



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.-

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil quince (2015).-

Radicado No.:	1100103255000201301524 00
No. Interno:	3914-2013
Actora:	Amparo López Hidalgo
Demandados:	Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa – Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial
Asunto:	Medio de Control de Nulidad. Fallo de Única Instancia.

Ha venido al Despacho el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda de 17 de abril de 2015¹, informando que el proceso se encuentra para fallo, luego de haber sido derrotada la ponencia presentada.

I. LA DEMANDA.-

En ejercicio del medio de control de Nulidad, consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la ciudadana AMPARO LÓPEZ HIDALGO, actuando a través de apoderado judicial², acudió ante esta Corporación el 9 de octubre de 2013³, con el objeto de demandar la nulidad de la expresión **“sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo”**, contenida en el artículo 2º del Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, proferido por el

¹ Folio 331 del cuaderno principal del expediente.

² A folio 1º del cuaderno principal del expediente, obra poder otorgado por la actora al abogado José Guillermo Roa Sarmiento, identificado con la cédula de ciudadanía 19.400.922 y portador de la Tarjeta Profesional 46.746. En el reverso del folio aparece la nota de presentación personal de la actora expedida por el Secretario del Juzgado 34 Civil del Circuito de Bogotá, el 8 de octubre de 2013.

³ Según consta a folio 27 del cuaderno principal del expediente.

Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, *“por medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial.”*⁴

1.1. Normas violadas y concepto de su violación.-

De la Constitución Política de 1991, el Preámbulo y los artículos 2, 13, 25, 29⁵, 53 y 125; y de la Ley 270 de 1996, los artículos 127, 128 y 164.

i). Respecto de la violación del Preámbulo⁶ y del artículo 2⁷ de la Constitución, la actora señala que el aparte normativo enjuiciado, vulnera la libertad y la dignidad de los ciudadanos que aspiran a ser funcionarios de la Rama Judicial, pues, desconoce sus conocimientos o aptitudes intelectuales y humanas para poder desempeñarse en cualquier cargo y de cualquier especialidad jurídica, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, con lo cual no se podrá *“alcanzar en un futuro cercano el orden político y social justo al que aspira la Carta.”*

ii). A juicio de la demandante, el Acuerdo acusado al estatuir que los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un solo cargo,

⁴ La demanda obra a folios 18-27 del cuaderno principal.

⁵ Frente a la violación al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, la demandante se limitó a señalar que la restricción contenida en el aparte normativo enjuiciado es trasgresora de dicha norma, pero sin explicar por qué.

⁶ *“EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”*

⁷ *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

trasgrede el artículo 13⁸ de la Constitución Política que consagra el derecho fundamental a la igualdad, ya que *“dicha restricción no tuvo lugar en los concursos anteriores, donde se permitió aspirar a varios cargos y en varias especialidades...”*.

iii). En lo que tiene que ver con el desconocimiento del artículo 25⁹ Constitucional que consagra el derecho fundamental al trabajo, la actora asegura que la posibilidad de concursar para los cargos respecto de los cuales *“se está capacitado”* es una expresión del derecho al trabajo, por lo que la restricción impuesta por la norma demandada es contraria al citado precepto superior.

iv). La señora LÓPEZ HIDALGO argumenta igualmente, a través de su apoderado, que la limitación al derecho de inscribirse para todos los cargos ofertados, desconoce el artículo 53¹⁰ Superior, puesto que menoscaba la libertad, la dignidad y los derechos de los empleados de la Rama Judicial, y porque va en contravía del principio de la favorabilidad, el cual entiende vulnerado al *“imponerse como única posibilidad la inscripción para un sólo cargo*

⁸ *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...).”

⁹ *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”*

¹⁰ *“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

y una especialidad, cuando normas superiores lo permiten para varios y de varias especialidades.”.

v). En lo que tiene que ver con el artículo 125¹¹ de la Constitución Política, la actora estima violada esta disposición por parte de la expresión demandada, porque al no permitir a los concursantes inscribirse y aspirar a todos los empleos ofertados, se “*desconoce el mérito para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos.*”.

vi). La actora argumentó también, que el aparte normativo demandado, al establecer que los aspirantes a ocupar cargos de Funcionarios de la Rama Judicial sólo pueden inscribirse para concursar respecto de un solo cargo, desconoce los artículos 127¹² y 128¹³ de la Ley 270 de 1996, según los

¹¹ “*Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

¹² “**ARTÍCULO 127. REQUISITOS GENERALES PARA EL DESEMPEÑO DE CARGOS DE FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL.** Para **ejercer cargos** de Magistrado de Tribunal, Juez de la República o Fiscal, se requieren las siguientes calidades y requisitos generales:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles;

2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, salvo el caso de los Jueces de Paz; y,

3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.”.

¹³ “**ARTÍCULO 128. REQUISITOS ADICIONALES PARA EL DESEMPEÑO DE CARGOS DE FUNCIONARIOS EN LA RAMA JUDICIAL.** Para **ejercer los cargos** de funcionario de la Rama Judicial deben reunirse los siguientes requisitos adicionales, además de los que establezca la ley:

1. Para el cargo de Juez Municipal, tener experiencia profesional no inferior a dos años.

2. Para el cargo de Juez de Circuito o sus equivalentes: tener experiencia profesional no inferior a cuatro años.

3. Para el cargo de Magistrado de Tribunal: tener experiencia profesional por lapso no inferior a ocho años.

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

PARÁGRAFO 1o. *La experiencia de que trata el presente artículo, deberá ser adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en el ejercicio de la función judicial. En todo*

cuales todo ciudadano puede “participar en el concurso para los cargos que a bien considere y respecto de los cuales reúna las exigencias requeridas”, es decir, que “el ciudadano concursante tiene derecho a participar o a concursar para varios cargos de distinta especialidad y no para uno sólo y por una especialidad, como erradamente lo dispuso el Acuerdo acusado.”.

vii). Así mismo, la disposición normativa demandada que señala que los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un cargo, en criterio de la actora es trasgresora del artículo 164¹⁴ de la Ley 270 de 1996 que regula lo relacionado con el concurso de méritos, pues, según interpreta la demandante, esta última norma establece “que el (...) concursante tiene derecho a participar o a concursar para varios cargos de distinta especialidad y no para uno sólo y para una sola especialidad...”.

caso, para estos efectos computará como experiencia profesional la actividad como empleado judicial que se realice con posterioridad a la obtención del título de abogado.”.

¹⁴ **“ARTÍCULO 164. CONCURSO DE MÉRITOS.** El concurso de méritos es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los **aspirantes a ocupar cargos** en la carrera judicial, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fijará su ubicación en el mismo. Los concursos de mérito en la carrera judicial se regirán por las siguientes normas básicas:

1. **Podrán participar en el concurso los ciudadanos colombianos que de acuerdo con la categoría del cargo por proveer, reúnan los requisitos correspondientes, así como también los funcionarios y empleados que encontrándose vinculados al servicio y reuniendo esos mismos requisitos, aspiren a acceder o a ocupar cargos de distinta especialidad a la que pertenecen.**

2. **La convocatoria es norma obligatoria que regula todo proceso de selección mediante concurso de méritos. Cada dos años se efectuará de manera ordinaria por la Sala Administrativa de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, y extraordinariamente cada vez que, según las circunstancias, el Registro de Elegibles resulte insuficiente.**

3. **Las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades señaladas en la convocatoria o que no acrediten el cumplimiento de todos los requisitos en ella exigidos, se rechazarán mediante resolución motivada contra la cual no habrá recurso en la vía gubernativa.**

4. **Todo concurso de méritos comprenderá dos etapas sucesivas de selección y de clasificación. La etapa de selección tiene por objeto la escogencia de los aspirantes que harán parte del correspondiente Registro de Elegibles y estará integrada por el conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.**

La etapa de clasificación tiene por objetivo establecer el orden de registro según el mérito de cada concursante elegible, asignándosele a cada uno un lugar dentro del Registro para cada clase de cargo y de especialidad.

PARÁGRAFO 1o. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas, y señalará los puntajes correspondientes a las diferentes pruebas que conforman la primera.

PARÁGRAFO 2o. Las pruebas que se apliquen en los concursos para proveer cargos de carrera judicial, así como también toda la documentación que constituya el soporte técnico de aquéllas, tienen carácter reservado.”.

viii). Por otra parte adujo la demandante, que *“ninguna norma de superior jerarquía al Acuerdo acusado, prescribe ni proscribire que los ciudadanos que aspiren a ingresar a la carrera judicial, sólo pueden inscribirse para un sólo cargo, pues, entienden el Constituyente y el legislador (...) que pueden hacerlo para todos respecto de los que reúnan los requisitos mínimos exigidos para todo el mundo”,* por lo que el aparte normativo cuestionado *“desbordó la potestad reglamentaria concedida en normas superiores a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, implicando una evidente extralimitación de funciones al restringir incompetente y absurdamente los derechos de los ciudadanos a concursar, según su parecer y siempre que reúnan los requisitos exigidos, para varios cargos de varias especialidades...”*.

ix). Por último, arguyó el apoderado de la señora LÓPEZ HIDALGO que la expresión demandada crea un límite o restricción desproporcionada, arbitraria e irrazonable, puesto que *“el juez del Estado Social, Democrático, Participativo y de Derecho [tiene] que ser intelectualmente un profesional global o universal, jurídicamente hablando, [y no] simplemente un especialista en un área determinada”*.

Con fundamento en lo expuesto, a través de memorial por separado, el apoderado de la actora solicita *“la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo base de la acción (...) en cuanto que la violación de las normas invocadas en la demanda es manifiesta (...), violación que surge de la sola comparación del acto acusado con las disposiciones superiores allí referidas...”*.

II. ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA PETICIONADA.-

Mediante auto de 11 de diciembre de 2013¹⁵ la demanda fue admitida y a través de proveído de la misma fecha¹⁶, en cuaderno separado, se ordenó

¹⁵ Folios 30-33 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 2 del cuaderno de medidas cautelares.

correr traslado a la parte demandada del escrito contentivo de la solicitud de medida cautelar.

2.1. De la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.-

A través de Auto de 30 de abril de 2014¹⁷ se ordenó “suspender provisionalmente los efectos de la expresión ‘sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo’, contenida en el artículo 2 del Acuerdo PSAA 13-9939 de 25 de junio de 2013, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”, toda vez que:

“... la expresión objeto de acusación en este proceso comporta una limitante o restricción al derecho fundamental de rango constitucional de acceso a funciones y cargos públicos, que no podía ser introducida por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo de Convocatoria, pues, con ello se arrogó competencias propias del Congreso de la República, vulnerando el principio de reserva de ley estatutaria y excediendo la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.”.

Explicó el citado auto, que habida cuenta de la naturaleza fundamental del derecho al desempeño de funciones y cargos públicos¹⁸, las normas que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial de este derecho fundamental, deben estar contenidas en leyes estatutarias, tal como lo establece el artículo 152, literal a) de la Constitución Política de 1991¹⁹. Por lo que al reglamentar la etapa de la inscripción al concurso, a través de acto administrativo, prohibiendo inscribirse y aspirar a más de un cargo de funcionario, el Consejo Superior

¹⁷ Folios 13-20 del cuaderno de medidas cautelares.

¹⁸ En lo que concierne al acceso a los cargos públicos el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política de 1991, consagra que “*todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La Ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*”.

¹⁹ El literal a) del artículo 152 de la Constitución Política de 1991, establece el principio de reserva de ley estatutaria, en los siguientes términos: “*Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a). Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. (...)*”.

de la Judicatura, Sala Administrativa, se excedió en la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 85²⁰ de la Ley 270 de 1996, de

²⁰ **ARTÍCULO 85. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.** Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

1. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno Nacional, el cual deberá incorporar el proyecto que proponga la Fiscalía General de la Nación.
2. Elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con su correspondiente Plan de Inversiones y someterlo a la aprobación del Consejo en Pleno.
3. Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente Ley.
4. Aprobar los proyectos de inversión de la Rama Judicial.
5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.
6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.
7. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.
8. Designar a los empleados de la Sala cuya provisión según la ley no corresponda al Director Ejecutivo de Administración Judicial.
9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.
10. Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas superiores a cinco candidatos para proveer las vacantes de Magistrados que se presenten en estas Corporaciones.
11. Elaborar y presentar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas para la designación de Magistrados de los respectivos Tribunales, de conformidad con las normas sobre carrera judicial.
12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
14. Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.
15. Declarar la urgencia manifiesta para contratar de acuerdo con el estatuto de contratación estatal.
16. Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.
- 17. Administrar la Carrera Judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley.**
18. Realizar la calificación integral de servicios de los Magistrados de Tribunal.
19. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. El Consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.
20. Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley.
21. Establecer el régimen y la remuneración de los Auxiliares de la Justicia.
- 22. Reglamentar la carrera judicial.**

administrar y reglamentar la carrera judicial, pues, introdujo una restricción al ejercicio de un derecho fundamental²¹, lo cual sólo puede hacerse en virtud de leyes estatutarias.

2.2. De la revocatoria del Auto que ordenó la suspensión provisional.-

Al resolver el recurso de súplica²² interpuesto por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante providencia de 19 de agosto de 2014²³, esta Corporación a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, revocó el Auto de 30 de abril de 2014 que suspendió los efectos de la norma demandada.

Se argumentó en la citada providencia de 19 de agosto de 2014, que en ese momento procesal *“no podría afirmarse que se haya incursionado en la órbita de una ley estatutaria”*, ya que la norma acusada *“se limitó a señalar una*

23. Elaborar y desarrollar el plan de formación, capacitación, y adiestramiento de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

24. Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial.

25. Designar al Director de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales.

27. Aprobar los reconocimientos y distinciones que se otorguen a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial por servicios excepcionales prestados en favor de la administración de justicia.

28. Llevar el control del rendimiento y gestión institucional de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto, practicará visitas generales a estas corporaciones y dependencias, por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.

29. Elegir al Auditor del Consejo, para un período de dos (2) años. El Auditor no podrá ser reelegido y sólo podrá ser removido por causal de mala conducta.

30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la ley Estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos.

31. Las expensas se fijarán previamente por el Juez con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.

32. Las demás que le señale la ley.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá delegar en sus distintos órganos administrativos el ejercicio de sus funciones administrativas.

²¹ En el auto de marras se adujo, que de acuerdo con la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional, la cual fue descrita en las sentencias C-319 de 2006 y C-850 de 2009, las normas que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial de derechos y deberes fundamentales, deben ser tramitadas como ley estatutaria, en cumplimiento del literal a) del artículo 152 de la Constitución Política de 1991.

²² Folios 58-67 del cuaderno de medidas cautelares.

²³ Folios 74-87 del cuaderno de medidas cautelares.

*regla de organización administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*²⁴, y en esa medida, *“no resulta razonable, que para no quebrantar el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas se permita la inscripción en cargos de todas las denominaciones”, en aras del “orden, la lógica, transparencia y economía en el proceso correspondiente”.*

III. COADYUVANCIAS A LA PARTE DEMANDANTE.-

3.1. Intervención del ciudadano LUIS YESID VILARRAGA FLOREZ.-

El ciudadano LUIS YESID VILARRAGA FLOREZ²⁵ interviene en el presente proceso en calidad de *“tercero coadyuvante”* indicando, a través de memorial de 6 de mayo de 2014²⁶, que comparte *“en todas sus partes, los argumentos expresados por la actora...”*.

3.2. Intervención de ASONAL JUDICIAL²⁷ y CORJUSTICIA²⁸.-

A través de apoderado judicial legalmente constituido²⁹, ASONAL JUDICIAL y CORJUSTICIA, mediante memorial de 12 de junio de 2014³⁰, intervienen como coadyuvantes de la demanda de Nulidad que nos ocupa, indicando que la expresión acusada, al prohibir a los concursantes inscribirse y aspirar a varios cargos, trasgrede los principios fundamentales

²⁴ En un *obiter dicta* de esta providencia se dijo lo siguiente: *“... si se analiza el artículo 2 del Acuerdo, en su integridad, es decir, poniéndolo en contexto, con claridad se desprende que la convocatoria permite varias opciones, sólo que en un área o especialidad y para ello es indispensable identificarla. En términos sencillos, el sentido de la expresión ‘sólo se permitirá la inscripción en un (1) cargo’, depende de la lectura y comprensión del artículo. De ahí que al sacar la frase de ese entorno, cambia el sentido.”.*

²⁵ Identificado con la cédula de ciudadanía 93.481182.

²⁶ Folio 48 del cuaderno de medidas cautelares.

²⁷ Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial.

²⁸ Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia.

²⁹ A folios 52 y 53 aparecen los poderes respectivos.

³⁰ Folios 58-62 del cuaderno principal.

del Estado Social de Derecho, tales como el mérito, la buena fe, moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad, y desconoce derechos fundamentales como el trabajo, la igualdad y la libertad.

Por otra parte señala el apoderado de las mencionadas organizaciones sindicales, que el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, en su inciso 1º y en su numeral 4º, al señalar en qué consiste el concurso de méritos, claramente hace mención a quienes *“aspiren a ocupar cargos”, (...)* *“sin que haya habido una limitación, en el sentido de que sólo se pueda concursar para ocupar un cargo”,* por lo que el Acuerdo No. PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, *“no puede restringir a un sólo cargo la postulación de los aspirantes a ocupar cargos de Funcionarios de la Rama Judicial.”*

En apoyo de esta tesis, trae a colación los artículos 27³¹, 28³² y 32³³ del Código Civil.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD.-

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial³⁴, a través de apoderada Judicial legalmente constituida³⁵, mediante memorial de 15 de julio de 2014³⁶ contestó la demanda de Nulidad oponiéndose a su prosperidad, argumentando para el efecto, que el Acuerdo PSAA13-9939 de 2013,

³¹ *“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.”*

³² *“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal.”*

³³ *“En los casos en que no pudiere aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretaran los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y la equidad natural.”*

³⁴ Según el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, *“... el Director Ejecutivo de Administración Judicial”* representa la Rama Judicial.

³⁵ A folio 181 obra el respectivo poder.

³⁶ Folios 160-180 del cuaderno principal del expediente.

mediante el cual se “abrió la Convocatoria 22, destinada a proveer los cargos de jueces y magistrados del país”, fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Sobre dichas facultades, aduce, que el artículo 125 de la Constitución Política establece como regla general, que la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, se hará a través de concurso de méritos; y que los artículos 256³⁷ y 257³⁸ ibídem, y 85 y 156 a 175 de la Ley 270 de 1996, le asignan al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, la potestad de administrar la carrera judicial, dictar los reglamentos necesarios para su eficaz funcionamiento y reglamentar de manera general la forma, contenido, clase y procedimiento de cada una de las etapas de los concursos de méritos, incluida como es obvio, la de la inscripción.

³⁷ “Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:
1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

3. **Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia**, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

5. Las demás que señale la ley.”.

³⁸ “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. **Administrar la carrera judicial.**

2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

7. Las demás que señale la ley.”.

Por otra parte señala, que el Consejo de Estado al estudiar la legalidad de los Acuerdos 128 de 1997³⁹ y 4528 de 2008⁴⁰, en providencias de 15 de abril de 2004⁴¹ y 27 de marzo de 2014⁴², señaló que la reglamentación de los concursos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, es expresión de su facultad de administrar la carrera judicial.

Así mismo argumenta, que la prohibición de inscribirse para más de un cargo a que hace referencia la norma acusada, tiene su razón de ser por el hecho de que en los concursos de méritos adelantados en el pasado⁴³, al permitírsele a los aspirantes inscribirse para todos o varios de los cargos ofertados, ocurrió que *“en las listas se encuentra multiplicidad de veces el mismo aspirante, quien en muchas de ellas se halla en el primer o en el segundo lugar, resultando nombrado en varias de dichas listas, lo que hace lento el agotamiento de cada una de ellas, pues, en muchos casos aceptan todos los nombramientos aunque finalmente pueden posesionarse sólo en uno de esos cargos.”* Al respecto precisa:

“... la anterior situación genera que el agotamiento de las listas de elegibles, resulte un trámite largo y dispendioso, toda vez que en los términos de los artículos 133 y 163 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, una vez recibida la lista, que no puede ser inferior a 5 integrantes, el nominador cuenta con 10 días para realizar el nombramiento, el cual deberá ser comunicado dentro de los 8 días siguientes, y a su vez deberá ser aceptado o rehusado dentro de un término igual. Así mismo el interesado dispone de 20 días contados desde la comunicación, si reside en el país, o de 2 meses si se halla en el exterior, para la presentación de las pruebas que acrediten el cumplimiento de requisitos y calidades para obtener la confirmación. Una vez confirmado en el cargo, el elegido dispone de 15 días para tomar posesión del mismo, término que podrá ser prorrogado por una sola vez. (...). Conforme a ello, y sin considerar que no existe término legal para que el nominador realice

³⁹ Por medio del cual se reglamenta el parágrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996.

⁴⁰ Por medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial.

⁴¹ Expediente 11001-03-25-000-1999-0053-00, con ponencia del entonces Consejero Tarcisio Cáceres Toro.

⁴² Expediente 11001-03-25-000-2008-00024-00 (606-08), con ponencia del entonces Consejero Gerardo Arenas Monsalve.

⁴³ Se aclara en la contestación a la demanda, que desde su creación en 1991 a la fecha, el Consejo Superior de la Judicatura, ha adelantado 90 convocatorias, para proveer cargos en propiedad en los niveles central y regional, en las que se han inscrito 455.021 aspirantes, de los que se han nombrado 16.027 empleados y funcionarios en propiedad.

la confirmación, el tiempo que puede tardar el nombramiento de una sola persona de la lista de elegibles es de 76 días, que equivalen a 4 meses aproximadamente, de suerte que el perjuicio que causa integrar una lista de 5 aspirantes cuando ninguno de ellos se encuentra verdaderamente interesado, es mayor, pues, su agotamiento puede tardar 20 meses, esto es, casi 2 años, lo cual debe contrastarse con que la vigencia de los registros de elegibles es de 4 años.”.

*Alega, que “evaluadas las anteriores experiencias, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura al expedir el Acuerdo PSAA13-9939 de 2012, introdujo ajustes **cualitativos** y **cuantitativos**, al modelo de convocatoria de jueces y magistrados, dentro de los cuales se encuentra la limitación a un único cargo de aspiración, que [no] corresponde a una decisión discrecional, caprichosa o arbitraria (...), sino que (...) se adoptó luego de considerar el actual comportamiento de los Registros de Elegibles y de la Carrera Judicial para los cargos de funcionarios ...”. (Destaca la Sala).*

A renglón seguido explica, que los ajustes **cualitativos** introducidos por el Consejo Superior de la Judicatura en esta última convocatoria son, en primer lugar, el establecimiento del criterio de la especialidad en el área específica del cargo para efectos de puntuar los estudios realizados y la experiencia relacionada, y en segundo lugar, que se sustituyó la entrevista por la prueba psicotécnica *"que hace posible adelantar una evaluación objetiva"*; y que el ajuste **cuantitativo** *"radica en la limitación a inscribirse para un sólo cargo y se halla dirigido a proveer la mayor cantidad de cargos en propiedad, en forma más ágil, eficiente y eficaz, garantizando el pronto ingreso a la carrera judicial y la disminución de los tiempos de agotamiento de las listas que actualmente se presenta (...) al encontrarse un mismo aspirante en varios registros de elegibles, dada la pluralidad de cargos de aspiración que admitía el anterior modelo de convocatoria."*

Por otra parte aduce, que si bien en las previsiones legales invocadas en la demanda y sus coadyuvancias *"no existe un límite de número mínimo o máximo de cargos sobre los cuales permitir la inscripción de los aspirantes"*, ello no significa que los concursantes se encuentran habilitados a inscribirse a todos los cargos para los cuales cumplan con las exigencias mínimas, pues, aunque el Estado en general debe garantizar el acceso a los cargos públicos, *"también debe velar por el buen servicio en la administración de justicia"*

y por la efectividad y eficiencia de la carrera judicial, que se ve mermada cuando en los distintos registros de elegibles se encuentran repetidos muchos de sus integrantes (...) resultando entonces nombrados varias veces en cargos de la misma jerarquía y categoría, retardando con ello el agotamiento de las listas...".

En tal virtud, para la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, no se limitó irrazonablemente el derecho de los ciudadanos a concursar para varios cargos, pues, se permitió la inscripción de todo aquel que acreditó el cumplimiento de requisitos mínimos, sólo que *"en aras de hacer más eficiente y eficaz la carrera judicial, bajo criterios de necesidad y proporcionalidad, se limitó la inscripción a un sólo cargo, (...) [para] que el aspirante evalúe, según su especialidad, donde puede prestar un mejor servicio en la administración de justicia, pues, no solo se trata de proteger el derecho de acceso a cargos públicos, sino que este debe mirarse de cara al interés general, esto es, a la prestación óptima del servicio de justicia, para lo cual se encuentra instituida la carrera judicial, (...) que no puede operar plenamente cuando un mismo aspirante se encuentra en distintos registros de elegibles simultáneamente, lo que además de entorpecer el agotamiento de las listas⁴⁴, genera un alto costo para el Estado, [pues] tales aspirantes finalmente únicamente pueden ocupar un cargo público."*

Adicionalmente se señala en la contestación a la demanda, que en el presente caso el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, no se excedió en el uso de la potestad reglamentaria, porque la limitación introducida por el artículo 2 del Acuerdo impugnado, se sustentó en criterios de necesidad y proporcionalidad, pues, al evaluarse *"el comportamiento de los registros de elegibles"* así como el número de *"posesiones en propiedad"* se encontró que *"a pesar de contar con registros vigentes para todos los cargos de funcionarios de la Rama Judicial, se hallan nombrados por el sistema de carrera judicial apenas el 73.26%"*, lo cual se origina en la *"tardanza en el agotamiento de las listas de elegibles, causada por el hecho de que"* en la convocatoria anterior *"se permitió la inscripción hasta*

⁴⁴ En un apartado de la contestación a la demanda, la apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, señala que el *"único propósito"* de la limitación de inscribirse a un sólo cargo, es que *"las listas de elegibles puedan ser agotadas con mayor prontitud"*. Véase la página 13 del memorial, que corresponde al folio 172 del cuaderno principal del expediente.

de 5 cargos, limitados a una sola área al momento de iniciar el curso de formación judicial (...), lo que trajo como consecuencia que muchos de los aspirantes resultaron conformando más de un registro de elegibles...".

En ese mismo sentido argumentó la parte accionada, que otro criterio que se tuvo en cuenta para introducir dicha limitación, es el de *"la razonabilidad de la inversión, que debe traducirse en que el valor del costo sea directamente proporcional al beneficio, de tal suerte que a una mayor inversión de recursos, el beneficio para la carrera judicial y por tanto para el servicio público de justicia también debe ser mayor"*, lo cual no ocurre actualmente, toda vez que *"a pesar que se estarían destinando mayores recursos, en sumas considerables y prácticamente inalcanzables, ello no derivaría en un mejor servicio de justicia, pues, [aumentan] los nombramientos en provisionalidad en tanto se surte el trámite de agotamiento de la lista de elegibles."*

En respuesta al cargo de violación al derecho a la igualdad, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial señala, que no se configura tal vulneración, pues, *"la determinación relativa a que la inscripción sólo podía llevarse a cabo respecto de un único cargo, (...), rige para todos los participantes de la Convocatoria 22 en igualdad de condiciones, (...), sin excepción alguna, de suerte que por este aspecto todos los concursantes se encuentran en equilibrio ..."*, y además, en *"las convocatorias que realizan otras entidades, como el Servicio Civil, la Contraloría, la Procuraduría, entre otras, se observa que igualmente permiten la inscripción a un sólo cargo, en igualdad de condiciones que la convocatoria aquí cuestionada..."*.

En lo que respecta al desconocimiento del derecho a acceder o desempeñar cargos públicos, la parte accionada aduce, que dicha trasgresión no se predica del presente caso, puesto que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, dicho derecho se concretiza y por tanto es susceptible de protección, a partir de la conformación de la lista de elegibles, y en esa medida, *"con lo que cuentan los aspirantes al momento de abrirse una convocatoria, es con una simple expectativa, que requiere para la materialización y configuración de un derecho a su favor, el haber superado satisfactoriamente todas las etapas previstas dentro del concurso de méritos."*

Por último, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial explicó los "efectos económicos de la decisión de anular la expresión 'sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo'", en los siguientes términos:

"La consecuencia (...) de la (...) nulidad del acto acusado, es habilitar la inscripción para todos los cargos, (...). De ser así, a los concursantes que se presenten a más de un cargo, (...), se les deberá garantizar la aplicación de cada una de las pruebas correspondientes a los cargos en que se inscriban, (...), de manera que en todos los casos deben aplicarse pruebas con las que realmente se pueda apreciar su capacidad, idoneidad y adecuación al empleo al cual aspiran para establecer si se encuentran en capacidad de desempeñar las funciones del mismo (...). con el propósito de poner en contexto el panorama de un concurso de méritos que permita la inscripción a todos los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial, (...), se solicitó a la Universidad Nacional (...), a partir de la experiencia adquirida en procesos de selección anteriores, (...) los costos estimados de diseño y aplicación de pruebas simultáneas a nivel nacional, para lo cual partió de un número de 28.000 aspirantes, que corresponde a los admitidos en la convocatoria 22, a quienes se les debería permitir presentar las 14 pruebas, correspondientes a los diferentes perfiles y niveles convocados, con 2 componentes, más las respectivas pruebas psicotécnicas en 30 ciudades", [estudio que concluyó que el costo de un concurso con esas características sería de \$11.514.620.000]. Adicionalmente, el tiempo de aplicación de las pruebas sería de 12 domingos, con 2 sesiones diarias, (...).

... en las actuales circunstancias, donde el mayor presupuesto con que ha contado el proyecto de 'Mejoramiento de los Procesos de Administración de Carrera Judicial' asciende a (...) \$5.124.000.000, (...) no sería viable (...) extender la convocatoria para que los aspirantes se inscriban a todos los cargos, máxime cuando ello implicaría también ampliar el Curso de Formación Judicial (...) y cuyo costo (...) es de (...) \$10.288.974.851 (...). Actualmente no se cuenta con un presupuesto (...) para adelantar un concurso de méritos cuyo costo sobrepasa los once mil millones de pesos.

También (...) se incurrirían en costos antieconómicos, pues, con seguridad quienes se inscriban a todos los cargos, en su mayoría no se presentarían a las 12 sesiones de mañana y tarde que les implicaría aplicar a todas las pruebas, y sin embargo, la administración sí se encontraría obligada a contratar todo lo necesario por si se presentan..."

V. COADYUVANCIAS A LA PARTE DEMANDADA.-

5.1. Intervención de la ciudadana Marianela Varela Pérez.-

La ciudadana MARIANELA VARELA PÉREZ⁴⁵ interviene en el presente proceso para "coadyuvar la defensa del demandado" indicando, a través de

⁴⁵ Identificada con la cédula de ciudadanía 45.759.196.

memorial de 16 de mayo de 2014⁴⁶, que de prosperar los argumentos de la demanda se vulnerarían los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la igualdad de los aspirantes que no ostentan un cargo en la Rama Judicial. Agrega, que *“los seres humanos sólo estamos en la faz de la tierra en un solo sitio y lugar de trabajo, y aspirando a varios cargos restringimos los derechos de oportunidad de otros que también deseen aspirar a ser seleccionados, máxime en estos tiempos donde las tendencias sociales laborales son de difícil acceso para el empleo público.”*

VI. INTERVENCIONES EXTEMPORÁNEAS.-

Con el objeto de coadyuvar la demanda de Nulidad identificada en el epígrafe, también intervinieron los señores JESÚS ALEXANDER RODRÍGUEZ GALÁN⁴⁷, MOISÉS VALERO PÉREZ⁴⁸, RUTH JOHANY SÁNCHEZ GÓMEZ⁴⁹, ROGER RAMIRO ESPITIA MERCHAN⁵⁰⁵¹, JAVIER FERNANDO DUARTE FARELO⁵², BERNARDO FLÓREZ RUIZ⁵³, CLAUDIA SÁNCHEZ HUERTAS, LILIANA MARÍA COMAS MEJÍA⁵⁴,

⁴⁶ Folios 70-72 del cuaderno de medidas cautelares.

⁴⁷ Identificado con la cédula de ciudadanía 91.078.790, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 18 de febrero de 2015, visible a folio 299 del cuaderno principal del expediente.

⁴⁸ Identificado con la cédula de ciudadanía 80.172.104.

⁴⁹ Identificado con la cédula de ciudadanía 46.661.696.

⁵⁰ Identificado con la cédula de ciudadanía 1.010.171.817.

⁵¹ Los señores VALERO, SÁNCHEZ y ESPITIA, presentaron memorial ante el Consejo de Estado el 19 de febrero de 2015, visible a folios 300-301 del cuaderno principal del expediente.

⁵² Identificado con la cédula de ciudadanía 91.297.308, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 20 de febrero de 2015, visible a folios 302-303 del cuaderno principal del expediente.

⁵³ Identificado con la cédula de ciudadanía 79.361.403, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 23 de febrero de 2015, visible a folios 304-306 del cuaderno principal del expediente.

⁵⁴ Identificadas con las cédulas de ciudadanía 51.905.678 y 52.434.025, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 25 de febrero de 2015, visible a folios 307-308 del cuaderno principal del expediente.

ALBERTO ALEMÁN PONTON⁵⁵, MARINA PALENCIA AMOROCHO⁵⁶, OLGA LUCÍA GONZÁLEZ SALAMANCA⁵⁷, SHIRLEY DEL VALLE ALBARRACÍN CONDIA, CÉSAR AUGUSTO LÓPEZ VEGA, CAROL LICETTE CUBÍDES HERNÁNDEZ, GLORIA MARGARITA SALAZAR PUERTA, LIZ YOANA BERNAL SAENZ, HAROL BERNARDO LÓPEZ⁵⁸, RAQUEL AYA MONTERO, JOSÉ LUIS CLAVIJO MONCADA, FLOR MAGARITA LEÓN CASTILLO, RUTH STELLA MELGAREJO MOLINA, SOFÍA DEL PILAR BARRERA MORA⁵⁹, RITO ANTONIO PATARROYO HERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO RUEDA ROMERO, CAROLINA TÉLLEZ RODRÍGUEZ, CARLOS ENRIQUE RODRÍGUEZ TORRES, VIRNA NATALIA VARGAS SALAZAR, WILSON ALEJANDRO HERNÁNDEZ G., GLORIA YAMILE ROJAS CÁRDENAS, MARÍA MARCELA SANTOS ORTEGA, MIGUEL ÁNGEL ESTUPIÑAN G., LILYAM OBREGÓN CARRILLO, IBETH MARITZA PORRAS MONRROY, MARTHA LILIANA GONZÁLEZ CATILLO, ROSANA MONSALVE RINCÓN, ESPERANZA MARTÍNEZ PINEDA, HUGO FERNANDO FARFAN CASTRO, GLORIA AMPARO GÓMEZ GUZMÁN, ANGELA MARÍA ALIZ RUGELES, RENE ALBERTO AYALA GONZÁLEZ, CLARA DEL CARMEN GUZMÁN ROJAS, ALONSO ESPINOSA VERDUGO, NELLY ABAUNZA ARENAS⁶⁰, RUTH

⁵⁵ Identificado con la cédula de ciudadanía 9.265.306, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 25 de febrero de 2015, visible a folio 309 del cuaderno principal del expediente.

⁵⁶ Identificada con la cédula de ciudadanía 27.829.931, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 25 de febrero de 2015, visible a folio 310 del cuaderno principal del expediente.

⁵⁷ Identificada con la cédula de ciudadanía 46.666.206, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 25 de febrero de 2015, visible a folio 311 del cuaderno principal del expediente.

⁵⁸ Identificados con las cédulas de ciudadanía 40.045.170, 7.175.855, 52.426.777, 43.031.526, 23.782.842 y 71.745.580, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 26 de febrero de 2015, visible a folios 312-314 del cuaderno principal del expediente.

⁵⁹ Identificados con las cédulas de ciudadanía 28.698.426, 79.156.374, 23.495.069, 51.962.931 y 51.625.096, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 27 de febrero de 2015, visible a folios 318-321 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁰ Identificados con las cédulas de ciudadanía 5.767.724, 91.104.138, 63.438.196, 91.109.145, 52.022.418, 91.108.305, 37.947.620, 63.342.605, 91.107.405, 63.298.895, 63.527.150, 63.289.817, 37.946.022, 37.940.87., 6.769.336, 63.307.204, 52.265.821, 91.101.409, 37.944.340, 5.626.455 y 37.942.789, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 3 de marzo de 2015, visible a folios 322-324 del cuaderno principal del expediente.

DARY GÓMEZ⁶¹, ADRIANA CONSUELO FONCE SARMIENTO⁶², ADRIANA MARTÍNEZ VERO⁶³, DIANA PIMIENTO BADILLO⁶⁴, DORIS JANETH NEIRA PÁEZ⁶⁵, ÁLVARO CARRILLO GARZÓN, MARÍA LEIDY ÁVILA ROMERO⁶⁶, GABRIEL JORGE TRIANA PERDOMO, JOSÉ JOAQUIN VARGAS QUEZADA, JAIRO ANDRÉS OSORIO OCAMPO, GABRIEL ARCOS CERÓN⁶⁷ y VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO⁶⁸.

Por otra parte, con el propósito de coadyuvar la defensa de la parte demandada, también intervinieron los señores CARLOS ALBERTO NIÑO CUBÍDES⁶⁹, DORA LIGIA GONZÁLEZ PÁEZ⁷⁰, JAIRO JULIO ESPINOZA GARZÓN⁷¹, OMAR EDGAR BORJA SOTO, DAYAN ALBERTO BLANCO LEGIZAMO, ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA, AURA PATRICIA LARA OJEDA, LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN, MERY C. MORENO AMAYA,

⁶¹ Identificada con la cédula de ciudadanía 37.898.737, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folio 340 del cuaderno principal del expediente.

⁶² Identificada con la cédula de ciudadanía 1.101.546.002, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folio 341 del cuaderno principal del expediente.

⁶³ Identificada con la cédula de ciudadanía 37.901.151, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folio 342 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁴ Identificada con la cédula de ciudadanía 37.900.137, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folio 343 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁵ Identificada con la cédula de ciudadanía 37.895.170, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folio 344 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁶ Identificados con las cédulas de ciudadanía 479.473 y 40.216.796, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 4 de marzo de 2015, visible a folios 346-347 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁷ Identificados con las cédulas de ciudadanía 12.227.101, 12.230.474, 7.711.762 y 5.230.413, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 11 de marzo de 2015, visible a folio 355-362 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁸ Identificado con la cédula de ciudadanía 79.271.243, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 11 de marzo de 2015, visible a folio 363 del cuaderno principal del expediente.

⁶⁹ Identificado con la cédula de ciudadanía 9.534.784, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 3 de marzo de 2015, visible a folios 325-327 del cuaderno principal del expediente.

⁷⁰ Identificada con la cédula de ciudadanía 52.228.578, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 4 de marzo de 2015, visible a folios 334-336 del cuaderno principal del expediente.

⁷¹ Identificado con la cédula de ciudadanía 19.217.038, quien presentó memorial al Consejo de Estado el 4 de marzo de 2015, visible a folios 337-339 del cuaderno principal del expediente.

ELSA M. REYES CASTELLANOS⁷², LUIS D. LARA VALENCIA, PAOLA M. OSORIO QUINTERO, JUAN C. LONDOÑO LÓPEZ, LAURA FREIDEL BETANCOURT, CATALINA RENDÓN LÓPEZ, CARLOS A. VELAZQUEZ URREGO, RAFAEL G. VÁSQUEZ GÓMEZ, LINA M. RAMOS GIRALDO⁷³, RHINA P. ESCOBAR BARBOZA y HERNAN M. OLIVEROS MOTTA⁷⁴.

Al respecto precisa la Sala, que de conformidad con el artículo 223 de la Ley 1437 de 2011, *“en los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se le tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.”* En el caso de marras, la audiencia inicial se celebró el 12 de septiembre de 2014⁷⁵, por lo que las solicitudes de coadyuvancias incoadas por los citados señores y señoras no serán tenidas en cuenta, toda vez que fueron presentadas con posterioridad a la audiencia inicial.

VII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO RENDIDO EN LA AUDIENCIA INICIAL.-

En la audiencia inicial celebrada el 12 de septiembre de 2014, el Ministerio Público⁷⁶ solicitó la nulidad del aparte normativo demandado argumentando para el efecto, que la limitación de inscribirse a un (1) sólo cargo, trasgrede los artículos 125 constitucional y 164 de la Ley 270 de

⁷² Identificados con las cédulas de ciudadanía 2.970.695, 9.399.171, 6.283.621, 46.661.185, 52.021.630, 46.366.204 y 20.684.700, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 6 de marzo de 2015, visible a folios 349-353 del cuaderno principal del expediente.

⁷³ Identificados con las cédulas de ciudadanía 8.101.385, 43.118.450, 98.766.323, 32.258.510, 32.243.459, 71.371.890, 71.223.357 y 43.221.294, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 13 de marzo de 2015, visible a folios 378-379 del cuaderno principal del expediente.

⁷⁴ Identificados con las cédulas de ciudadanía 32.883.369 y 7.722.314, respectivamente, quienes presentaron memorial al Consejo de Estado el 8 de abril de 2015, visible a folios 383-384 del cuaderno principal del expediente.

⁷⁵ Según consta a folios 240-248 del cuaderno principal del expediente.

⁷⁶ A través de la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, Dra. MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ.

1996, que consagran el derecho de los ciudadanos a desempeñar los cargos públicos de la carrera judicial para los cuales reúnan requisitos.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA.-

Atendiendo a los argumentos expuestos por la parte demandante, los motivos de oposición aducidos por la parte accionada, así como los razonamientos del Ministerio Público y los terceros intervinientes y el material probatorio obrante en el expediente, la Sala decidirá el asunto sometido a su consideración en el siguiente orden: **(i)** competencia del Consejo de Estado para conocer de la demanda de la referencia; **(ii)** planteamiento del problema jurídico; **(iii)** estudio de las facultades constitucionales y legales del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa para administrar y reglamentar la Carrera Judicial; y, **(iv)** resolución de cargos.

8.1. Competencia.-

En virtud de lo dispuesto por el artículo 149, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011⁷⁷, el Consejo de Estado es competente para conocer esta demanda, pues, se trata de un asunto donde se pide la nulidad de un acto administrativo, Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, expedido por una autoridad del orden nacional, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa.

Con miras a atender el asunto sometido a consideración, la Sala acudirá al recurso metodológico de plantear el siguiente:

⁷⁷ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: **1.** De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

8.2. Problema Jurídico.-

El cual consiste en determinar, si el artículo 2º del Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, al limitar la inscripción de los concursantes a un (1) sólo cargo, constituye un ejercicio desbordado de la facultad de administrar y reglamentar la Carrera Judicial, por parte del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa.

Para resolver este cuestionamiento se hace necesario realizar las siguientes precisiones:

8.3. De la facultad constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, para administrar y reglamentar la Carrera Judicial.-

De acuerdo con los artículos 256⁷⁸, numeral 1º, y 257⁷⁹, numeral 3º, de la Constitución Política de 1991, corresponde al Consejo Superior de la

⁷⁸ **ARTICULO 256.** Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
7. Las demás que señale la ley.

⁷⁹ **ARTICULO 257.** Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.
3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
5. Las demás que señale la ley.

Judicatura, Sala Administrativa, “*administrar la carrera judicial*”, y “*dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia*, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, **en los aspectos no previstos por el legislador.**”. (Destaca la Sala).

Por su parte la Ley 270 de 1996⁸⁰, en sus artículos 85⁸¹ y 174⁸² establece que:

“ARTÍCULO 85. *Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:*

(...).

17. Administrar la Carrera Judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley.

(...)

22. Reglamentar la carrera judicial.

(...).” (Destaca la Sala).

“ARTÍCULO 174. *La Carrera Judicial será administrada por las Salas Administrativas de los Consejos Superior o Seccionales de la Judicatura,*

⁸⁰ Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁸¹ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo M., al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo: “*La Corte estima que las diversas funciones contempladas en la norma que se estudia, salvo las que a continuación se relacionarán, se avienen a la naturaleza de las responsabilidades que debe desempeñar la Sala Administrativa del C. S. de la J., de conformidad con los preceptos constitucionales (Arts. 256 y 257) y los lineamientos que jurisprudencialmente ha determinado esta Corporación en la Sentencia C-265/93, principalmente.*

Las atribuciones sobre cuya constitucionalidad se amerita un comentario especial son, pues, las siguientes:

(...)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 256-1 de la Carta, al C. S. de la J. le corresponde la tarea de administrar la carrera judicial. Para el efectivo ejercicio de esta atribución, entiende la Corte que a la citada Corporación le asiste la facultad de reglamentar algunos aspectos de dicho sistema de carrera, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Constitución. En otras palabras, para la Corte la facultad de reglamentar en cabeza del C. S. de la J., no significa necesariamente suplantar las atribuciones propias del legislador. Por tal motivo, el numeral 22 será declarado exequible.”.

⁸² En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo: “*Sobre esta norma no cabe objeción de constitucionalidad alguna, toda vez que fácilmente se advierte que ella se ajusta a las facultades que constitucionalmente se le han asignado al Consejo Superior de la Judicatura -en particular a su Sala Administrativa, según lo ha señalado esta Corte- previstas en los artículos 256, numerales 1º y 4º y 257-3 de la Carta Política.”.*

con la participación de las Corporaciones Judiciales y de los Jueces de la República en los términos de la presente ley y los reglamentos.”.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, tiene las atribuciones de administrar la carrera judicial y dictar los reglamentos necesarios, en los aspectos no previstos por el legislador, para que el ejercicio de administrar dicha carrera, así como su funcionamiento, sea eficaz.

8.3.1. La facultad que la Constitución Política otorga al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, para “dictar los reglamentos”, es directa, especial, exclusiva y autónoma.-

Esta competencia del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, se encuadra en lo que la Corte Constitucional ha denominado “**potestad reglamentaria de los órganos constitucionales**”⁸³.

Sobre el particular, en la sentencia C-805 de 2001⁸⁴, la Corte señaló:

*“El constituyente de 1991 introdujo respecto de ciertas materias y para determinados órganos un **sistema de reglamentación especial**. Se trata de **ámbitos de regulación, que por expreso mandato de la Constitución se asignan a otros órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente**. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, órgano al cual, de acuerdo con el artículo 257 de la Constitución, le corresponde, con sujeción a la ley ‘Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador’.”.* (Destaca la Sala).

Posteriormente, en la sentencia C-384 de 2003⁸⁵, la Corte Constitucional reiteró dicha argumentación, al sostener:

⁸³ Así se refirió la Corte a esta competencia en la sentencia SU-539 de 2012.

⁸⁴ Por medio de la cual se resolvieron las “*Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”.*”

⁸⁵ Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, “*por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.*”.

*“La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, **existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República**⁸⁶. **Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura**⁸⁷, de la Junta Directiva del Banco de la República⁸⁸, del Consejo Nacional Electoral⁸⁹ y de la Contraloría General de la República⁹⁰.”* (Destaca la Sala).

En la sentencia C-307 de 2004⁹¹, la Corte Constitucional, retomando la argumentación expuesta en las sentencias citadas, dijo:

*“... en materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero **la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales.***

Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular.

*Desde esta perspectiva formal, **la potestad reglamentaria que constitucionalmente tienen asignada ciertos órganos constitucionales se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en la Constitución**, sin que por consiguiente, respecto de determinadas materias sea posible afirmar la concurrencia de dos competencias reglamentarias, la general propia del Presidente de la República y la especial, que sin estar expresamente atribuida, se derivaría del carácter autónomo del órgano que la ejerce. No, de acuerdo con la Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito, la*

⁸⁶ Sentencia C-805 de 2001.

⁸⁷ Artículo 257, numeral 3 constitucional.

⁸⁸ Artículo 371, inciso 2 de la Constitución.

⁸⁹ Artículo 265, numeral 9 constitucional.

⁹⁰ Artículo 268, numerales 1 y 12.

⁹¹ Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 081/02 Senado y 228/03 Cámara “Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.

potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República.”. (Destaca la Sala).

Ahora bien, sobre la potestad reglamentaria de los órganos constitucionales, dentro de la cual se enmarca la atribución constitucional del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, de dictar, siempre que la ley no lo haya hecho, los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, en la sentencia C-350 de 1997, la Corte ya había dicho que se trata de una “*facultad normativa directa*”⁹², y en la C-917 de 2002⁹³ precisó que constituye una “*potestad de regulación autónomamente conferida por la Carta*”, es decir, una atribución constitucional especial, que le permite expedir reglamentos autónomos en forma directa y permanente. En esta última providencia, la Corte Constitucional, puntualmente adujo:

*“Pese a todo lo que se ha dicho en relación con la potestad reglamentaria del presidente de la República y de la facultad regulativa residual de los organismos administrativos -en especial de los ministerios- es imprescindible resaltar que **la Constitución de 1991 también estableció un régimen de excepción que otorga a ciertos organismos, ajenos a la Rama Ejecutiva, una potestad normativa exclusiva y excluyente.***

*Así entonces, **por virtud de esta reserva constitucional, los organismos a los cuales se adscribe dicha potestad tienen la facultad exclusiva de establecer la regulación del área normativa específicamente asignada por la Carta. (...).***

⁹² En dicho fallo, la Corte Constitucional, al resolver una “*Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 2, 8, 10 (parcial), 11 (parcial), 13 (parcial), 16 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 25, 26, 28 (parcial) de la Ley 335 de 1996, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones"*, dijo en un obiter dicta: “*Por lo anterior, no es aceptable, en el caso sub-examine, la tesis de la actora, en el sentido de que la función de la CNTV es una “función desligada de la ley”, una función “constitucional normativa” que dicho organismo puede ejercer sin que medie la actividad legislativa, como si lo es, por ejemplo, la facultad normativa directa de la cual goza el Banco de la República, que le permite “...regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”, según lo dispone el artículo 371 C.P.; o la función que el Constituyente le otorgó al Consejo Superior de la Judicatura a través del artículo 257-3 superior, para que, cuando no lo haya hecho el legislador, éste pueda “...dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador...”*”.

⁹³ Por la que se resolvió una demanda inexecutable de las expresiones “*El Ministerio de Justicia y del Derecho*” y “*fixar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación...*”, contenida en el artículo 18 de la Ley 640 de 2001 “*por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*”.

*De conformidad con la **enumeración** hecha por la Corte Constitucional en la Sentencia C-805 de 2001, **las competencias de regulación exclusivas asignadas por la Carta son:** "...el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, tiene, de conformidad con la ley, entre sus atribuciones especiales, la de 'reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado'. El Contralor General de la República, por su parte, tiene entre sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución, las de 'Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse' y 'Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial'. Al Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, corresponde, a su vez, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución, '... determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley'. Del mismo modo, la Junta Directiva del Banco de la República ejerce las competencias de regulación que le corresponden de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución.¹⁰*

En el mencionado fallo la Corte hizo referencia explícita al Consejo Superior de la Judicatura advirtiendo que dicho organismo también cuenta con una potestad de regulación autónomamente conferida por la Carta (Art. 257 C.P.), que lo faculta para 'Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador'.

Así pues, como se evidencia de la redacción de la norma, el Consejo Superior de la Judicatura tiene a su cargo la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, cuando el legislador no haya dispuesto norma directamente aplicable, potestad que dispone un claro desplazamiento de la potestad reglamentaria del Presidente en esta materia y, por consiguiente, de los organismos subordinados de la Administración." (Destaca la Sala).

Resalta la Sala, que en la sentencia SU-539 de 2012⁹⁴, la Corte fijó los siguientes "límites" a "la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar y administrar la carrera judicial":

⁹⁴ **"Problema jurídico.** 3.1 (...) En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte determinar si la Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de los accionantes, al declarar la nulidad parcial del numeral 3, artículo 2 del Acuerdo 345 proferido el 3 de septiembre de 1998 por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se convocó a concurso de méritos destinado a la conformación del registro de elegibles para el cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. (...) 3.2 Para el efecto, la Corte deberá tener en cuenta que los actores, en su calidad de elegibles para ese cargo, consideran que la sentencia en cuestión incurre en una vía de hecho por defecto sustantivo, básicamente por dos razones: En primer lugar, porque al interpretar de manera equivocada el numeral 3 del artículo 2 del Acuerdo 345 de 1998, el Consejo de Estado usurpó la facultad del legislador prevista en los artículos 125 y 150-23 de la Constitución para definir los cargos que son de libre nombramiento y remoción, comoquiera que afirmó que el cargo de Director de

“Entonces, a la luz del artículo 257 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que (i) el Consejo Superior de la Judicatura tiene potestad reglamentaria en el ámbito de la carrera judicial; (ii) dicha potestad implica la facultad de adoptar disposiciones que desarrollen el sentido de la ley para hacerla ejecutable, en este caso la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y (iii) la potestad en cuestión encuentra sus límites en las funciones constitucionales asignadas al Consejo Superior, lo que implica que no puede “suplantar las atribuciones propias del legislador”⁹⁵.

7.8 De la anterior exposición se colige que las funciones de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura son estrictamente administrativas y no pueden ser otras que las predicables del manejo de los recursos económicos, fiscales y humanos de la rama judicial; en ese sentido, a esa Sala le asiste la facultad de reglamentar algunos aspectos del sistema especial de carrera de la rama judicial, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Carta Política; y su actividad en esta materia debe estar orientada a procurar la vinculación a la rama judicial de los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo.”.

El Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre este sistema en que el Constituyente de 1991 estructuró la facultad reglamentaria:

“Tras la vigencia de la Constitución de 1991 ya no es posible afirmar (...) como antes, que el poder reglamentario, tanto el ordinario como el

Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene esa naturaleza, aunque el legislador no lo ha definido expresamente así. Y en segundo lugar, porque el Acuerdo referido no vulnera el derecho a la igualdad de quienes ocupan el cargo de Director de Unidad de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, pues en concordancia con el Acuerdo 022 de 1997, ese cargo se encuentra adscrito a la Presidencia de esa Sala. En consecuencia, a diferencia del cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ese cargo sí es de libre nombramiento y remoción dado que el artículo 130 de la Ley 270 de 1996 establece que los cargos adscritos a la Presidencia de las altas cortes son de libre nombramiento y remoción. (...) 3.3 Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) la configuración del defecto sustancial por indebida interpretación de la ley, como requisito específico para la prosperidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales; (iii) las características de los cargos de libre nombramiento y remoción y las facultades del legislador en la materia; y (iv) los límites de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar y administrar la carrera judicial. (...) 3.4 Con base en lo anterior, esta Sala de Revisión estimará si es menester conceder la acción de tutela interpuesta por Marleny Barrera López, Amílcar Emiro Torres Sabogal y Carlos Fernando Galindo Castro y, en consecuencia, revocar la sentencia de tutela proferida el 8 de abril de 2010 por la Sección Cuarta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.”.

⁹⁵ Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley número 58 de 1994 (Senado) y 264 de 1995 (Cámara), hoy Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

*ampliado vinculado a las leyes marco, pertenece con exclusividad al Presidente de la República. **Organismos como el Consejo Superior de la Judicatura y la Junta Directiva del Banco de la República, son buen ejemplo para mostrar esta disgregación del poder reglamentario que se produce bajo las nuevas normas constitucionales. En el caso del primero de los entes citados, incluso, con una cierta facultad supletoria de la ley cuando quiera que se le faculta en el numeral 3 del artículo 257 para ‘dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones externas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador’. (...) Y en el caso específico de la Junta Directiva del Banco de la República, igualmente con un poder o facultad reglamentaria, **directa y excluyente**, que le permite ‘regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito...’; pero adicionalmente, también con la facultad de desarrollar las leyes marco que el Congreso dicte en materia de cambios internacionales, función ésta que anteriormente competía al Presidente de la República y que ahora, sólo mantiene en relación con las materias diferentes de las cambiarias, que deban ser objeto de este tipo de leyes.***

(...)

A esta conclusión han llegado ya importantes autores estudiosos de las transformaciones acaecidas sobre el poder regulador del Estado, con motivo de la expedición de la Constitución de 1991. Uno de ellos, el profesor Palacios Mejía ha escrito lo siguiente:

‘Por eso una de las cosas que llaman la atención en la Constitución de 1991 es que priva al Presidente de su facultad reglamentaria en ciertos asuntos porque ella misma atribuye facultades reguladoras, reglamentarias, a muchas autoridades de nivel nacional, distintas del Presidente de la República. En los casos más importantes, las facultades reglamentarias que se atribuyen a otras autoridades recaen en materias económicas. El resultado es una reducción de la importancia de la facultad reglamentaria presidencial dentro del conjunto de la vida institucional del país’⁹⁶.

(...)

*Para el autor citado, **gozan de ésta facultad de regulación directamente atribuida por la constitución**, además de la Junta Directiva del Banco de la república, organismos como **el Consejo Superior de la Judicatura**, el Contralor General de la República, el Consejo Nacional Electoral, los órganos superiores de la administración de justicia, a saber, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, así como, en materia tributaria, determinadas autoridades administrativas autorizadas por leyes, ordenanzas y acuerdos para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones’⁹⁷.*

⁹⁶ Nota original de la sentencia citada: PALACIOS MEJIA, Hugo. “Notas acerca de la facultad de regular la economía de 1991”. En DERECHO PUBLICO, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, No. 1, Bogotá, Pág. 51.

⁹⁷ Consejo de Estado, sentencia de 20 de mayo de 1994; Consejero Ponente: Guillermo Chahín Lizcano; Expediente: 5185; Actor: Luis Carlos SÁCHICA Aponte; Demandado: La Nación- Banco

De la exposición normativa y jurisprudencial hecha en precedencia, queda claro entonces, que la misma Constitución Política atribuye al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, la facultad de administrar y reglamentar la carrera judicial, en virtud de lo cual, tiene competencia para dictar autónomamente, y de manera excepcional y exclusiva, los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Judicial, en los aspectos no previstos por el legislador.

8.4. De la carrera judicial: objetivos, fundamentos y etapas del proceso de selección.-

Tal como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996 al estudiar la constitucionalidad de la Ley 270 de 1996, uno de los componentes esenciales del funcionamiento y administración de la Rama Judicial es la carrera judicial, ello bajo el entendido que *“el sistema de carrera de que trata el artículo 125 constitucional busca garantizar la eficiencia en las labores que desempeñan órganos y entidades estatales, entre los que se encuentran los que hacen parte de la rama judicial”*. Además, prueba adicional de la importancia que el constituyente le atribuye a la carrera judicial, es el hecho que el artículo 256 Superior, numeral 1º, le confiere de manera expresa su administración al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa.

Sobre los objetivos que guían la administración de la carrera judicial, el artículo 157⁹⁸ de la Ley 270 de 1996, preceptúa que:

de la República. En similar dirección puede verse Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 23 de febrero de 2006; Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo; Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00020-00(1721).

⁹⁸ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“Según lo prevé el artículo 256 de la Constitución, al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales -en particular a su Sala Administrativa- les corresponde “administrar la carrera judicial”, de acuerdo con los criterios y postulados que, como en este caso, fije la ley. Así, pues, resulta compatible con la norma citada y con lo previsto en los artículos 125 y 228 constitucionales, que el legislador imponga el deber de lograr que quienes sean vinculados a la rama judicial mediante el sistema de carrera, reúnan las mejores condiciones personales y profesionales; y de igual forma, que comprometa a las autoridades competentes a otorgarle a los trabajadores las correspondientes prerrogativas de orden laboral y profesional, así como de

“ARTÍCULO 157. ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL. *La administración de la carrera judicial se orientará a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurarles una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de funcionarios y empleados en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento.”.*

Sobre los fundamentos de la carrera judicial el artículo 156⁹⁹ de la Ley 270 de 1996, señala lo siguiente:

bienestar personal y social. Obviamente, ello requiere una contraprestación por parte de los servidores públicos, cual es la de observar en todo momento el cumplimiento de sus obligaciones, de forma tal que no sólo se haga realidad el objetivo plasmado en el artículo 228 superior, sino que de igual forma se apliquen los compromisos que a las autoridades estatales les asigna el Estatuto Fundamental.

La norma se declarará exequible.”.

⁹⁹ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“Como se ha expresado a lo largo de esta providencia, el sistema de carrera de que trata el artículo 125 constitucional busca garantizar la eficiencia en las labores que desempeñan órganos y entidades estatales -entre los que se encuentran los que hacen parte de la rama judicial-, así como ofrecer a los asociados las mismas oportunidades para acceder a los cargos públicos, capacitarse, permanecer en ellos y ascender de conformidad con el régimen legal y las decisiones administrativas que adopten las autoridades competentes. Sobre las características de este sistema, conviene transcribir los siguientes argumentos de la Corte Constitucional, los cuales, si bien se refieren a la carrera administrativa, son igualmente aplicables al caso de la carrera judicial.

‘El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, lo que se protege es el interés general’

Como puede apreciarse, el artículo bajo examen se encuentra en concordancia con las consideraciones expuestas, pues procura que dentro del régimen de carrera judicial se aplique siempre el derecho fundamental a la igualdad y se le otorguen plenas garantías a los trabajadores que se vinculen a la administración de justicia, todo ello de conformidad con los artículos 25, 53, 122, 125 y 228 de la Carta Política.

Por lo demás, conviene establecer que, de acuerdo con lo expuesto a lo largo de esta providencia, resulta propio de una ley estatutaria sobre administración de justicia el fijar los principios generales que regularán la carrera judicial, todo ello sin perjuicio de las leyes de carácter ordinario que sobre el particular expida el Congreso de la República, con base en las facultades constitucionales anteriormente citadas. No obstante, dentro de estos parámetros, debe precisarse que las leyes ordinarias que se dicten sobre estos asuntos, deberán, en todo caso, ceñirse a los preceptos que sobre la materia contiene la estatutaria cuyo proyecto se revisa y, lógicamente, a los postulados constitucionales.

La norma será declarada exequible.”.

“ARTÍCULO 156. FUNDAMENTOS DE LA CARRERA JUDICIAL. *La carrera judicial se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.* (Destaca la Sala).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 125 de la carta Política, el nombramiento de los servidores públicos pertenecientes al sistema de carrera, incluida la carrera judicial, debe hacerse por concurso público, salvo que la Constitución o la ley determinen una situación diferente. La citada norma superior igualmente faculta al legislador para establecer tanto los requisitos y condiciones necesarias para ingresar a la carrera o para ascender dentro de ella, como las calidades y méritos de los aspirantes.

Al respecto, el artículo 160¹⁰⁰ de la Ley 270 de 1996, estatuye lo siguiente:

“ARTÍCULO 160. REQUISITOS ESPECIALES PARA OCUPAR CARGOS EN LA CARRERA JUDICIAL. *Para el ejercicio de cargos de carrera en la Rama Judicial se requiere, además de los requisitos exigidos en disposiciones generales, haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones previstas por la ley y realizadas de conformidad con los reglamentos que para tal efecto expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. El acceso por primera vez a cualquier cargo de funcionario de carrera requerirá de la previa aprobación del curso de formación judicial en los términos que señala la presente ley.*

PARÁGRAFO. *Los funcionarios de carrera que acrediten haber realizado el curso de formación judicial, no están obligados a repetirlo para obtener eventuales ascensos y, en este caso, se tomarán las respectivas calificaciones de servicio como factor sustitutivo de evaluación.”.* (Destaca la Sala).

¹⁰⁰ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“Esta norma es un desarrollo de las atribuciones que la Carta Política le ha conferido al legislador para regular el sistema de carrera judicial (Arts. 125 y 150-23). Por lo demás, esta Corporación no halla vicio alguno de constitucionalidad en el hecho de que se establezca como requisito para acceder a los cargos en la rama judicial, además de haber aprobado los procesos de selección y evaluación correspondientes, el tener que acreditar el curso de formación que el presente proyecto de ley le encarga reglamentar al Consejo Superior de la Judicatura (Art. 257-3 C.P.). Con ello, se logra que los funcionarios que se vinculen sean personas de alta capacidad profesional cuyo conocimiento jurídico garantice la seriedad y la profundidad de las decisiones que habrán de tomar, lo cual se traducirá a su vez en una mejor prestación del servicio público de administrar justicia.

El artículo habrá de ser declarado exequible.”.

Entonces, para poder ingresar a la carrera judicial, además de los requisitos exigidos en las normas generales, es indispensable haber superado el proceso de selección, el cual de acuerdo con las voces el artículo 162¹⁰¹ ibídem, comprende las siguientes etapas:

“ARTÍCULO 162. ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN. *El sistema de ingreso a los cargos de Carrera Judicial comprende las siguientes etapas:*

Para funcionarios, concursos de méritos, conformación del Registro Nacional de Elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación.

Para empleados, concurso de méritos, conformación del Registro Seccional de Elegibles, remisión de listas de elegibles y nombramiento.

PARÁGRAFO. *La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a lo dispuesto en la presente ley, reglamentará la forma, clase, contenido, alcances y los demás aspectos de cada una de las etapas. Los reglamentos respectivos deberán garantizar la publicidad y contradicción de las decisiones.”.* (Destaca la Sala).

Respecto de la etapa del proceso de selección para ingresar a la carrera judicial denominada *concurso de méritos*, el artículo 164¹⁰² de la Ley 270 de 1996, consagra lo siguiente:

¹⁰¹ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“De acuerdo con el artículo 125 de la Carta Política, el nombramiento de los servidores públicos pertenecientes al sistema de carrera se hará por concurso público, salvo que la Constitución o la ley determinen una situación diferente. Dentro de ese mismo orden de ideas, la norma superior faculta al legislador para establecer tanto los requisitos y condiciones necesarios para ingresar a la carrera o para ascender dentro de ella, como las calidades y méritos de los aspirantes. Ahora bien, al determinar la disposición bajo examen que el sistema de ingreso a la carrera judicial comprende una serie de etapas que se diferencian dependiendo si se trata de empleados o de funcionarios, se está desarrollando lo previsto en el precepto constitucional citado, razón por la cual no cabe objeción de inexecutable alguna. (...). De otra parte, encuentra la Corte que -contrario a lo que argumentan los ciudadanos intervinientes- la facultad conferida a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar las etapas del proceso de selección en comento, se apoya en lo previsto en el numeral 3o del artículo 257 del Estatuto Fundamental, toda vez que se trata de la adopción de medidas necesarias de orden laboral que sin duda alguna procuran garantizar el eficaz funcionamiento de la administración de justicia. El artículo será declarado exequible.”.

¹⁰² En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“La presente disposición acata fehacientemente los parámetros fijados por el artículo 125 superior y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de que el concurso de méritos, como procedimiento idóneo para proveer los cargos de carrera, debe cumplir una serie de etapas que garanticen a las autoridades y a los administrados que el resultado final se caracterizó por la transparencia y el respeto al derecho fundamental a la igualdad. (Art. 13 C.P.). Por ello, al definirse los procesos de convocatoria, selección o reclutamiento, la práctica de pruebas y la elaboración final de la lista de elegibles o clasificación, se logra, bajo un acertado sentido democrático, respetar los lineamientos que ha trazado el texto constitucional. Con todo,

“ARTÍCULO 164. CONCURSO DE MÉRITOS. *El concurso de méritos es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera judicial, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fijará su ubicación en el mismo.*

Los concursos de mérito en la carrera judicial se registrarán por las siguientes normas básicas:

1. Podrán participar en el concurso los ciudadanos colombianos que de acuerdo con la categoría del cargo por proveer, reúnan los requisitos correspondientes, así como también los funcionarios y empleados que encontrándose vinculados al servicio y reuniendo esos mismos requisitos, aspiren a acceder o a ocupar cargos de distinta especialidad a la que pertenecen.

2. La convocatoria es norma obligatoria que regula todo proceso de selección mediante concurso de méritos. Cada dos años se efectuará de manera ordinaria por la Sala Administrativa de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, y extraordinariamente cada vez que, según las circunstancias, el Registro de Elegibles resulte insuficiente.

3. Las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades señaladas en la convocatoria o que no acrediten el cumplimiento de todos los requisitos en ella exigidos, se rechazarán mediante resolución motivada contra la cual no habrá recurso en la vía gubernativa.

4. Todo concurso de méritos comprenderá dos etapas sucesivas de selección y de clasificación.

La etapa de selección tiene por objeto la escogencia de los aspirantes que harán parte del correspondiente Registro de Elegibles y estará integrada por el conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La etapa de clasificación tiene por objetivo establecer el orden de registro según el mérito de cada concursante elegible, asignándosele a cada uno un lugar dentro del Registro para cada clase de cargo y de especialidad.

PARÁGRAFO 1o. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas, y señalará los puntajes correspondientes a las diferentes pruebas que conforman la primera.

PARÁGRAFO 2o. Las pruebas que se apliquen en los concursos para proveer cargos de carrera judicial, así como también toda la documentación que constituya el soporte técnico de aquéllas, tienen carácter reservado.”.

A partir de la normatividad arriba transcrita tenemos entonces, que a la carrera judicial se ingresa previa superación del proceso de selección, cuya primera etapa es el concurso de méritos, el cual a su vez, se rige por varias normas básicas, siendo la primera de ellas, la de que podrán participar en el concurso los ciudadanos colombianos que “de acuerdo con la categoría del

debe advertirse que "las pruebas" a las que se refiere el Parágrafo Segundo, son únicamente aquellas relativas a los exámenes que se vayan a practicar para efectos del concurso. El artículo, bajo estas condiciones, será declarado exequible.”.

cargo por proveer”, reúnan los requisitos correspondientes. Igualmente señala, la norma *ejusdem*, que el concurso de méritos en la rama judicial, tiene dos fases: selección y clasificación.

Respecto de la fase del concurso de méritos llamada *selección*, el artículo 164, numeral 4, explica que consiste en *“la escogencia de los aspirantes que harán parte del correspondiente Registro de Elegibles y estará integrada por el conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.”*

Finalmente es de tener en cuenta, que de acuerdo con el artículo 204¹⁰³ de la Ley 270 de 1996, *“hasta tanto se expida la ley ordinaria que regule la carrera judicial y establezca el régimen para las situaciones laborales administrativas de los funcionarios y empleados judiciales, continuarán vigentes, en lo pertinente el Decreto-ley 052 de 1987 y Decreto 1660 de 1978, siempre que sus (las)*

¹⁰³ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“De acuerdo con los artículos 125 y 150-23 de la Constitución, le corresponde al legislador, a través de disposiciones de carácter ordinario, regular los aspectos propios del régimen de carrera en sus diferentes modalidades: administrativa, judicial, diplomática, etc. En lo que atañe a la carrera judicial, la Corte ha sostenido en la presente providencia que es propio de una ley estatutaria sobre administración de justicia encargarse de regular algunos aspectos básicos de dicho régimen, principalmente en lo que se refiere a los principios y criterios que deben imperar respecto de la vinculación, ascenso y retiro de funcionarios y empleados de la rama judicial. Con todo, lo anterior no significa, ni puede significar, que sea el proyecto bajo examen el encargado de regular en forma íntegra todos los aspectos del sistema de carrera, pues para ello el Constituyente ha delegado esa responsabilidad en el legislador ordinario (Arts. 125 y 150-23 C.P.). Significa lo expuesto, entonces, que para esta Corporación el Congreso de la República sí puede expedir una ley ordinaria sobre carrera judicial que se ocupe de los aspectos que no fueron regulados en la ley estatutaria sobre administración de justicia, aunque, atendiendo el régimen jerárquico de las leyes, las disposiciones ordinarias que se expidan no podrán modificar, adicionar, reemplazar o derogar las normas contenidas en esta ley estatutaria, pues para ello deberá someterse la respectiva ley al trámite previsto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política. (...). De otra parte, estima la Corte que la alusión que el artículo hace a los Decretos 052 de 1987 y 1660 de 1978 -los cuales deberán aplicarse únicamente en lo pertinente-, no significa per se que esas normas se encuentren derogadas a la luz del artículo transitorio 21 de la Carta Política. Para llegar a la anterior conclusión, sería necesario analizar la normatividad existente sobre carrera judicial y advertir si las nuevas disposiciones han derogado las citadas normas. Esa labor, como es natural, no responde a las atribuciones propias de la Corte Constitucional y deberá ser realizada por las autoridades competentes, dentro del estudio de cada caso en concreto. Con todo, conviene advertirlo, el hecho de que la norma bajo examen haga alusión a decretos de carácter reglamentario -como el 1660 de 1978-, no significa por ese sólo motivo que se cambie o se modifique la naturaleza jurídica del mismo. El artículo, entonces, será declarado exequible.”

disposiciones (que) no sean contrarias a la Constitución Política y a la presente ley.”.

En ese sentido, advierte la Sala que sobre los concursos de méritos para ingresar a la carrera judicial, el artículo 26 del Decreto Ley 052 de 1987, “*Por el cual se revisa, reforma y pone en funcionamiento el Estatuto de la Carrera Judicial*”, señala:

“El concurso podrá realizarse por grupos de participantes cuando fuere conveniente por el número de concursantes, cargos a proveer u otras razones. En este caso para cada uno de los grupos deberá elaborarse la lista de admisibles con sus respectivas calificaciones de antecedentes.”.
(Destaca la Sala).

8.5. Reglas para la inscripción a los procesos de selección que deben surtir para ocupar cargos de la carrera judicial.-

Como quedó evidenciado, nada dijo la Ley 270 de 1996, ni los Decretos 052 de 1987 y 1660 de 1978, sobre el contenido o la forma como debía adelantarse la inscripción de los concursantes al proceso de selección, y ante el vacío normativo advertido, este preciso tópico constituye un claro ejemplo de un ámbito de regulación sobre el cual el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, puede ejercer su potestad reglamentaria especial, directa, excepcional, exclusiva o autónoma, como la define la Corte Constitucional en las sentencias arriba parcialmente transcritas.

Para el caso concreto, advierte esta Corporación que únicamente para efectos de la última convocatoria el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales aludidas en párrafos precedentes, estableció en el artículo 2º del Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, que los ciudadanos interesados en participar en el proceso de selección y concurso de méritos, sólo pueden inscribirse para un (1) cargo, es decir, sólo pueden concursar respecto de uno de los 24 cargos ofertados en esta oportunidad, que son:

1. Magistrado de Tribunal Administrativo, **2.** Magistrado de Tribunal Superior – Sala Civil, **3.** Magistrado de Tribunal Superior – Sala Penal, **4.**

Magistrado de Tribunal Superior – Sala Familia, **5.** Magistrado de Tribunal Superior – Sala Laboral, **6.** Magistrado de Tribunal Superior – Sala Civil – Familia, **7.** Magistrado de Tribunal Superior - Sala Civil – Familia – Laboral, **8.** Magistrado de Tribunal Superior – Sala Única, **9.** Magistrado de Sala Administrativa de Consejo Seccional de la Judicatura, **10.** Magistrado de Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Consejo Seccional de la Judicatura, **11.** Juez Administrativo, **12.** Juez Civil del Circuito, **13.** Juez Penal del Circuito, **14.** Juez de Familia, **15.** Juez laboral, **16.** Juez Penal para Adolescentes, **17.** Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, **18.** Juez Penal del Circuito Especializado, **19.** Juez Promiscuo del Circuito, **20.** Juez Promiscuo de Familia, **21.** Juez Civil Municipal y de Pequeñas Causas, **22.** Juez Penal Municipal, **23.** Juez Promiscuo Municipal, y **24.** Juez Laboral Municipal de Pequeñas Causas.

Como se recordará esta restricción o limitación al derecho de los ciudadanos a la hora de inscribirse en el concurso de la rama judicial, es la que la actora solicita sea declarada nula por esta Corporación.

8.6. Antecedentes jurisprudenciales.-

En la sentencia de 15 de abril de 2004, proferida dentro del expediente 11001-03-25-000-1999-0053-00, el Consejo de Estado¹⁰⁴ estudió un caso parecido al que nos ocupa. En aquella oportunidad, se demandó la nulidad de un apartado del Acuerdo 128 de 26 de agosto de 1997¹⁰⁵, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para reglamentar el parágrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, según el cual, “... los aspirantes, en cualquier momento podrán manifestar las sedes territoriales de su interés”. La reglamentación introducida por el Acuerdo demandado, establecía que “para efectos de su inscripción dentro del respectivo Registro de Elegibles, los aspirantes a ocupar cargos de carrera en la

¹⁰⁴ Con ponencia del entonces Consejero de Estado Tarcisio Cáceres Toro.

¹⁰⁵ Por medio del cual se reglamenta el parágrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996.

*Rama Jurisdiccional tendrán derecho a optar hasta por 2 sedes territoriales...*¹⁰⁶.

Para resolver de fondo, la Corporación argumentó lo siguiente:

“... la circunstancia de que los interesados sólo pueden optar hasta por 2 sedes territoriales (...), no vulnera la ley estatutaria, pues, en ella no se señala cuantas sedes territoriales puede elegir un aspirante; por el contrario, EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 270/96, autoriza que los aspirantes en cualquier momento pueden manifestar las sedes territoriales de su interés, de conformidad con el reglamento. La escogencia de sedes, en la mayoría de los casos, favorece la carrera judicial y el buen servicio público. De no entenderse así, habría que preguntarse ¿para qué el reglamento, si no habría ningún aspectos a reglamentar?

... la última expresión contenida en el párrafo citado del art. 165 de la Ley 270-96, no tiene el alcance ni se le puede dar la interpretación que hace el demandante, pues, de ella no se deduce que, necesariamente, el aspirante pueda escoger todas las sedes territoriales en donde existan los cargos a los que aspira, como tampoco que deban ser 5, 10 o 20 sedes, pues, es claro que cuando la ley estatutaria faculta a la Sala Administrativa del CSJ para reglamentar concretamente ese precepto legal, le permite dentro de términos de razonabilidad y proporcionalidad fijar el número de sedes que puede escoger, (...).

No hay pues razón jurídica para declarar la nulidad de la expresión demandada, pues, la ley estatutaria 2070/96 no señaló el número de sedes que podían escoger los aspirantes a un cargo de carrera, tan sólo autorizó al CSJ – Sala Administrativa – para reglamentar entre otros, tal aspecto, teniendo en cuenta el interés del aspirante.”

En otra ocasión, el Consejo de Estado resolvió una demanda de nulidad interpuesta contra el Acuerdo No. PSAA08-4528 de 4 de febrero de 2008, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura¹⁰⁷, toda vez que el artículo 2º de dicho Acuerdo estableció que *“Sólo se permitirá la inscripción hasta un máximo de cinco (5) cargos”*¹⁰⁸. En

¹⁰⁶ Regulación que en criterio del demandante *“contiene una interpretación de carácter restrictivo, lo cual no le estaba permitido hacer, por cuanto no fue la intención del legislador limitar el número de opciones que pueda tener un aspirante para escoger las sedes y, por ende, al Consejo le está prohibido restringir tal opción, pues, ello implicaría una colegislación arbitraria al estar reduciendo todas las opciones que pueda tener el aspirante a dos.”*

¹⁰⁷ Por medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial

¹⁰⁸ Los argumentos del demandante fueron resumidos así: *“Sostuvo que la competencia de las autoridades de la República es reglada y se encuentra subordinada a la Constitución y la Ley, por lo tanto, la facultad reglamentaria también se ejerce dentro de esos precisos límites. (...). Afirmó que es un derecho fundamental de los ciudadanos participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través del acceso a funciones y cargos públicos, sin restricción de*

sentencia de 27 de marzo de 2014, proferida dentro del expediente, 11001-03-25-000-2008-00024-00(0606-08), la Corporación resolvió de fondo¹⁰⁹ con la siguiente *ratio decidendi*:

*“... la regla de inscripción (...) no vulnera el derecho de acceso a la función pública, toda vez que con ella se le brinda al concursante la posibilidad de seleccionar, de acuerdo con la experiencia y formación que posea, y frente a los 23 cargos convocados, un número máximo de 5 cargos, en los que acredite las calidades y aptitudes para participar, **considerándose un margen de escogencia razonable, proporcional y adecuado para garantizar el derecho de acceso a los cargos de carrera en la Rama Judicial, teniendo en cuenta, de una parte, la diversidad de jerarquías y especialidades de los mismos, y de otra, el grado de conocimiento y experiencia que cada participante esté en capacidad de acreditar.***

Tanto la Constitución como la Ley, permiten que los concursos puedan efectuarse por grupos de participantes cuando fuere conveniente por el número de concursantes, cargos a proveer u otras razones¹¹⁰, con lo cual no se menoscaba el derecho a ejercer profesión u oficio, dado que con la inscripción del aspirante, en igualdad de condiciones, se le respeta el mismo.

*... el aparte demandado sobre la inscripción a 5 cargos de la convocatoria, **pretendió hacer razonable y efectivo el derecho consagrado en el artículo 125 de la carta política y su ponderación y proporcionalidad***

ninguna naturaleza. (...) Aseguró que restringir a 5 cargos la inscripción dentro de la convocatoria demandada, vulnera el derecho a la igualdad de los concursantes respecto a convocatorias anteriores porque establece una limitación arbitraria y caprichosa. (...). Expuso que el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa (CSJ), extralimitó el ejercicio de su facultad reglamentaria al restringir el derecho fundamental de los aspirantes a acceder a cargos públicos, toda vez que la Ley Estatutaria no hace restricción alguna sino que permite concursar en cargos de distinta especialidad. (...). Manifestó que el acto acusado desatiende el interés general del mérito, por cuanto éste no se logra restringiendo las oportunidades para acceder a los cargos públicos. Indicó que la carrera judicial pretende que las personas más capaces ejerzan la función judicial, independientemente de los cargos a que aspiren. (...) Argumentó que el CSJ omitiendo los cánones constitucionales invocados, usurpó funciones del legislador al efectuar una triple restricción, a saber: i). Limita la inscripción al máximo de 5 cargos. ii). Dentro de la anterior posibilidad, reduce la inscripción a 4 cargos para el caso de quienes se hayan inscrito para la convocatoria al cargo de juez penal del circuito especializado, según la convocatoria a la que se refiere el Acuerdo 4132 de 2007, o los obliga a desistir de esa aspiración para hacer uso de las 5 opciones a las que se refiere el Acuerdo 4528 de 2008. iii). Sólo permite la inscripción al curso de formación judicial para cargos que correspondan a una misma área y especialidad, así el participante haya superado la Fase I, (es decir la prueba de conocimiento y aptitudes) para cargos que correspondan a diferentes áreas. (...). Por último, indicó que la ley no hace ninguna restricción respecto a la posibilidad de inscripción en cargos de distinta especialidad.”.

¹⁰⁹ Con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve.

¹¹⁰ En tal sentido, el Decreto 052 de 1987, en su Artículo 26, dispone: “El concurso podrá realizarse por grupos de participantes cuando fuere conveniente por el número de concursantes, cargos a proveer u otras razones. En este caso para cada uno de los grupos deberá elaborarse la lista de admisibles con sus respectivas calificaciones de antecedentes”. La anterior disposición, resulta aplicable en tanto no contraría la Ley 270 de 1996.

está dada en la decisión del CSJ de convocar el concurso en mención con el fin de permitirle al concursante escoger entre los cargos convocados, 5 de su predilección o afinidad, obteniendo el beneficio de satisfacer su aspiración de acceso a la Rama Judicial.

... la referida disposición está soportada en razones de tipo técnico, administrativo y financiero, como lo son, el diseño de la metodología para la aplicación de las pruebas, el tiempo en la realización de las mismas, el costo de los cuadernillos, la garantía en la simultaneidad en la aplicación de las pruebas, la capacidad de los participantes para resolver cierto número de preguntas, la capacidad administrativa y presupuestal del CSJ, toda estas razones, fueron expuestas por el CSJ en el escrito de contestación de la demanda y se encuentran soportadas en el estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, y tienen relación con los principios de economía, celeridad y eficacia en el desarrollo del proceso de selección, razones que resultan suficientes para validar la legalidad de la medida ya que persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe derechos que la propia Constitución ha garantizado, como el acceso a los cargos públicos.

... dicha regla se enmarca dentro de la facultad conferida al CSJ para reglamentar las etapas de los procesos de selección, y constituye a su vez una medida dirigida a garantizar el eficaz funcionamiento del referido proceso, que tiene por finalidad el desarrollo efectivo de la administración de justicia.

.... dada la particularidad de la presente convocatoria, en razón a la multiplicidad de cargos convocados, de diferente especialidad y jerarquía, resulta razonable establecer un límite máximo en la inscripción por participante, atendiendo principios de eficiencia, economía y celeridad en el desarrollo del concurso de méritos, pues de otra forma, la realización del mismo conllevaría un esfuerzo presupuestal y organizativo mayor e innecesario ante la posibilidad real de que los participantes inscritos en la totalidad de los cargos pudieran acreditar simultáneamente los conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad frente a todos ellos, y culminar con éxito el proceso de selección.

... la disposición objeto de análisis no vulnera el derecho a la igualdad de los participantes frente a convocatorias anteriores, ya que revisados los antecedentes de los mismos, contenidos en los Acuerdos 1548 a 1550 de 2002, dichas convocatorias se referían a un número menor de cargos convocados, y pertenecían a una misma especialidad, situación que dista del caso concreto, y que desde luego, imponía otro diseño del concurso en la determinación de la metodología en la aplicación de las pruebas, el número de cuadernillos de exámenes, los costos, y demás aspectos relacionados con la planeación y desarrollo del proceso de selección, circunstancia por la cual, la Sala encuentra razones que justifican la adopción de reglas de inscripción distintas en el presente concurso de méritos.

.... al existir razones técnicas, administrativas y presupuestales,

basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía como las aquí presentes, concluye la Sala que no fue capricho de la administración el precisar los cargos de aspiración, sino que constituye una regla que obedece a claros principios constitucionales y desarrollos legales, y que resulta razonable¹¹¹, en consideración a la multiplicidad y diversidad de los cargos convocados por sus especialidades y jerarquías, motivo por el cual, los cargos de violación al derecho a la igualdad, infracción de la ley y extralimitación de funciones propuesto contra la regla de inscripción, no está llamado a prosperar.” (Negrillas de la Sala).

8.7. Resolución de los cargos de la demanda.-

8.7.1. Del ejercicio desbordado y desproporcionado de la potestad reglamentaria por parte del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa¹¹².-

a. La facultad reglamentaria fue usada respetando el marco constitucional y legal.-

De conformidad con los artículos 257.3 Constitucional, 162, parágrafo, y 164, parágrafo 1º, de la Ley 270 de 1996, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se le atribuye la facultad reglamentaria especial, excepcional y exclusiva, para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la carrera judicial, lo que incluye, obviamente, la determinación o diseño del contenido, así como el procedimiento de cada una de las etapas del concurso de méritos, entre ellas, la **inscripción**. En esa medida, la regla acusada es una clara expresión del ejercicio de la facultad reglamentaria asignada por la constitución y la ley a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Por lo que no cabe duda en cuanto a que el acto administrativo demandado fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

¹¹¹ Se entiende razonable la medida en cuanto logra el fin perseguido cual es, asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, respetando el derecho de acceso a los cargos públicos.

¹¹² En las páginas 5 y 6 de esta providencia se encuentra descrito el cargo formulado.

Ahora bien, respecto a la restricción impuesta por el artículo 2º de la norma en comento, en virtud de la cual los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un sólo cargo, la Sala no advierte que trasgreda las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, puesto que si bien los artículos 40 Superior, 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, consagran a favor de los ciudadanos el derecho a desempeñar cargos públicos, dichas disposiciones no tienen el alcance que le quiere dar la accionante, según el cual, el concursante puede inscribirse para aspirar a todos los cargos ofertados. En efecto, la interpretación que de estas normas debe hacerse es que positivizan o contemplan de manera general, impersonal y abstracta el derecho de acceso a cargos públicos, pero en modo alguno pueden entenderse como una habilitación para que los concursantes o participantes en una convocatoria puedan inscribirse respecto de todos los cargos ofertados.

En respaldo de esta tesis, indica la Sala, que dentro del núcleo esencial o ámbito de protección del derecho fundamental a ocupar cargos públicos contemplado en el artículo 40 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional nunca ha reconocido a los ciudadanos la garantía o prerrogativa de inscribirse o aspirar a todos los cargos objeto de concurso, como lo entiende la accionante. Al respecto, en la sentencia SU-339 de 2011, la Corte subrayó lo siguiente:

“... la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo¹¹³, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos¹¹⁴, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos¹¹⁵, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público¹¹⁶.”

¹¹³ Sentencia T-309 de 1993.

¹¹⁴ Sentencia T-313 de 2006.

¹¹⁵ Sentencia T-451 de 2001.

¹¹⁶ Sentencia SU-441 de 2001.

Entonces, al no ser del núcleo esencial o del ámbito de protección del derecho a ocupar o desempeñar cargos públicos, el límite impuesto por la norma acusada a la posibilidad de inscribirse a todos o varios de los cargos ofertados, no constituye una trasgresión de dicho postulado constitucional, y en consecuencia, tampoco implica un desconocimiento a los demás principios y valores constitucionales invocados en la demanda como la igualdad, el trabajo, el debido proceso y la dignidad humana.

En ese orden de ideas, tampoco podría decirse que el aparte normativo demandado invade las competencias propias del legislador porque restringe o limita el ejercicio de un derecho fundamental, lo cual estaría reservado a una ley estatutaria, argumento que no es de recibo para la Sala, en virtud a que, como quedó expuesto, la prohibición establecida, respecto de esta última convocatoria, por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en nada irrumpe o cercena el núcleo esencial o el ámbito de protección definido por la Corte Constitucional respecto del derecho fundamental a ejercer u ocupar cargos públicos consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política.

Así las cosas, el ejercicio o uso que en el caso sub examine hizo el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, de la aludida facultad especial, excepcional, autónoma y exclusiva, estuvo acorde con los parámetros y límites fijados por el ordenamiento jurídico.

b. La facultad reglamentaria fue usada respetando el principio de proporcionalidad.-

El principio de proporcionalidad es uno de los que más arraigo y tradición tiene en la administración pública. Demostrativo de ello, es la consagración especial de dicho principio en el artículo 36 del derogado Decreto 01 de 1984, artículo que fue reproducido de manera íntegra por el 44 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea

*discrecional, debe ser **adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.***” (Destaca la Sala).

Ahora bien, como lo señaló esta Corporación en fallo de 5 de junio de 2008¹¹⁷, expediente 8431, este *“ha sido uno de los principios que mayor relevancia ha adquirido (...) como herramienta y parámetro de control de la actividad de la Administración, toda vez que en la adopción de sus diversas decisiones, el órgano administrativo que debe elegir una entre varias medidas (...) para la prosecución del fin de interés general que le encomienda la norma que le atribuye la correspondiente facultad, no podrá decantarse, inopinadamente, por cualquiera de las opciones planteadas, sino únicamente por una que resulte proporcionada.”* En la referida providencia, en torno a la proporcionalidad como límite a la actividad administrativa y como parámetro de control de la administración pública, basado en un análisis de la relación que debe existir entre la decisión o actividad enjuiciada y los propósitos a los cuales aquélla o ésta debían apuntar, se dijo¹¹⁸:

“Cualquier definición del principio o (...) de la regla general de proporcionalidad (...) debe poner de presente la necesaria adecuación entre los hechos determinantes del acto administrativo y su contenido, con respecto a los fines que se persiguen (...). Los elementos sobre los cuales descansa el principio son (...) el presupuesto de hecho, los medios y el fin del acto, (...) se refiere a la relación de adecuación entre medios y fines, entre medida adoptada y objetivos perseguidos, claro está, partiendo de una correcta constatación de la existencia y una apropiada calificación jurídica de la realidad fáctica sobre la que quiere operarse.

... el principio de proporcionalidad en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos se traduce en la exigencia de que cualquier limitación introducida por aquél a los derechos de éstos o, en general, al ámbito de libre autodeterminación del individuo, sólo puede ser posible en cuanto resulte estrictamente imprescindible para la salvaguarda o consecución del interés público en virtud del cual la medida en cuestión es adoptada. O (...) simplemente se afirma que una determinada decisión administrativa es proporcionada cuando se da la relación de adecuación entre medios elegidos y fines perseguidos, además de una relación de equilibrio entre los diferentes intereses puestos en juego.

¹¹⁷ Con ponencia del entonces Consejero de Estado Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹⁸ Al respecto también pueden consultarse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-530 de 1992, T-425 de 1995, C-459 de 1995, C-491 de 1995, C-022 de 1996, T-026 de 1996, C-070 de 1996, T-417 de 2000, C-1410 de 2000, C-616 de 2002, C-916 de 2002, C-122 de 2003, C-125 de 2003, C-205 de 2003, T-391 de 2003, C-483 de 2003, C-573 de 2003, C-872 de 2003, T-140 de 2004, T-642 de 2004, C-670 de 2004, T-677 de 2004, C-062 de 2005, C-822 de 2005, T-1275 de 2005, T-209 de 2006, C-491 de 2007, C-544 de 2007, C-663 de 2007, C-857 de 2008, C-486 de 2009, C-794 de 2009, C-296 de 2012, C-121 de 2012, T-986 de 2012, C-334 de 2013, C-434 de 2013, C-838 de 2013, C-934 de 2013, C-370 de 2014 y C-035 de 2015, entre otras.

... un análisis más detenido del principio (...) conduce a identificar dentro del mismo tres subprincipios (...): el subprincipio (...) de adecuación, de idoneidad o de congruencia, por virtud del cual la medida limitadora de los derechos o intereses del administrado debe ser útil, apropiada o idónea para obtener el fin buscado, esto es, que el abanico de posibles medidas a adoptar por la Administración se limita a las que resulten congruentes con el entramado fáctico del caso y aptas para la consecución del cometido fijado por el Ordenamiento; el subprincipio (...) de necesidad, intervención mínima o menor lesividad, de acuerdo con el cual la adopción de la medida elegida debe ser indispensable dada la inexistencia de una alternativa distinta que sea tan eficaz y menos limitativa que la misma, capaz de satisfacer el fin de interés público al que se ordena; y, en tercer lugar, el subprincipio (...) de proporcionalidad en sentido estricto, de acuerdo con el cual debe producirse un equilibrio entre el perjuicio irrogado al derecho o interés que se limita y el beneficio que de ello se deriva para el bien público que la medida prohija.

(...)

... para superar el primer examen planteado por el subprincipio (...) de adecuación (...), la medida debe (...) facilitar o tender a la obtención del propósito buscado, mientras que a fin de salvar el segundo propuesto por el subprincipio (...) de necesidad (...), no se trata ya de valorar la idoneidad del medio elegido para alcanzar el fin de interés público propuesto, sino que lo imprescindible es que no exista otra medida más moderada al efecto.

... el tercer subprincipio (...) de proporcionalidad stricto sensu (...) exige el examen del contenido y efectos de la medida o decisión sometida a análisis, aisladamente considerada. (...). Ello por cuanto de lo que se trata es de examinar si el detrimento que la misma produce a los derechos o intereses que afecta, guarda una relación razonable o proporcionada con la realización o satisfacción del fin de interés público al cual sirve, por manera que si el resultado de dicho examen evidencia que el sacrificio de los primeros resulta excesivo o que la satisfacción del principio que prevalece comporta el sacrificio de principios constitucionalmente más importantes, la medida, actividad o decisión cuestionada debe estimarse jurídicamente inadmisibles, aún a pesar de que se haya concluido ya que se trata de una alternativa adecuada o idónea y que es la menos lesiva, pues los daños irrogados a los bienes o valores públicos o privados que se harían retroceder, en el caso concreto, devendrían en desproporcionados si se les compara con los beneficios derivados de la consecución del fin.

El subprincipio de proporcionalidad strictu sensu (...) impone (...) que los costos y los beneficios que se deriven de la adopción de la decisión guarden un equilibrio razonable y para establecer si ello es así (...) la doctrina como la jurisprudencia han estructurado el (...) juicio de ponderación, cuyo propósito (...) es (...) establecer si la decisión o actividad que se somete a dicho tamiz respeta, o no, la denominada ley de la ponderación, de conformidad con la cual cuanto mayor sea el grado de detrimento del principio, derecho o interés jurídico que retrocede en el caso concreto, mayor ha de ser la importancia de la satisfacción de aquel principio, derecho o interés que se hace prevalecer.

... es de interés traer a colación el desarrollo que la jurisprudencia constitucional ha llevado a cabo respecto del test de razonabilidad que se practica con ocasión de la aplicación del principio de igualdad, toda vez que buena parte de los planteamientos efectuados por el Juez de la Constitución en esta materia, con el propósito de fiscalizar la actividad del legislador, (...) podrían (...) resultar trasladables, mutatis mutandi, por parte del juez de lo contencioso administrativo al ámbito de la labor de fiscalización que éste despliega en relación con la actividad y las decisiones administrativas y más concretamente cuando las mismas se desarrollan(...) contando con amplias facultades para la configuración (...).

En el modelo de test (...) propuesto por la Corte el cual combina y desarrolla 2 tendencias acerca del test de igualdad: una que tiene como base la jurisprudencia alemana sobre el principio de proporcionalidad y otra que se basa en la jurisprudencia norteamericana sobre el test de igualdad, el principio de proporcionalidad aparece como el eje de un mecanismo que se aplica, en cada caso concreto, con una intensidad diferente, dependiendo de la materia de la que se trate y de la índole de los derechos que resulten afectados por los tratos diferenciadores establecidos por la autoridad pública, test cuyo propósito es el de dilucidar si la justificación esgrimida (...) resulta, o no, razonable.

... la intensidad de dicho test (...) dependerá de cuál es el margen de libertad de configuración que la Constitución atribuye al legislativo, por manera que cuando dicho margen es amplio, el control judicial, para respetar los principios democrático y de separación de poderes, debe (...) limitarse a excluir del ordenamiento las soluciones (...) irrazonables. Algo similar podría sostenerse respecto de la intensidad del control judicial de la actividad administrativa basado en la aplicación del principio de razonabilidad, integrado en el juicio de igualdad: cuando el margen de valoración de las circunstancias del caso concreto que el ordenamiento atribuye a la Administración es amplio (...), el principio la intensidad de la fiscalización (...) no debería ir más allá de la eliminación de los criterios diferenciadores o de las soluciones manifiestamente irrazonables.”

El principio de proporcionalidad, entonces, “*cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa.*”¹¹⁹

En el caso sub examine, en la contestación a la demanda la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial señala, que la decisión de limitar la inscripción a un solo cargo en esta última convocatoria, obedeció a razones

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de noviembre de 2008, emitida en el expediente 17009, con ponencia del entonces Consejero Enrique Gil Botero.

técnicas, logísticas, económicas y presupuestales, puesto que debido a que en las convocatorias anteriores se permitió la inscripción respecto de varios de los cargos objeto del concurso, muchas veces los registros de elegibles terminaban integrados de manera simultánea por las mismas personas, por lo que dichas listas se vencían sin que se pudiera proveer de manera definitiva los cargos vacantes, lo que ha generado que actualmente, después de 90 procesos de selección, aun el 26.74% de los cargos de carrera de la Rama Judicial se encuentren provistos de manera provisional. Adicionalmente señala, que adelantar un concurso de méritos, permitiendo la inscripción de los concursantes a todos los cargos ofertados, implicaría realizar unos esfuerzos logísticos y presupuestales que superan las posibilidades administrativas y económicas de la Rama Judicial, pues, la prueba de conocimientos tendría que realizarse en 12 jornadas con sesiones de mañana y tarde, y por un valor que superaría los once mil millones de pesos.

Para probar tales asertos aportó en original un documento contentivo de una tabla denominada “Cobertura – segundo semestre de 2013”¹²⁰, elaborado por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, en el que se puede apreciar que de 4.754 cargos que conforman la carrera judicial en todo el país, sólo se han provisto de manera definitiva 3.629, lo que representa un 76.34%, y el resto de cargos están provistos de manera provisional. Según el citado documento ello obedece a que *“en la mayoría de los casos, no había sido posible la elaboración de las listas, principalmente porque los integrantes de los correspondientes registros no se encuentran interesados y por tanto no manifiestan su interés al momento de publicarse las sedes vacantes.”*

Igualmente fue aportada con la contestación de la demanda, copia simple del oficio de 6 de mayo de 2014¹²¹, suscrito por la decanatura de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, en el que se señala que los *“costos estimados de un proceso de diseño y*

¹²⁰ Folio 63 del cuaderno principal del expediente.

¹²¹ Folio 136 del cuaderno principal del expediente.

aplicación de pruebas a nivel nacional”, para 28.000 aspirantes, en 30 ciudades, con 24 pruebas de conocimientos para 24 cargos diferentes cuya realización sería en 12 sesiones, es de \$11.514.620.000. Precisándose, que estas variables son las resultantes de los datos arrojados por la convocatoria vigente convocada por el acto administrativo demandado, según informa la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la contestación a la demanda.

Resalta la Sala, que los elementos probatorios arriba descritos, fueron puestos a disposición de la parte accionante y sus coadyuvantes, quienes tuvieron, a lo largo del proceso, la oportunidad de conocerlos y controvertirlos, lo cual no ocurrió, por lo que merecen plena validez probatoria.

Con el objeto de valorar de manera adecuada los datos contenidos en la prueba documental arrimada al proceso por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Sala trae a colación, los informes de estados contables y financieros de la Rama Judicial publicados cuatrimestralmente, y que pueden ser consultados en la página de internet del Consejo Superior de la Judicatura¹²², en los que se puede apreciar que la ejecución presupuestal por proyectos de inversión en 2014 es la siguiente:

ÁREA CORDINADORA	APROPIACIÓN VIGENTE
Unidad de Infraestructura	\$95.595.912.468
Unidad de Informática	\$130.647.067.833
Escuela Judicial Rodrigo Lara B	\$7.901.125.935
Registro Nacional de Abogados	\$3.676.586.387
Oficina Asesora de Seguridad	\$7.375.000.000
Unidad de Recursos Humanos	\$1.944.079.988
UDAE	\$3.528.563.565
Unidad de Carrera Judicial	\$1.305.527.447
CENDOJ	\$2.100.000.000
Proyectos BID	\$8.283.628.017
Proyectos BM	\$6.021.318.829

Para el año 2015 las cifras son las siguientes:

ÁREA CORDINADORA	APROPIACIÓN VIGENTE
Unidad de Infraestructura	\$126.725.759.374

¹²² <http://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/48>.

Unidad de Informática	\$162.479.000.000
Escuela Judicial Rodrigo Lara B	\$9.434.000.000
Registro Nacional de Abogados	\$1.200.000.000
Oficina Asesora de Seguridad	\$3.000.000.000
Unidad de Recursos Humanos	\$2.000.000.000
UDAE	\$5.100.000.000
Unidad de Carrera Judicial	\$4.831.000.000
CENDOJ	\$6.771.000.000
Proyectos BID	\$7.041.353.000
Proyectos BM	\$13.432.887.626

Según puede apreciarse, los recursos apropiados para las vigencias 2014 y 2015 para la ejecución de los planes, programas y proyectos a cargo de la Unidad de Carrera Judicial, fueron de \$1.305.527.447 y \$4.831.000.000, respectivamente, sumas que comparadas con los costos de un proceso de selección en los términos planteados por la accionante, calculados por la Universidad Nacional en más de once mil millones, no llegan a ser suficientes ni en un 50% para su costeo.

Esta sola constatación es suficiente para la Sala a efectos de considerar que la restricción introducida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en el Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, en el sentido de permitir a los concursantes únicamente la inscripción de un solo cargo, es proporcional y razonable, en la medida que constituye un medio adecuado para alcanzar el fin o propósito general de lograr un eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

Pero además, la medida restrictiva adoptada por el acto administrativo demandado supera con creces el examen que plantea el test de proporcionalidad a que hace referencia la jurisprudencia trascrita, el cual supone hacer pasar la reglamentación cuestionada por el tamiz de los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Veamos:

Respecto de los subprincipios de **adecuación** y **necesidad**, tenemos que la medida administrativa de limitar la inscripción de los concursantes a un (1) sólo cargo resulta ser adecuada, idónea y además congruente con los hechos que la motivan, puesto que a pesar de haberse adelantado 90

convocatorias desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura, según informa la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el escrito de contestación a la demanda, a la fecha un porcentaje considerable de cargos de la carrera judicial se encuentran provistos de manera provisional, tal como lo certifica la Unidad de Administración de Carrera Judicial.

Adicionalmente, no obstante que en el proceso de selección convocado en 2008, por virtud del Acuerdo No. PSAA08-4528 de 4 de febrero de 2008, se limitó la inscripción a 5 cargos, con ello no se logró conjurar la situación descrita en la contestación a la demanda y certificada por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, consistente en que muchos registros de elegibles están integrados de manera simultánea por las mismas personas, por lo que las listas resultantes de dichos registros se vencen sin que se pueda proveer de manera definitiva los cargos vacantes.

Ahora bien, en lo tocante al subprincipio de **proporcionalidad en estricto sentido** o de **ponderación**, advierte la Sala que la medida administrativa cuestionada también lo supera, puesto que dicha limitación no implica una restricción o sacrificio irrazonable del derecho a desempeñar cargos públicos, primero porque como se vio no se afecta el núcleo esencial o ámbito de protección de dicho derecho, pero además, porque si se tiene en cuenta que han sido 90 convocatorias las adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura desde su creación, nos acercamos a un promedio de 4 convocatorias por año, habida consideración que son 23 años los que ha operado el Consejo Superior de la Judicatura desde su creación por mandato de la Constitución Política de 1991, y en esa medida, el hecho de que en la última convocatoria, por vez primera se limite la inscripción a un solo cargo, no representa una decisión irrazonable ni desproporcionada, sino que por el contrario, guarda una estrecha relación entre los hechos y los fines perseguidos, en atención a la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en todas la convocatorias, siempre que reúnan los requisitos mínimos exigidos.

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

FALLA

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda presentada por la ciudadana AMPARO LÓPEZ HIDALGO, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la Nación, Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, por la expedición del Acuerdo No. PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, en el aparte expresamente demandado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Consejero

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Consejera

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

Consejero

GERARDO ARENAS MONSALVE

Consejero

ÁLVARO ESCOBAR HENRÍQUEZ

Conjuez

ERNESTO FORERO VARGAS

Conjuez