ibidem*.

Tribunales, de los jueces de la República y de los empleados de la Rama Judicial en la conformación del Consejo de Gobierno Judicial. El único requisito que se previó para tal efecto, se reitera, es pertenecer a uno de dichos sectores.

-El segundo hace referencia a que debe tenerse presente que el constituyente en el artículo 18 transitorio, numeral 1º, literal a), fue enfático en prescribir que los miembros del Consejo de Gobierno Judicial debían ser designados o electos dentro de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, es decir, a partir del primero de julio de 2015. Además los actos administrativos demandados (Acuerdos 06 y 07 de 2015) fueron expedidos el 17 y 30 de julio de 2015, respectivamente y la demanda se presentó el 31 de julio¹⁷.

Bajo tales condiciones, el Despacho advierte que si bien lo ideal sería establecer para los candidatos que se presenten con ocasión de la decisión que contiene esta providencia un término de inscripción (y por ende candidatura) igual al que preveía el Acto Legislativo de marras y del cual gozaron los inicialmente inscritos, lo cierto es que ese plazo de dos meses establecido por el Constituyente derivado ha corrido en varios días, razón por la cual desde una ponderación¹⁸ razonada de la situación concreta y en aras de establecer un equilibrio práctico entre los derechos de los implicados - que garantice su efectivo ejercicio y que a su vez haga viable el proceso eleccionario-, se establecerán unos plazos que permitan la concurrencia de todos los miembros de la Rama Judicial¹⁹.

En consecuencia, se entiende que los plazos previstos en los artículos 6º, 7º, 8º y 9º del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015 y los artículos 1º, 2º y 3º del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, respecto de los candidatos que se inscriban con ocasión de lo resuelto en esta providencia²⁰ son los siguientes:

¹⁷ Fue corregida el 20 de agosto pasado.

¹⁸ “En el caso de colisión entre derechos constitucionales, corresponde al juez llevar a cabo la respectiva ponderación. Mediante ésta, se busca un equilibrio práctico entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados. La consagración positiva del deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, elevó a rango constitucional la auto-contención de la persona en el ejercicio de sus derechos. La eficacia constitucional de este deber, en consecuencia, exige de los sujetos jurídicos un ejercicio responsable, razonable y reflexivo de sus derechos, atendiendo a los derechos y necesidades de los demás y de la colectividad”. T-425 de 1995.

¹⁹ Necesaria se hace esta ponderación en razón a que el Acto Legislativo previó que el plazo máximo para que se adelante la elección corre hasta el próximo 1º de septiembre de 2015, so pena de que al vencer tal plazo la materialización del propósito de la reforma constitucional pueda verse en peligro, en la medida en que aun cuando pudiere ser discutible se podría plantear que la elección luego del 1º de septiembre violaría la norma constitucional y con el mismo rigor y propósito opuesto que ante la ausencia de norma que establezca pérdida de competencia por vencimiento del término bien podría adelantarse. Pero, en todo caso generándose una discusión que desde ahora puede y debe zanjarse a través de los juicios de armonización, proporcionalidad y ponderación a los que en diversas oportunidades ha acudido la propia Corte Constitucional.

²⁰ Los plazos en relación con los candidatos ya inscritos son los que ya se surtieron y su inscripción ha de mantenerse incólume.

Fecha	Actividad
Miércoles 26 y jueves 27 de agosto de 2015	Inscripciones
Viernes 28 agosto de 2015	Elaboración listas de inscritos por cada Comisión Seccional Interinstitucional
Sábado 29 de agosto de 2015	Sorteo: Se sortearán los números de identificación de los candidatos, únicamente de los nuevos inscritos. (se mantendrán los números de identificación ya sorteados y se partirá del número siguiente no asignado para realizar el sorteo de los nuevos inscritos). La Comisión Interinstitucional elaborará la lista definitiva de inscritos a nivel nacional la cual dará a conocer y publicará el mismo sábado en la página web de la Rama Judicial.
Martes 1 de septiembre de 2015	Elecciones*, envío de datos verificados y consolidados, y consolidación de resultados en que se establezcan los candidatos con mayor número de votos.
Miércoles 2 de septiembre de 2015	Declaratoria de elección

*El Acto Legislativo 02 de 2015 señala el término de dos meses para realizar las elecciones.

2.3.4. El **Artículo 6** del Acuerdo No. 06 de 2015 – *modificado por el artículo 1 del Acuerdo No. 07 de 2015*, establece:

Acuerdo No. 06 de 2015	Acuerdo No. 07 de 2015
<i>“La inscripción se efectuará ante el Presidente de la respectiva Comisión Seccional Interinstitucional, entre el 27 y 30 de julio de 2015, con la documentación señalada en el Artículo Quinto de ese Acuerdo”</i>	<i>“Prorrogar hasta el días 6 de agosto de 2015, la inscripción de candidatos, la cual se realizará ante la Presidencia de la Comisión Seccional Interinstitucional, con la documentación señalada en el Acuerdo 06 de 2015 y el presente.”</i>

Como se anticipó, en la medida en que la norma transcrita guarda relación directa con el literal b) del artículo 5° del Acuerdo 06 de 2015 – *aclarado por el Artículo 4 del Acuerdo No. 07 de 2015*, pues se remite a ésta, ha de entenderse que el artículo 6° en comento se le debe dar un alcance armónico, en el sentido que no se puede incluir para la inscripción el requisito del 20% de respaldos contemplado en el literal b) del artículo 5 suspendido, con fundamento en los motivos expuestos en el **aparte 2.3.3., y teniendo en cuenta el calendario electoral ordenado²¹**.

2.3.5. Del análisis de los **Artículos 7** del Acuerdo No. 06 de 2015 – *modificado por el Artículo 2 del Acuerdo No. 07 de 2015*; **8** del Acuerdo No. 06 de 2015 – *modificado por el Artículo 3 del Acuerdo No. 07 de 2015*; y **16** del Acuerdo No. 06 de 2015, los cuales establecen:

Artículo 7

²¹ Único posible ante la inminencia del vencimiento del término otorgado por el artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015.

Acuerdo No. 06 de 2015	Acuerdo No. 07 de 2015
<i>“Cada Comisión Seccional Interinstitucional elaborará dos listas de inscritos: una, con los nombres de los candidatos que representan a los Magistrados del Tribunal y Jueces de la República, y otra con los nombres de los candidatos de los empleados de la Rama Judicial para conformar el Consejo de Gobierno Judicial, y las remitirá a la Comisión Interinstitucional Nacional de la Rama Judicial a más tardar el día <u>5 de agosto de 2015</u> con el propósito de consolidar listados generales de candidatos.”</i>	<i>“Cada Comisión Seccional Interinstitucional elaborará dos listas de inscritos, una con los nombres de los candidatos que representan a los Magistrados del Tribunal y Jueces de la República, y otra con los nombres de los candidatos a los Empleados de la Rama Judicial para conformar el Consejo de Gobierno Judicial, y las remitirá a la Comisión Interinstitucional Nacional de la Rama Judicial a más tardar el día <u>11 de agosto de 2015</u>, con el propósito de consolidar los listados generales de los candidatos.”</i>

Artículo 8

Acuerdo No. 06 de 2015	Acuerdo No. 07 de 2015
<i>“Dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de esta información, la Comisión Interinstitucional Nacional realizará un sorteo público en el cual se asignará el número de identificación de cada candidato, y el día <u>doce (12) de agosto de 2015</u>. La Presidencia de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial elaborará la lista definitiva de inscritos a nivel nacional, la cual se dará a conocer a las respectivas comisiones seccionales <u>el día (18) de agosto de 2015</u>, y se publicará en el portal de Internet de la Rama Judicial y los demás medios publicitarios que se estimen pertinentes.”</i>	<i>“Dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la información la Comisión Interinstitucional Nacional realizará un sorteo público en el cual se asignará el número de identificación de cada candidato, y el día <u>catorce (14) de agosto de 2015</u>, la Presidencia de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial elaborará la lista definitiva de inscritos a nivel nacional, la cual se dará a conocer a las respectivas Comisiones Seccionales el mismo día y se publicará en el portal de Internet de la Rama Judicial y en los demás medios publicitarios que se estimen pertinentes.”</i>

Artículo 16

<i>“La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en la sesión del 31 de agosto de 2015, una vez recibidos y verificados los resultados de la votación nacional, declarará elegidos al Representante de los Magistrados de los Tribunales y Jueces de la República, y al Representantes de los Empleados de la Rama Judicial.”</i>
--

Como primera medida, en relación con las normas transcritas se precisa que el actor no ejerce una verdadera carga argumentativa para solicitar la suspensión provisional de dichas disposiciones.

En todo caso, del contenido de las mismas es posible evidenciar que los aspectos de que tratan se encuentran dentro de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 02 de 2015 conferidas a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en el sentido que debía organizar las elecciones.

En efecto, de las tantas actividades que debe observar quien organiza las elecciones tiene que ver con la elaboración de la lista de inscritos, la realización del sorteo de los candidatos y la declaración de la elección, que valga la pena aclarar, son las materias a las que en concreto se refieren las disposiciones acusadas. Es decir, son actuaciones que han de entenderse dentro de las atribuciones operativas necesarias a fin de poder cumplir con el objetivo encomendado por el constituyente derivado en la reforma constitucional.

En otras palabras, son aspectos operativos y logísticos que hacen parte del paso a paso de la organización de las elecciones. Por lo tanto, en este momento procesal, no se advierte que las previsiones demandadas sean contrarias al Acto Legislativo 02 de 2015.

Ahora bien, comoquiera que los artículos acusados guardan relación con el calendario electoral, sobre el particular, como ya se dijo, deberán entenderse armónicamente con lo ordenado en el aparte **2.3.3.**

2.3.6. Del estudio de los **artículos 11, 12 y 15** del Acuerdo No. 06 de 2015 los cuales disponen:

Artículo 11: <i>“Para efectos de la votación las Comisiones Interinstitucionales Seccionales, junto con las Direcciones Ejecutivas Seccionales y con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, serán las encargadas de la ubicación estratégica de las mesas de votación, de acuerdo de las mesas de votación, de acuerdo con el censo electoral y el mapa judicial en cada distrito.”</i>
Artículo 12: <i>“Los despachos judiciales del país que tengan dificultades de conectividad contarán con kioscos “vive digital” y puntos “vive digital”, facilitados para este fin por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que están instalados en todos los municipios del país.”</i>
Artículo 15: <i>“La Presidencia de la Comisión Interinstitucional Nacional, en presencia de un delegado de la Procuraduría General de la Nación, realizará la consolidación de los resultados de votación y señalará el 28 de agosto hasta la media noche los candidatos con mayor número de votos.”</i>

Frente a esta norma el actor sostiene que la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial le impuso a otros órganos autónomos funciones que solo pueden ser conferidas por el legislador lo que, a su juicio, vulnera los artículos 122 y 150 de la Constitución Política.

Es de manifestar que si bien es cierto que la Comisión Interinstitucional no le puede imponer *motu proprio* cargas a otros entes estatales, lo cierto es que de la redacción de las normas transcritas se evidencia que existen expresiones como: *“apoyo de la Registraduría”, “facilitados para este fin por el Ministerio”, “en presencia de un Delegado de la Procuraduría General”,* razón por la cual ha de entenderse que dichas normas fueron proferidas dentro

del principio de colaboración que debe existir dentro de las distintas ramas y órganos del poder público.

Efectivamente, tal como lo manifiesta el demandante, asignar competencias a entidades autónomas como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, es abiertamente inconstitucional, por una vía como la que se materializa a través de los actos cuestionados, pues viola todos los principios generales establecidos en la Constitución del estado de derecho, tridivisión de poderes, y autonomía de los organismos de control, entre otros; sin embargo, entiende el Despacho que la regla ha de analizarse bajo el entendido que la presencia de funcionarios de los organismos de control y el apoyo de la Organización Electoral y el Ministerio de las Comunicaciones, tiene que ver con el mandato de separación funcional y colaboración armónica de las entidades estatales, dentro de sus competencias, asignadas por la Constitución y la ley, tal como lo advierte el inciso final del artículo 113 de la Carta²²; no se trata de la asignación de nuevas competencias, sino de solicitudes de acompañamiento y apoyo por parte de la Comisión Interinstitucional a otros organismos del Estado siempre dentro del marco de sus facultades y competencias Constitucionales y Legales, destinatarios estos que al atender las solicitudes deberán verificar si su marco funcional les permite tal apoyo.

En consecuencia, no se decretará la suspensión provisional de los efectos de los artículos 11, 12 y 15 en el entendido que no se trata de asignación de funciones, sino que las mismas se interpretan dentro del principio de colaboración armónica.

2.3.7. El Artículo 17 del Acuerdo No. 06 de 2015 establece

“Los Representantes elegidos (uno por parte de los Magistrados del Tribunal y otro por los Empleados Judiciales) ejercerán sus funciones una vez posesionados ante el Presidente de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.”

Comoquiera que el actor no estableció los motivos por los cuáles la norma transcrita es contraria a los artículos de la Constitución Política invocados, pues se limitó a enunciar el artículo, es menester precisar que ante la ausencia de carga argumentativa no se realizará estudio alguno.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 184, 231 y 234 del C.P.A.C.A., el Despacho,

²² *“Los diferentes órganos del estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*

III. RESUELVE

PRIMERO. ADMITIR la demanda de nulidad por inconstitucionalidad presentada por el doctor FEDERICO GONZÁLEZ CAMPOS contra los artículos **1, 2, 3 párrafo, 5 literal b), 6, 7, 8, 11, 12, 15 y 17** del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015, su documento anexo y contra los artículos **1, 2, 3, y 4** del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, proferidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

En consecuencia, se **DISPONE**:

1. NOTIFÍQUESE personalmente a la Nación (Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), en calidad de representante de ésta; a todos los integrantes de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial que fueron quienes profirieron los actos acusados y a los inscritos a ser elegidos representantes de los magistrados de Tribunal y jueces de la República y de los empleados de la Rama Judicial en el Consejo de Gobierno Judicial, por tener interés directo en el resultado del proceso, para que en el término de diez (10) días siguientes al recibo de la notificación contesten la demanda, propongan excepciones y soliciten pruebas, de conformidad con el literal a) del numeral 4° del artículo 184 del CPACA.

2. NOTIFÍQUESE personalmente al Procurador General de la Nación, quien deberá rendir concepto, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la notificación, de conformidad con el literal a) del numeral 4° del artículo 184 del CPACA.

3. Por Secretaría, **FÍJESE UN AVISO** que informe sobre la existencia del proceso, el cual deberá permanecer fijado por diez (10) días, plazo durante el cual cualquier ciudadano puede intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo demandado y **PUBLÍQUESE** este aviso en el sitio Web del Consejo de Estado, conforme al literal b) numeral 4° del artículo 184 ibídem.

4. OFÍCIESE a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial para que envíe los antecedentes administrativos del acto demandado, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del respectivo oficio, so pena de incurrir en falta disciplinaria, de conformidad con el literal c) del numeral 4° del artículo 184 del CPACA.

5. NOTIFÍQUESE a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el artículo 184 del CPACA.

6. INVÍTESE al señor Ministro de Justicia, a los sindicatos de la Rama Judicial, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Corporación Colegio Nacional de Abogados de Colombia, a la Federación Nacional de Jueces y Fiscales y sus asociados, a la Corporación Nacional del Jueces y Fiscales y sus asociados, a la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia y a la Misión de Observación Electoral (MOE) para, que si a bien lo tienen, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, emitan concepto por escrito sobre la presente demanda, de conformidad al inciso 2° literal c) del numeral 4° del art. 184 CPACA.

SEGUNDO. DECRETAR la suspensión provisional del artículo 5°, literal b) del Acuerdo No. 06 de 2015, con sus respectivas modificaciones en el Acuerdo No. 07 de 2015, expedidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial el 17 y 30 de julio de 2015, respectivamente:

*“Artículo 5. (...) b) Los candidatos en el momento de la inscripción deben adjuntar a su aspiración una planilla con un **número de firmas de sus pares, que respalden sus candidaturas equivalentes al 20% del número de funcionarios o empleados aptos para votar en la respectiva seccional, siempre y cuando la Ley no regule un porcentaje diferente.** Dichas planillas deben contener el nombre del servidor público, número de cédula de ciudadanía y despacho dependencia a la cual pertenece, información que será verificada por la Dirección Ejecutiva de la Seccional a la que se encuentre vinculado el candidato.*

Parágrafo: La regla aplica para la inscripción de los candidatos por cada Seccional. Las elecciones se realizarán con base en los dos listados generales consolidados por la Comisión Interinstitucional Nacional, esto es un listado de los candidatos para representar a los Magistrados de Tribunales y Jueces de la República y otro listado nacional para los Empleados Judiciales”.

En consecuencia, se **DISPONE**:

A). ENTIÉNDASE que los plazos previstos en los artículos 6°, 7°, 8° y 9° del Acuerdo 06 de 17 de julio de 2015 y los artículos 1°, 2° y 3° del Acuerdo 07 de 30 de julio de 2015, respecto de los candidatos que se inscriban con ocasión de lo resuelto en esta providencia serán los siguientes:

Miércoles 26 y jueves 27 de agosto de 2015	Inscripciones
Viernes 28 agosto de 2015	Elaboración listas de inscritos por cada Comisión Seccional Interinstitucional
Sábado 29 de agosto de 2015	Sorteo: Se sortearán los números de identificación de los candidatos, únicamente de los nuevos inscritos. (se mantendrán los números de identificación ya sorteados y se partirá del número siguiente no asignado para realizar el sorteo de los nuevos inscritos). La Comisión Interinstitucional elaborará la lista definitiva de inscritos a nivel nacional la cual dará a conocer y publicará el mismo sábado en la página web de la Rama Judicial.
Martes 1 de septiembre de 2015	Elecciones*, envío de datos verificados y consolidados, y consolidación de resultados en que se establezcan los candidatos con mayor número de votos.
Miércoles 2 de septiembre de 2015	Declaratoria de elección

*El Acto Legislativo 02 de 2015 señala el término de dos meses para realizar las elecciones.

B). ENTIÉNDASE que el alcance del artículo 6° del Acuerdo 6 de 2015, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 7 de 2015 debe ser armónico a la medida de suspensión provisional del literal b) del artículo 5° del Acuerdo 6 de 2015, en el sentido que no se puede exigir el requisito del 20% del censo de la respectiva seccional.

TERCERO. COMUNÍQUESE inmediatamente la decisión de la medida cautelar de urgencia al actor, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a todos los integrantes de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y a los inscritos a ser elegidos representantes de los magistrados de Tribunal y jueces de la República y de los empleados de la Rama Judicial en el Consejo de Gobierno Judicial y a la comunidad por la página web del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado