CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.-

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016).

Expediente No.:	**11001032500020150104200.**
No. Interno:	**4520-2015.**
Actora:	**MARÍA TERESA VERGARA GUTIÉRREZ.**
Demandado:	**CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL.**
Asunto:	**Auto que admite Demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad y decreta solicitud de medida cautelar de urgencia de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.**

Procede el Despacho a resolver sobre la admisión de la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad interpuesta, así como la solicitud de medida cautelar de urgencia formulada en escrito separado.

I. PROCEDENCIA Y ADMISIÓN DEL MEDIO DE CONTROL.-

Ha sido interpuesta la demanda a través del medio de control de **Nulidad por Inconstitucional** regulada en los artículos 135, 162 y 184 de la Ley 1437 de 2011[1], en consecuencia se estudia si en el presente caso resulta ser el adecuado.

El artículo 237, numeral 2, de la Constitución Política, que señala:

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"Son atribuciones del Consejo de Estado:
2. *Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional;".* (Subraya el Despacho).

La Ley 270 de 1996[2], desarrolló de la siguiente manera tal disposición en sus artículos 37.9, 43 y 49:

*"**Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:*
9. *Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional;".* (Destaca el Despacho).

(…)

*"**Artículo 43. Estructura de la Jurisdicción Constitucional**. (…). El Consejo de Estado conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.".* (Subrayas fuera de texto).

(…)

*"**Artículo 49. Control de constitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno cuya competencia no haya sido atribuida a la Corte Constitucional de conformidad con el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política**. El Consejo de Estado decidirá sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.*
La decisión será adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.". (Destaca la Ponente).

A su vez, la Ley 446 de 1998[3], a través de su artículo 33, numeral 7, al modificar el artículo 97 del Decreto 01 de 1984[4], estableció, en relación con

[2] Estatutaria de la Administración de Justicia.
[3] Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
[4] Código Contencioso Administrativo.

la acción de Nulidad por Inconstitucionalidad, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, tendría, entre otras, la función especial de conocer:

> *"**7.** De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa."*.

Ahora bien, en la Ley 1437 de 2011[5] artículo 135 reguló el medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad en los siguientes términos:

> *"Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*
> ***También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.***
> ***Parágrafo. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda****. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.".* (Subrayas fuera de texto).

Con fundamento en las normas trascritas, el medio de control Nulidad por Inconstitucionalidad, tiene adscritos unos presupuestos propios de ese medio de control, ellos son:

[5] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. Que la disposición acusada sea un decreto de carácter general *dictado por el Gobierno Nacional*, *que no corresponda a la Corte Constitucional y desconozca de manera directa la constitución.*
2. Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución Política[6] sin la existencia de ley previa[7];

---

[6] A nivel jurisprudencial, la teoría de los reglamentos constitucionales o autónomos fue enunciada por vez primera en nuestro país por la Corte Suprema de Justicia en el año 1936, en sentencia de 7 de octubre de dicha anualidad, la cual es citada por el compilador Néstor Pineda Gutiérrez en su obra JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA, Ed. Temis, 1963, Tomo I, págs., 179 y ss. Fue sólo hasta la sentencia del 14 de noviembre de 1962, con ponencia del Consejero Arrieta Alandete, cuando el Consejo de Estado trató sistemáticamente este tema y señaló que cuando el ejecutivo desarrolla directamente el texto fundamental, en cumplimiento de una función propia y sin necesidad de ley previa, los actos que expide son justamente los reglamentos constitucionales. Sin embargo, una de las caracterizaciones canónicas de la figura jurídica de los reglamentos autónomos o constitucionales como fuente del derecho administrativo, fue realizada por la Corte Suprema de Justicia en la década del 80 del siglo pasado, con ponencia del mártir Manuel Gaona, de 21 de abril de 1982: los decretos constitucionales autónomos, dijo la Corte Suprema, son los actos jurídicos que expide el Ejecutivo en desarrollo de atribuciones explícitas y directas otorgadas por la Constitución sin que exista ley previa o norma con fuerza de ley que regule la materia, pero sin que tampoco sean ley. La Corte Constitucional ha conceptualizado en similar sentido los reglamentos constitucionales en las sentencias: C-021 de 1993, C-024 de 1994, Auto 048 de 1997, C-712 de 2001, C-713 de 2001, C-1250 de 2001, C-1290 de 2001 y C-162 de 2008. Las sentencias paradigmáticas del Consejo de Estado sobre la materia son las de 7 de diciembre de 1993 (Exp. 23235, M.P. Libardo Rodríguez), 14 de agosto de 2008 (Exp. 16230, M.P. Mauricio Fajardo) y 20 de octubre de 2014 (Exp. 35853, M.P. Enrique Gil),

[7] Al respecto, en providencia del 10 de octubre de 2012, emitida en el expediente 11001032600020120005600, con ponencia del Consejero Enrique Gil Botero, esta Corporación anotó:

"… el medio de control -antes denominado por la ley acción- de nulidad por inconstitucionalidad, no corresponde a cualquier juicio de validez que se haga sobre un reglamento o acto administrativo que presuntamente viola la Constitución Política, porque este sólo es un presupuesto para el ejercicio de este mecanismo de control. (…).

… esto no significa que todo juicio de inconstitucionalidad de los reglamentos o actos administrativos en general corresponda al ejercicio de este medio de control, pues existe otro requisito, no establecido por la naturaleza de la norma violada, sino por la de la disposición demandada. (…).

Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es

3. Que haya sido expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad u organismo, diferente al Gobierno Nacional, en ejercicio de una función o atribución derivada de la Constitución misma;
4. Que el juicio de validez, o el reproche o infracción endilgada al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución Política[8], no a la ley

---

que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.

… el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad exige varios requisitos, entre ellos – para efectos de esta providencia - se destacan tres: i) que la norma demanda (sic) sea un reglamento autónomo o constitucional, requisito principal del medio de control; ii) que la confrontación o juicio de validez se haga directamente contra la Constitución Política; y iii) no importa la autoridad que expida el acto, porque puede ser el Gobierno Nacional u otra autoridad, siempre que expidan un reglamento autónomo - por autorización de la Constitución -.".

[8] A su vez, en Auto de 12 de febrero de 2015, expedido en el expediente 11001032500020140154200 (4972-2014), con ponencia de la suscrita Consejera, se precisó lo siguiente:
"Con fundamento en el anterior parámetro normativo, entonces, la acción de nulidad por inconstitucionalidad procede: (i) contra decretos de carácter general proferidos por el Gobierno Nacional, y (ii) contra los actos de carácter general que, por expresa disposición constitucional, se expidan por entidades u organismos diferentes al Gobierno Nacional, siempre y cuando ***la competencia no corresponda a la Corte Constitucional*** *en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, y se invoque la* ***infracción directa*** *a la Constitución.*

(…)

Entonces, independientemente del nivel jerárquico que formalmente tenga la norma objeto de análisis, debe radicar en el hecho de que pueda formularse un cargo de confrontación directa de constitucionalidad, tal como lo ha contemplado el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de donde resulta razonable, tal como lo ha sostenido esta Subsección en anteriores oportunidades, acogiendo para el efecto lo sostenido por la Sección Tercera, que incuestionablemente un reglamento

5. Que la revisión de la disposición demandada no corresponda a las competencias de la Corte Constitucional en los términos del artículo 241[9] de la Constitución Política.[10]

---

constitucional sea pasible del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. (Negrillas en el original).

[9] **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(…)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

(…)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

(…)

[10] A la hora de precisar los presupuestos procesales del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, esta Corporación en varias oportunidades, ha esbozado un criterio similar al enunciado en esta providencia. Ejemplo de ello son los siguientes proveídos: 31 de marzo de 2011 (Luis F. Jaramillo D., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-24-000-2005-00096-01), 14 de julio de 2011 (Efrén A. Hernández D., contra la Asamblea Departamental de Amazonas, exp. 85001-23-31-000-2009-00032-02), 29 de septiembre de 2011 (Fabio G. Espinoza T., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-25-000-2011-00033-00 0112-11), 20 de octubre de 2011 (Paola J. Carranza M., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-24-000-2005- 00179-01), 23 de agosto de 2012 (Douglas Velázquez J., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-24-000-2004-00335-01), 10 de octubre de 2012 (Julio C. Méndez G., contra el Gobierno Nacional, contra el art. 6.1.1.2 parte 1 del D. 734/2012 modificado por el D. 1397/2012, rad. 11001032600020120005600), 28 de febrero de 2013 (Sergio A. Escobar J., contra el Gobierno Nacional, rad. 11001-03-25-000-2012-00278-00 1018-12), 2 de julio de 2013 (Sergio A. Escobar J., contra el Gobierno Nacional, rad. 11001032500020120057100 2139-2012), 30 de julio de 2013 (Ati S. Quigua I., contra el Gobierno Nacional, 11001-03-24-000-2005-00170-01), 1º de agosto de 2013 (U. de Cundinamarca, contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-25-000-2011-00204-00 0679-11), 12 de febrero de 2015 (Arquímedes Fonca A., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001032500020140154200 4972-2014), 16 de abril de 2015 (Myriam P. Peña M.,

Habiendo precisado los presupuestos del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, se procede a revisar si la presente demanda los reúne, encontrando que:

i) El acto administrativo demandado, esto es, la Convocatoria 01 de 2015, es un acto de carácter general, impersonal y abstracto, pues, su objeto era convocar a todos los interesados en ser designados como miembros permanentes de dedicación exclusiva del primer Consejo de Gobierno Judicial creado por el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, que modificó el 254 de la Constitución Política;

ii) La disposición enjuiciada se encuadra perfectamente en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado reglamentos autónomos o constitucionales[11], ya que, la Convocatoria 01 de 2015 desarrolla o reglamenta de manera directa los artículos 254 de la Constitución Política y 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, los cuales hacen referencia al Consejo de Gobierno Judicial y al procedimiento para lograr su *"primera conformación"*, la disposición cuestionada además de efectuar la convocatoria pública ya descrita, establece varias reglas atinentes a su desarrollo y a la realización del proceso de selección de los 3 miembros

---

contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-25-000-2014-00714-00) y 16 de julio de 2015 (Laura M. Henao J., contra el Gobierno Nacional, exp. 11001-03-25-000-2015-00606-00), entre otras.

[11] En torno a la conceptualización de los reglamentos autónomos o constitucionales, el Despacho encontró los siguientes doctrinantes: i). Argentina: GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Parte General, 1ª Ed. On Line, Buenos Aires, 2013, ISBN 978-950-9502-54-3, en la página web www.gordillo.com, cuyo texto recoge las 19 reediciones del libro originalmente publicado en dicha ciudad en 1974; ii). Francia: DUVERGER, Maurice, La V. Republique, Press. Universitaires de France-París, 1959; iii). España: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo 1ª Ed., 1974, Editorial Civitas; iv). Chile: ALESSANDRI, Arturo, Curso de Derecho Civil, Tomo I, Volumen I, Santiago de Chile 1961. En la doctrina nacional, los estudios más completos sobre la materia los encontramos en: VIDAL, Jaime, Derecho Administrativo. 10ª edición. Bogotá, Editorial Temis, 1994; SANTOFIMIO, Jaime O., Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado, Bogotá 2003; y URREGO, Jaime y QUINCHE, Manuel, Los Decretos en el Sistema Normativo Colombiano, Vniversitas, ISSN 0041-9060, suppl.116 Bogotá June 2008.

permanentes del Consejo, reglas que tienen que ver con la manera de inscribirse en la convocatoria, requisitos para ser admitidos, calificación de las hojas de vida, periodos de los escogidos, trámite de las objeciones ciudadanas a las hojas de vida de los postulados, entre otras, en tal virtud, no cabe duda que la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, constituye un verdadero reglamento autónomo o constitucional;

iii) El referido acto administrativo fue proferido por un organismo del orden nacional diferente al Gobierno: Consejo de Gobierno Judicial;

iv) Los cargos o reproches formulados en la demanda son de confrontación directa con la Constitución Política de 1991 y del Acto legislativo 02 de 2015, es decir, plantean una infracción inmediata de la norma superior;

v) El conocimiento de la demanda de la referencia no corresponde a la Corte Constitucional, a quien compete, de acuerdo con el artículo 241, numerales 4, 5 y 7, de la Constitución Política, conocer de las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes de la República, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos proferidos previa declaratoria de un estado de excepción, en este caso, se demanda un acto administrativo de carácter general, cuya naturaleza no es la de las disposiciones normativas antes citadas, respecto de las cuales su enjuiciamiento sí es del resorte de la Corte Constitucional.

Conclusión.-

En tal virtud, por reunir los requisitos legales, tanto materiales como formales, consagrados en los artículos 237 de la Constitución Política de 1991, 37.9, 43 y

49 de la Ley 270 de 1996[12] y 135, 162 y 184 de la Ley 1437 de 2011[13], este Despacho admitirá, en única instancia, la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad presentada por la señora María Teresa Vergara Gutiérrez contra la Convocatoria No. 01 de 30 de septiembre de 2015, acto administrativo expedido por el Consejo de Gobierno Judicial con el objeto de elegir a los 3 primeros miembros permanentes de dedicación exclusiva de dicho órgano.

II. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA CONSISTENTE EN SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO DEMANDADO.-

En escrito separado, la demandante solicita como medida cautelar de urgencia, que se decrete la suspensión provisional de la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015 expedida por el Consejo de Gobierno Judicial, por cuanto considera se debe evitar que la voluntad del Constituyente derivado plasmada en el Acto Legislativo 02 de 2015, sea suplantada por el mencionado órgano, que en su sentir, sólo tiene funciones administrativas, consolidándose entonces, los vicios de constitucionalidad advertidos en la demanda.

En consecuencia, la Ponente, se remitirá para el estudio de la medida cautelar impetrada a los cargos propuestos en la demanda, atendiendo lo dispuesto en el artículo 231[14] de la Ley 1437 de 2011, **según el cual la**

[12] Estatutaria de la Administración de Justicia.
[13] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
[14] **Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado.

Ahora bien, previo al estudio integral y conjunto del escrito de medida precautelativa y de la demanda, se precisan a continuación algunos aspectos relacionados con: (i) las medidas cautelares de urgencia en el marco del procedimiento especial del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad; y (ii) la suspensión provisional de los efectos del acto.

Las medidas cautelares de urgencia en el marco del procedimiento especial del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad.-

Las *"medidas cautelares de urgencia"*, están contempladas en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente manera:

> ***"****Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*
> *La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la declare.".*

El artículo 234 trascrito establece la posibilidad de que el funcionario judicial, decrete de manera urgente y sin dar traslado a la parte demandada, una de las medidas cautelares consagradas en el artículo 230 ibídem. En ese orden de ideas, será procedente decretar de urgencia una medida cautelar, cuando cumplidos requisitos para su adopción, que son los contemplados en el artículo 231 *ejusdem*, se evidencie que por su urgencia manifiesta, no es posible agotar el trámite ordinario previsto de correr traslado de la solicitud de

medida cautelar en auto separado, al momento de admitir la demanda, para que el demandado se pronuncie sobre ella.

Igualmente atenderá lo dispuesto para el procedimiento especial de este medio de control en el artículo 184 de la Ley 1437 de 2011 numeral 4, literal c, inciso 3[15], que determina que solicitada la suspensión provisional del acto, se resolverá por el Magistrado Ponente en el mismo auto en el que se admite la demanda y en virtud, a ello su resolución tiene necesariamente que ser *inaudita altera pars*, es decir, sin haber escuchado al extremo pasivo de la litis.

La suspensión provisional en la Ley 1437 de 2011.-

En múltiples oportunidades, el Consejo de Estado ha estudiado la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, puesto que, en vigencia del Decreto 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una *"manifiesta infracción"*[16] de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada ley, la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como

---

[15] *"En el caso de que se haya solicitado la suspensión provisional del acto, se resolverá por el Magistrado Ponente en el mismo auto en el que se admite la demanda".*

[16] **ARTÍCULO 152.** El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

(…)

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

(…)

requisito estructurante de la suspensión, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser evidentemente ostensible o notoria.[17] Por tal razón, en esta ocasión no se realizaran mayores precisiones al respecto, sino que para el análisis, estudio y decisión de la cautela solicitada, se tendrá en cuenta la jurisprudencia que sobre el particular ha elaborado el Consejo de Estado.

Es de precisar, que en lo que tiene que ver con los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el artículo 231 *ejusdem* estipula, que:

> *"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.".*

De acuerdo con la norma trascrita, la medida cautelar negativa de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procederá siempre y cuando pueda comprobarse la violación de las disposiciones en que el acto debía fundarse, invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida, y tal violación puede surgir: i) de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas superiores señaladas como

[17] En tal sentido se ha pronunciado, entre otros, en autos de 24 de enero de 2014, expedido por el Consejero Mauricio Fajardo en el exp. 47694; 29 de enero de 2014, proferido por el Consejero Jorge Octavio Ramírez en el proceso 20066; de 30 de abril de 2014, con ponencia del Consejero Carlos Alberto Zambrano en la causa 47694; de 21 de mayo de 2014, emitido por la Consejera Carmen Teresa Ortiz en el proceso 20946; de 28 de agosto de 2014, proferido dentro del exp. 20731, con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez; de 17 de marzo de 2015, con ponencia de la suscrita en el proceso 11001031500020140379900, entre otros.

violadas y/o en las que el acto debía fundarse, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa, por lo que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, en todo caso no sujeta la decisión final.

RESOLUCIÓN DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.-

Procede la Ponente a realizar un análisis integral de la demanda con el objeto de realizar un estudio ab initio o sumaria cognitio de los cargos formulados, los cuales se abordaran, para una mejor compresión y análisis, de manera individual y allí mismo se efectuará el estudio de la normativa involucrada.

Primer cargo. Vulneración del artículo 126, inciso 4, de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2015.-

En criterio de la actora, la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015 vulnera el artículo 126, inciso 4, de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2015, porque fue expedida por el Consejo de Gobierno Judicial **sin existir aún la ley que reglamente las elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas**, ley en la que se determinen los procedimientos a que haya lugar para

garantizar los principios de **publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género, así como criterios de mérito, como lo exige la norma constitucional citada.**[18]

En tal virtud, interpreta el Despacho que la demandante también se queja de que las previsiones contenidas en el acto administrativo demandado, desconocen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género, así como tampoco establecen los criterios de mérito a que hace referencia el inciso 4 del artículo 126 constitucional.[19]

La norma invocada como violada establece lo siguiente:

> ***"ARTICULO 126.*** *Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 02 de 2015*. ***El nuevo texto es el siguiente:*** *(…)*
> *Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.*
> *(…).".* (Subrayas fuera de texto).

---

[18] El argumento textual contenido en la demanda es el siguiente: *"… para adelantar el proceso de convocatoria pública para la designación de los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva que integrarán el Consejo de Gobierno Judicial, se requería de la existencia de una ley previa que fijara los requisitos y procedimientos de la misma, los cuales no pueden ser reemplazados por el Consejo de Gobierno Judicial. (…) el Constituyente derivado en el Acto Legislativo en comento, a diferencia de lo sucedido con la implementación de otras reformas constitucionales, no dotó ni provisional ni permanentemente a los hasta ahora designados miembros del Consejo de Gobierno Judicial, de facultades para desarrollar directamente la Constitución, de tal suerte, que la apertura de un proceso de convocatoria sin que medie ley previa resulta a todas luces contrario al artículo 2 del A.L. 02 de 2015 que consagra una reserva de ley necesaria para adelantar la convocatoria.".*

[19] En apoyo de esta laboral interpretativa de la demanda, se transcribe el siguiente argumento contenido en el libelo introductorio: *"…la ausencia de ley previa que regule este procedimiento conduce a que la Convocatoria Pública 01 de 2015, adolezca de normas específicas para la selección objetiva de los aspirantes, tales como criterios previos de selección y calificación. No basta para garantizar los principios constitucionales que se pretenden proteger en los procesos de convocatoria pública, con definir un cronograma que enuncie las actividades a realizar, es necesario que se establezcan las reglas de juego para preservar los derechos de los aspirantes a la misma, entre los cuales se cuentan la identificación de factores de selección y su ponderación.".*

Atendiendo a lo anterior, el Despacho analizará el cargo propuesto por la demandante prestando especial consideración al procedimiento a seguir para conformar el primer Consejo de Gobierno Judicial determinado por el artículo 18 transitorio Acto Legislativo 02 de 2015.

Marco normativo regulatorio del procedimiento a seguir para conformar el primer Consejo de Gobierno Judicial.-

Como bien es conocido el órgano de administración de la Rama Judicial fue sustituido por el denominado Consejo de Gobierno Judicial el que junto con la Gerencia de la Rama Judicial, se convierten en los nuevos órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial conforme lo estableció el **artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015** al modificar el artículo 254 de la Constitución Política en la siguiente forma:

> *"El gobierno y la administración de la Rama Judicial estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Estos órganos ejercerán las funciones que les atribuyan la ley con el fin de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial.".*

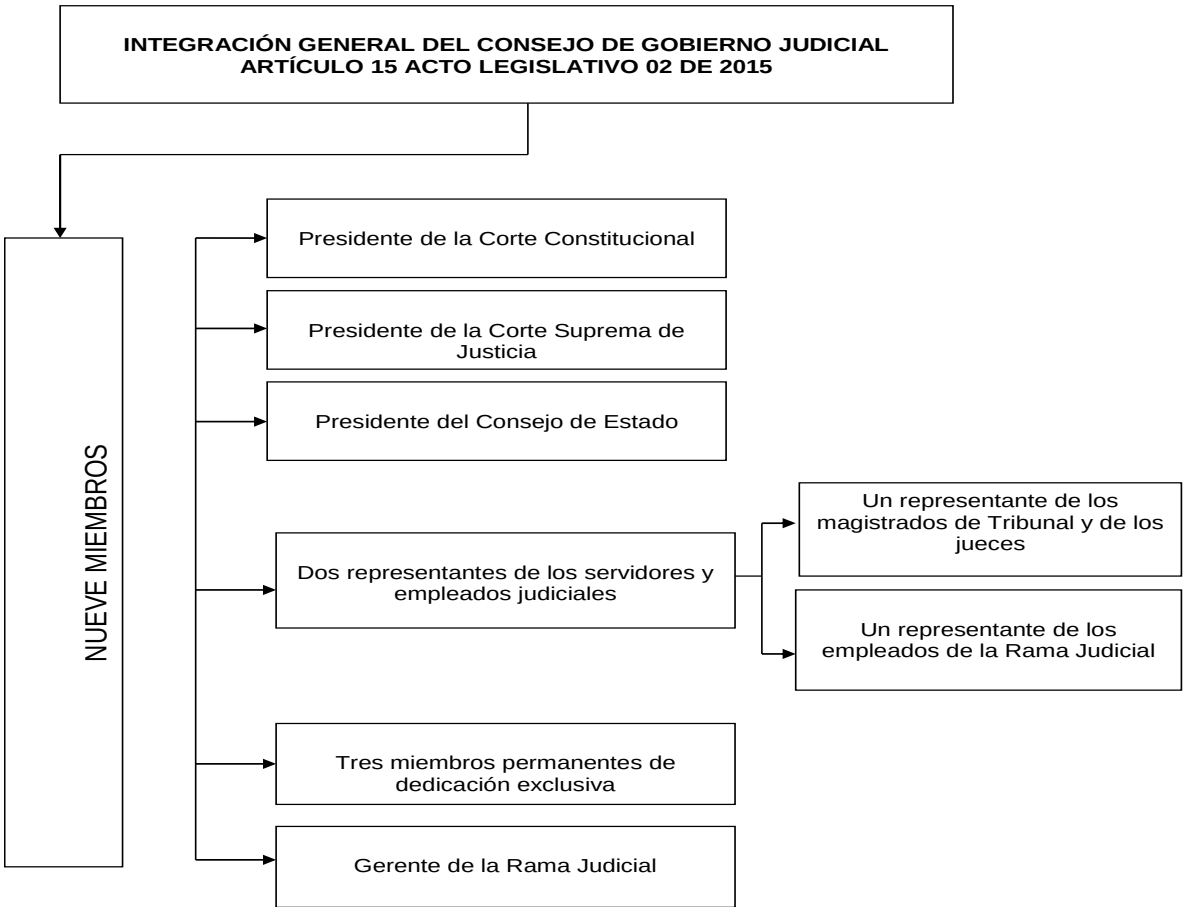
Determinó en ella su misión y algunas de sus obligaciones:

> *"El Consejo de Gobierno Judicial es el órgano, encargado de definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley y postular las listas y ternas de candidatos que la Constitución le ordene. También corresponde al Consejo de Gobierno judicial regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; expedir el reglamento del sistema de carrera judicial y de la Comisión de Carrera Judicial, cuya función será la vigilancia y control de la carrera; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno; aprobar el mapa judicial; definir la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial; supervisar a esta entidad, y rendir cuentas por su desempeño ante el Congreso de la República.".*

A continuación reguló su integración período y calidades de cada uno de sus integrantes:

> *"El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial,* ***para un período de cuatro años.*** *Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido.*
>
> *Los miembros permanentes de dedicación exclusiva mencionados en el inciso anterior estarán encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial y de proponer al Consejo de Gobierno Judicial, para su aprobación, las políticas públicas de la Rama Judicial. Deberán tener diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. En su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales.".*

Regulación que se muestra esquemáticamente en la siguiente gráfica:



Igualmente, defirió a la ley Estatuaria la posibilidad de la participación de otros órganos en el Consejo de Gobierno Judicial así:

> *"La ley estatutaria podrá determinar los temas específicos para los cuales los ministros del despacho, los directores de departamento administrativo, el fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial.*

Ahora bien, en relación al funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial el constituyente derivado lo reservó a la ley estatutaria y por ello, **estableció unas disposiciones transitorias que regirán hasta que entre en vigencia la respectiva ley.** Dichas disposiciones se

encuentran en el artículo 18 transitorio, que tiene por objeto siete aspectos, que para el caso en concreto nos detendremos con mayor atención en las del numeral 1. Dice la norma transitoria:

> ***"Artículo 18. Transitorio.*** *El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 1° de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial.*
>
> *Las siguientes disposiciones regirán hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria:*
>
> ***1.*** *Los órganos de gobierno y administración judicial serán conformados así:*
>
> ***a).*** *Los miembros del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser designados o electos dentro de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo. Las elecciones del representante de los magistrados de tribunal y los jueces y del representante de los empleados judiciales serán realizadas por voto directo de sus pares de la Rama Judicial****. Las elecciones serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.***
>
> ***b).*** *Los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posteriores a la elección o designación de los demás miembros del primer Consejo de Gobierno Judicial.*
>
> ***Para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial****, uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un período de dos años, y otro será elegido para un período de tres años.*
>
> ***c). Para el primer Consejo de Gobierno Judicial****, los miembros de éste, excluyendo el Gerente de la Rama Judicial, tendrán un plazo de dos meses a partir de su elección, para elegir al Gerente de la Rama Judicial.*
>
> ***d).*** *La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en adelante se denominará Gerencia de la Rama Judicial y todas las dependencias de aquella formarán parte de ésta. Todas las dependencias adscritas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura pasarán a formar parte de la Gerencia de la Rama Judicial, sin perjuicio de lo que disponga la ley o el Consejo de Gobierno Judicial.*
>
> ***e). La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, continuarán ejerciendo sus funciones hasta que sea integrado el Consejo de***

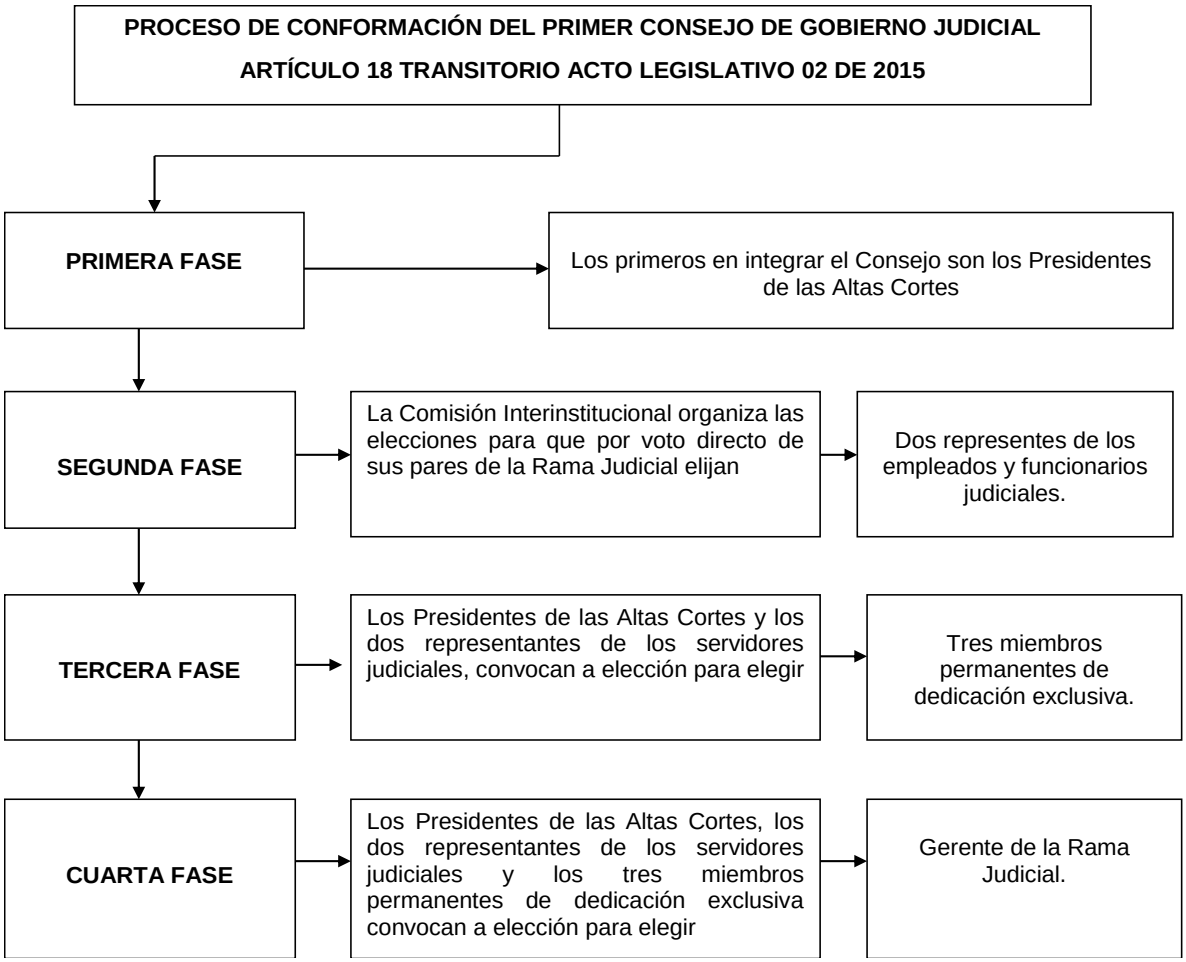
Gobierno Judicial y sea elegido el Gerente de la Rama Judicial. *Estos órganos deberán realizar una rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones contempladas en la ley dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.*

f). *Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial continuarán ejerciendo sus funciones hasta que se expida la ley estatutaria. También ejercerán la función prevista en el artículo 85, numeral 18, de la Ley 270 de 1996.*

g). *Se garantizarán, sin solución de continuidad, los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, mediante la incorporación, transformación o vinculación en cargos de las corporaciones judiciales o cualquier otro de igual o superior categoría, según lo defina la ley estatutaria. También se garantizan los derechos de carrera de los empleados del Consejo Superior de la Judicatura.*

h). *Los concursos de méritos que en la actualidad adelanta la Unidad de Carrera Judicial seguirán su trámite por parte de la Gerencia de la Rama Judicial sin solución de continuidad.*

El artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, señala las reglas para la conformación del primer Consejo de Gobierno Judicial y la elección del primer Gerente de la Rama, el cual se presenta en la siguiente gráfica.



Ahora revisada la normatividad pertinente, se procede a analizar la actuación del Consejo de Gobierno a efectos de Convocar a los miembros de carácter permanente, para conformar éste primer órgano

Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, expedida por el Consejo de Gobierno Judicial, cuyo texto es el siguiente:

"CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL

CONVOCATORIA PÚBLICA No. 01 DE 2015

En uso de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas por el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 1 de julio de 2015, el Consejo de Gobierno Judicial,

CONVOCA

A todas y todos los profesionales colombianos interesados en postularse para ocupar los cargos de miembro permanente de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial, de acuerdo con los artículos 15 y 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, para que participen en el proceso de elección que se regirá por los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito.

Podrán participar profesionales con 10 años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. Para garantizar la diversidad profesional y académica de estos integrantes del Consejo de Gobierno Judicial, se hace extensiva la convocatoria a especialistas en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), profesionales con capacidades gerenciales (finanzas, administración del talento humano) y expertos en políticas públicas con conocimientos o experiencia en el sistema judicial.

Los aspirantes deberán inscribirse presentando sus hojas de vida y documentos que las soporten entre las 8:00 a.m. del jueves 1º de octubre y las 5:00 p.m. del martes 13 de octubre de 2015, ante las Secretarías Generales de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, situadas en el Palacio de Justicia de la de la Calle 12 No. 7 – 65 de Bogotá.

En este proceso se observará el siguiente cronograma:

	FECHA	***ACTIVIDAD***
1	*Jueves 1 a martes 13 de octubre de 2015*	*Inscripciones*
2	*Miércoles 14 y jueves 15 de octubre*	*Calificación de las hojas de vida*
3	*Viernes 16 de octubre*	*Resultados y publicación de los admitidos*
4	*Lunes 19, martes 20 y miércoles 21 de octubre*	*Términos para interponer recurso de reposición por parte de los no admitidos*
5	*Jueves 22 y viernes 23 de octubre*	*Estudio de los recursos de reposición*
6	*Lunes 26 de octubre*	*Decisión y publicación de la lista de admitidos*
7	*Martes 27, miércoles 28 y jueves 29 de octubre*	*Publicación y disposición de los nombres de los admitidos, para que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y demás grupos de interés formulen observaciones*
8	*Viernes 30 de octubre*	*Análisis de las objeciones, calificación y puntuación de las hojas de vida*

9	*Martes 3 de noviembre*	*Publicación de la lista de 15 preseleccionados para ser escuchados en audiencia pública*
10	*Jueves 5 de noviembre*	*A las 2:00 p.m., entrevista pública a los aspirantes admitidos, quienes dispondrán de 10 minutos para su correspondiente presentación. Al finalizar, el Consejo de Gobierno Judicial, continuará reunido para realizar los nombramientos de los 3 miembros permanentes en el siguiente orden: los 2 primeros designados tendrán periodos individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años, en atención al inciso 2 del literal b del numeral 1 del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2015.*

Esta convocatoria es pública y abierta. Pueden presentarse a ella todas las personas que llenen los requisitos constitucionales y legales y no tengan inhabilidades e incompatibilidades para ocupar los cargos a que alude esta convocatoria.

Las publicaciones anunciadas en esta convocatoria se realizarán en los sitios web: https://www.ramajudicial.gov.co/ http://www.cortesuprema.gov.co/webcsj/Home/ http://www.consejodeestado.gov.co/ y http://www.corteconstitucional.gov.co/

JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ *BLANCA CECILIA PUENTES VÁSQUEZ*
Presidente (E.) *Secretaria (E.)".*

El Despacho observa que el acto administrativo demandado se encargó de convocar y publicitar lo siguiente:

1. El Presidente encargado del Consejo de Gobierno en su condición de presidente de la Corte Suprema de Justicia, expidió el acto invocando las facultades que el artículo 254 de la Constitución Política, modificado por el artículo 15 del Acto legislativo 02 de 2015, le confirió a dicho órgano, para convocar y elegir a los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva.

2. La convocatoria tuvo por objeto convocar a todos los *"profesionales colombianos"* interesados en participar en el proceso de elección de los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva del primer Consejo de

Gobierno Judicial y la hizo extensiva a profesionales especialistas en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), profesionales con capacidades gerenciales (finanzas, administración del talento humano) y expertos en políticas públicas con conocimientos o experiencia en el sistema judicial.

3. La convocatoria anuncia que el proceso de elección de los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva del primer Consejo de Gobierno Judicial, se guiará por los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género, así como por criterios de mérito, contenidos en el Acto Legislativo 02 de 2015 para dicho efecto.

4. Contiene como requisitos mínimos de participación los establecidos en el Acto Legislativo 02 de 2015 artículo 15, esto es, tener 10 años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública.

5. Señaló donde efectuar la inscripción y los documentos necesarios para ello.

6. Estableció el cronograma del proceso de elección.

7. Finalmente señaló los periodos de los 3 primeros miembros permanentes, de la siguiente manera: 3 años para los 2 primeros seleccionados y 2 años para el tercero.

La norma invocada por el Presidente del Consejo de Gobierno (e) para su expedición, es del siguiente tenor:

> ***"ARTICULO 254. Modificado por el art. 15 del Acto Legislativo 02 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:*** *(…).*
> *El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva,* ***nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial,*** *para un período de cuatro años. Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido".*

Es importante señalar que la norma constitucional trascrita, regula de manera **permanente** como estará integrado el Consejo de Gobierno Judicial, esto es nueve miembros y su período, igualmente, que faculta al Consejo de Gobierno para nombrar a los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva de dicho órgano, pues para la conformación del primer Consejo de Gobierno Judicial, el constituyente derivado estableció unas normas transitorias como más adelante se tratarán.

Igualmente, el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, en su numeral 2, concede de manera provisional al Consejo de Gobierno Judicial varias de las funciones que la Ley 270 de 1996, atribuía a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y al Consejo Superior de la Judicatura, la cual también se trae para el estudio de la medida por ser necesaria a la resolución de los cargos. El aparte normativo reseñado del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, es del siguiente tenor:

> *"**2.** Mientras se expide la ley estatutaria, el Consejo de Gobierno Judicial ejercerá las funciones previstas en el artículo 79, numerales 1,*

2, 4, 5, 6 y 7; artículo 85, numerales 5, 6, 9, 10, 13, 19, 22, 25, 27 y 29; artículo 88, numerales 2 y 4; y artículo 97, numerales 1 y 2 de la Ley 270 de 1996. Además reglamentará provisionalmente los procesos de convocatoria pública que deba adelantar la Gerencia de la Rama Judicial.".

De éste catálogo de funciones que provisionalmente fueron trasladadas al Consejo de Gobierno Judicial, se encuentran las consagradas en el artículo 79 de la Ley 270 de 1996, cuyos numerales 5 y 7, le atribuían al Consejo Superior de la Judicatura en Pleno las de ***"elegir el Presidente del Consejo, quien tendrá la representación institucional de la Corporación…"*** **y** ***"dictar el reglamento interno del Consejo"*** en consecuencia, es a quien haya sido designado como presidente al que corresponde ejercer estas funciones y convocar la elección en concordancia con lo dispuesto por el Consejo de Gobierno.

A su vez, el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, también atribuyó al Consejo de Gobierno Judicial, la función que la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial tenía asignada por virtud del numeral 1 del artículo 97 de la Ley 270 de 1996, esto es, la de ***"contribuir a la coordinación de las actividades de los diferentes organismos administrativos de la Rama Judicial",*** siendo la actividad de convocatoria una terea de la administración judicial.

Expuesta la actuación que se conoce a través del acto demandado, efectuada por el Consejo de Gobierno y realizada una interpretación sistemática y armónica de las normas en cita, conduce al Despacho a la conclusión que el Consejo de Gobierno Judicial está facultado por los artículos 254, inciso 4, de la Constitución Política y 18 transitorio, numeral 2, del Acto Legislativo 02 de 2015, a dar inicio al procedimiento administrativo

correspondiente para convocar a los interesados en ser designados como primeros miembros permanentes de dedicación exclusiva de dicho órgano, sin necesidad de una ley previa que reglamente la convocatoria para integrar el primer Consejo de Gobierno Judicial, pues el Acto Legislativo al consagrar que toda convocatoria para la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas debe estar reglada por la ley, también consideró para la Rama Judicial, las normas transitorias ya expuestas, mientras se expide la ley estatutaria. Ello es así, atendiendo que el órgano se crea por primera vez y considerando los precisos términos y condiciones señalados en el artículo 18 transitorio.

Ahora bien, ello no quiere decir, que en desarrollo de este ámbito especial de competencia, para la conformación del primer Consejo de Gobierno Judicial, dicho órgano no desarrolle en el marco de dicha convocatoria los, principios y valores consagrados en la Constitución Política y precisados en el Acto Legislativo 02 de 2015, referidos a publicidad, transparencia, participación ciudadana y mérito, éste último entendido como criterio rector del ingreso a la función pública, expresamente exigidos por el artículo 126, inciso 4, de la Constitución Política y desarrollados por la ley 1437 de 2011 para toda actuación y procedimiento administrativo.

En lo que tiene que ver con los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, estipula lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.*** *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
(…)
6. *En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*
(…)
8. *En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.*

9. *En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.*
(…).".

Ahora bien, respecto del mérito, como criterio esencial para el ingreso a la función pública, los artículos 125 y 126 de la Constitución Política establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 125. *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.
PARÁGRAFO. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2003. *Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.*

ARTÍCULO 126. Modificado por el art. 2 del Acto Legislativo 02 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: *Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.*
Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.
Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.
Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.
Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones:
Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.". (El subrayado es nuestro).

Con fundamento en lo normado en el artículo 125 de la Constitución Política, dicho criterio ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como elemento estructural, esencial y axial del ingreso a la función pública. Por esta razón la verificación de requisitos y la utilización de mecanismos idóneos para la selección de las personas constituye un aspecto esencial de,

en tanto que con ellos se determina la capacidad profesional o técnica del aspirante y sus aptitudes personales[20], todo lo cual racionaliza el ejercicio de la función pública, a través de un sistema que regula de manera objetiva los criterios para el ingreso y que elimina el uso de factores subjetivos y aleatorios en la designación de los funcionarios estatales[21].

Sin embargo, la sola redacción de los artículos 125 y 126 constitucionales, evidencia claras diferencias en la forma como el constituyente dimensiona el mérito dependiendo de si se trata del ingreso a la función pública por el sistema de carrera administrativa (art. 125) o si se refiere a elección de servidores públicos por parte de corporaciones públicas (art. 126).

En esa medida, entiende la Ponente, que en tratándose de las situaciones reguladas por el artículo 126, inciso 4, de la Constitución Política, esto es,

---

[20] Sobre el particular pueden ser consultadas, entre otras las siguientes sentencias de la Corte Constitucional, en las que se definió el mérito como elemento estructural, esencial y axial de la carrera administrativa en sus variantes judicial y docente, así como de la función pública en general: C-041 de 1995, SU-133 de 1998, SU-134 de 1998, SU-135 de 1998, SU-136 de 1998, SU-086 de 1999, T-101 de 1999, T-206 de 1999, SU-257 de 1999, T-735 de 1999, SU-961 de 1999, T-169 de 2000, T-344 de 2000, C-371 de 2000, T-537 de 2000, T854 de 2000, T-963 de 2000, T-1701 de 2000, T-102 de 2001, T-104 de 2001, T-425 de 2001, T-514 de 2001, T-066 de 2001, C-973 de 2001, T-1084 de 2001, C-295 de 2002, C-333 de 2002, T-347 de 2002, C-714 de 2002, C-1079 de 2002, T-378 de 2003, T-604 de 2003, C-838 de 2003, C-942 de 2003, C-963 de 2003, T-962 de 2004, T-054 de 2005, C-819 de 2005, T-1032 de 2005, C-1122 de 2005, C-1173 de 2005, C-1230 de 2005, C-1262 de 2005, T-521 de 2006, T-969 de 2006, C-175 de 2007, T-428 de 2007, T-808 de 2007, C-230A de 2008, T-270 de 2008, T-356 de 2008, T-400 de 2008, T-408 de 2008, C-901 de 2008, C-588 de 2009, T-715 de 2009, T-843 de 2009, SU-913 de 2009, T-946 de 2009, T-948 de 2009, C-181 de 2010, C-319 de 2010, T-502 de 2010, C-249 de 2012, T-267 de 2012, C-333 de 2012, T-556 de 2012, C-640 de 2012, T-606 de 2010, T-738 de 2010, T-169 de 2011, SU-446 de 2011, T-641 de 2011, T-800 de 2011, T-257 de 2012, SU-539 de 2012, T-090 de 2013, C-101 de 2013, C-123 de 2013, T-186 de 2013, C-250 de 2013, C-532 de 2013, T-317 de 2013, T-784 de 2013, C-824 de 2013, T-319 de 2014, C-811 de 2014, C-814 de 2014, entre otras.

[21] Sentencia C-532 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido se señaló en la Sentencia C-563 de 2000 que la carrera administrativa garantiza la prevalencia del interés general, *"pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública."*

elecciones de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas, el mérito constituye un criterio ordenador de índole instrumental, cuyos elementos constitutivos son susceptibles de valoración en casos concretos.

A manera de ejemplo y con el propósito de documentar una de las posibles maneras de instrumentalizar el criterio del mérito en este tipo de elecciones de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas, trae a colación el Despacho el Acuerdo No. 2013 de 27 de agosto de 2003, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de Judicatura, *"por el cual se adopta el Manual de Valoración de Criterios para definir las listas de aspirantes a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado"*, reglamento en el que se establece, entre otros aspectos, que las opiniones de la ciudadanía sobre los aspirantes no pueden ser apócrifas, que las inscripciones deben realizarse en un único formato de hoja de vida en el que se consignen una sola tipología de datos para garantizar el derecho a la igualdad entre los aspirantes y para efectos de una evaluación optima de sus hojas de vida, y que se debe dejar constancia expresa de las razones genéricas o los criterios de valoración a los que ha se acudió para definir las listas. Así mismo, el referido Manual contiene como criterios de valoración a seguir, entre otros, los siguientes:

> *"Más allá de la ardua, difícil y comprometedora tarea del juzgamiento, los funcionarios judiciales encarnan una responsabilidad de control social. La dignidad de los jueces ética y profesionalmente comprometidos, supone la asunción de una investidura que no se queda en el despacho, sino que los acompaña en todos y cada uno de los actos de su vida.*
>
> *La sociedad colombiana anhela un juez deliberante, un juez activo, un juez inquieto que represente los valores del humanista, del académico, del investigador, del hombre que no se detiene frente al conocimiento, del individuo que se entrega a sus vocaciones, que tiene convicciones, que trabaja incesantemente en la construcción de los ideales de justicia, con sólidos criterios políticos, económicos, sociales, humanos y jurídicos.*

Frente a la anomia social y la diversidad e intensidad de los conflictos que nos agobian en la Patria, surge la necesidad de una formación integral y el conocimiento universal de los jueces, su necesaria disposición y actitud de justicia y su integridad moral: un juez pluridimensional, culto, formado, al que no sólo le quepa el derecho en la cabeza, sino también la idea del hombre como ser trascendente, sensible y afectivo, con la absoluta seguridad de que aquello constituye el mejor aporte de la judicatura al bienestar de la sociedad colombiana.

La Magistratura debe ser concebida como una consagración de espíritu, de ideales y de fuerzas, cuya aspiración exija hombres probos, íntegros, conscientes de las circunstancias y del contexto socio jurídico de la nación.

Para el Consejo Superior de la Judicatura priman entre los criterios de definición entonces, el ideal de formación del factor humano en el servidor judicial o en la persona que aspire a serlo, y la excelencia en el desarrollo de sus propósitos profesionales, especialmente aquellos que se relacionan con la administración de justicia.

(…)

La EFICIENCIA y la EXCELENCIA se procura observando que los aspirantes elegidos sean personas de talento, con éxito profesionalmente reconocido, cuya trayectoria laboral demuestre acciones eficaces y logros relacionados con temas de administración de justicia; los aspirantes que sean o hayan sido funcionarios de la administración de justicia no deben reflejar morosidad en la atención y el despacho oportuno de sus obligaciones; no deben tener compromisos irrenunciables superiores de naturaleza personal o profesional que afecten o alteren el normal y pleno funcionamiento del servicio al cual se comprometerían; su edad, su estado físico y mental, su predisposición de trabajo y su actitud laboral debe ser absoluta, plena e incondicional en relación con el servicio público al que aspiran y el tiempo que deben dedicar al cumplimiento de sus obligaciones, considerando entre otros aspectos, la edad de retiro forzoso a que alude la Constitución Política. Su carácter y temperamento deben ser proactivos, con disposición al cambio y avances tecnológicos que requiere la administración de justicia. La formación de los aspirantes debe ser universal desde el punto de vista cultural, pero la afinidad, la experiencia y la práctica profesional debe mostrar la inclinación y el perfil del aspirante, de modo tal que la especialidad a la que accedería en el ejercicio de las funciones a las cuales aspira, sea compatible con sus rutinas, con sus logros, con sus éxitos y en general con los méritos que demuestra.

(…)

La TRANSPARENCIA se logra con la enunciación previa y pública de los criterios morales de justicia que el Consejo Superior de la Judicatura emplea en la selección de los aspirantes y con la publicación de la lista de personas que hayan presentado sus nombres y hojas de vida para aspirar a magistrados de altas cortes, con el objeto de que la sociedad civil pueda manifestar su opinión en relación con tales postulaciones a través de escritos oportunos, no apócrifos y debidamente fundamentados.

(…)

La VALORACIÓN ÉTICA depende de la comprobación de los antecedentes disciplinarios y de la confrontación del comportamiento profesional anunciado en las hojas de vida, además de la verificación de la legalidad, idoneidad, elegancia, pertinencia, probidad, sensatez y cordura de las conducta sociales públicas, familiares y protocolarias del aspirante, en todos los momentos y situaciones de su vida.".

Descendiendo al sub examine se tiene entonces, que la Convocatoria Pública 01 de 2015 no prevé regulación alguna atinente a determinar los parámetros de evaluación de las hojas de vida de los aspirantes, así como tampoco se establecieron los criterios de mérito a tener en cuenta a la hora de elegir a los miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial, de igual modo, no previó dar traslado a los aspirantes de las observaciones que la ciudadanía formulasen en su contra, ni contempló una etapa para resolverlas, circunstancias que dan al traste con los postulados de publicidad, transparencia y mérito, pues, no es posible determinar, ni si quiera de manera indiciaria, la forma de evaluarse las hojas de vida y no se tiene certeza sobre los criterios de mérito usados para la elección, de tal manera que no existe certidumbre de las valoraciones realizadas por el Consejo de Gobierno Judicial a la hora de realizar una lista de preseleccionados, ni de cuales fueron los criterios de mérito utilizados para seleccionar a los 3 miembros del listado de preseleccionados.

En ese orden de ideas, y sin que ello implique prejuzgamiento - se insiste -, este cargo da lugar a decretar la medida cautelar de urgencia solicitada.

Segundo cargo. Violación del artículo 18 transitorio, inciso 1, del Acto Legislativo 02 de 2015.-

Aduce la demandante, que la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, trasgrede el artículo 18 transitorio, inciso 1, del Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que fue proferida por el Consejo de Gobierno Judicial sin haber sido expedida aún por el Congreso de la República la ley estatutaria que regule el funcionamiento de este nuevo órgano de gobierno y administración judicial, así como el régimen de inhabilidades de sus miembros, como lo dispone la norma constitucional mencionada, circunstancia que en criterio de la demandante atenta contra los principios de legalidad y moralidad.[22]

[22] Unos de los argumentos contenidos en la demanda para soportar este cargo son los siguiente: *"Si el funcionamiento de los recientemente creados órganos de gobierno de la Rama Judicial se encuentra circunscrito a la expedición de Ley Estatutaria, resulta claro que no es viable constitucionalmente, deferir su funcionamiento a normas de inferior jerarquía, ni ejercer funciones sin contar con la delimitación y alcance legal debido, de lo cual depende entre otras cosas, su responsabilidad. (…) En el caso del acto de convocatoria demandado, se encuentra que, si bien es cierto, el Acto Legislativo No. 2 de 2015, estableció las funciones de los nuevos órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, también lo es, que los actuales miembros del Consejo de Gobierno no cuentan con un marco legal que desarrolle los alcances, límites y responsabilidades derivadas de la potestad de nombramiento de sus miembros, así como está definido el alcance, límites y las responsabilidades que se puedan generar en el ejercicio de los cargos. Una prueba de que se requiere la ley estatutaria que regule el funcionamiento de estos órganos, es la existencia de graves vacíos normativos en el proceso de designación y nombramiento de los integrantes del Consejo de Gobierno, al punto que los actuales miembros de este órgano no cuentan con reglas ni facultades para expedir una reglamentación en donde se determinen temas tan esenciales como la naturaleza de las reuniones y la forma de deliberar y decidir válidamente (quorum y mayorías) entre otros aspectos,; tampoco, se ha establecido en norma alguna cuál es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los aspirantes a dichos cargos, y no existe régimen de responsabilidad para los respectivos cargos. (…) lo que contraría las disposiciones constitucionales de la función pública que se mencionaron anteriormente, cuya pretermisión no se puede justificar ni siquiera en un escenario de transición en el cual debe propenderse por un buen inicio institucional a fin de conjurar las supuestas situaciones de aparente desgobierno que suscitaron la supresión del Consejo Superior de la Judicatura. En consecuencia, resulta claro que la expedición de la ley estatutaria es condición sine qua non para el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial…".*

Para una mejor comprensión del asunto se transcribirá la disposición normativa citada como trasgredida, la cual es del siguiente tenor:

> ***"Artículo 18. Transitorio.*** *El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 1° de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial.*
> *(…).".* (Destaca el Despacho).

Interpreta el Despacho del decir de la accionante, que al haber efectuado la Convocatoria demandada, el Consejo de Gobierno Judicial trasgrede el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que, aún no existe norma estatutaria que regule el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial.

Sin embargo, omite indicar la demandante, que el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, estableció un régimen transitorio que regula lo atinente a la conformación y funcionamiento del primer Consejo de Gobierno Judicial, mientras el Gobierno Nacional tramita ante el Congreso de la República la ley estatutaria respectiva que norme tales aspectos de manera definitiva.

Se remite el Despacho a los argumentos expuestos en precedencia, según los cuales, una interpretación sistemática y armónica de las normas en cita, conduce al Despacho a la conclusión que el Consejo de Gobierno Judicial está facultado por los artículos 254, inciso 4, de la Constitución Política y 18 transitorio, numeral 2, del Acto Legislativo 02 de 2015, a dar inicio al procedimiento administrativo correspondiente para convocar a los interesados en ser designados como miembros permanentes de dedicación exclusiva de dicho órgano.

En tal virtud, el Consejo de Gobierno Judicial está facultado provisionalmente por los artículos 254 de la Constitución Política y 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, a dar inicio al procedimiento administrativo correspondiente para convocar a los interesados en ser designados como miembros permanentes de dedicación exclusiva de dicho órgano, aspecto que omite considerar la demandante, por lo que no es dable suspender, por este cargo, la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015.

Tercer cargo. Falta de competencia del funcionario que expidió el acto administrativo demandado.-

Argumenta la actora, que el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia no está facultado para presidir el Consejo de Gobierno Judicial, pues, no existe en el ordenamiento jurídico norma constitucional o legal, que así lo disponga, y en esa medida, carecía de competencia para expedir, como presidente encargado de dicho órgano, un acto administrativo tendiente a convocar un proceso abierto de inscripciones para elegir a los 3 primeros miembros permanentes de dedicación exclusiva del aludido Consejo.[23]

---

[23] En sustento de este cargo, la demandante textualmente argumentó que: *"… a la fecha no se cuenta con norma de carácter estatutario que regule el funcionamiento de los nuevos órganos de Gobierno y Administración Judicial y, por ende, tampoco existe en el ordenamiento jurídico ninguna disposición que establezca quien tiene la competencia para actuar en nombre y representación de dicho órgano. (…) el constituyente derivado en el artículo 15 del A.L. 02 de 2015, fuente normativa de la convocatoria demandada, radica la competencia para la designación de los miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial, en los actuales miembros del mismo, esto es, en todos los presidentes de las altas cortes y los 2 representantes de los servidores judiciales. Tampoco existe evidencia alguna en donde consten los resultados del proceso de deliberación y decisión en virtud del cual los actuales miembros del Consejo de Gobierno Judicial hayan determinado abrir la Convocatoria Pública 01 de 2015 y facultado al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para ejercer dicha representación. En el acto de convocatoria pública demandado, como se ha advertido, únicamente se invocan las facultades del artículo 15 del A.L. sin que se mencione en su texto de donde proviene dicha representación y la forma como fue conferida. (…) no hay fundamento constitucional ni legal que habilite al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para actuar en representación del Consejo de Gobierno, lo que vicia de nulidad el acto por falta de competencia…".*

En párrafos precedentes se resaltó cómo el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, establece en su numeral 2, que:

> *"**2.** Mientras se expide la ley estatutaria, el Consejo de Gobierno Judicial ejercerá las funciones previstas en el artículo 79, numerales 1, 2, 4, 5, 6 y 7; artículo 85, numerales 5, 6, 9, 10, 13, 19, 22, 25, 27 y 29; artículo 88, numerales 2 y 4; y artículo 97, numerales 1 y 2 de la Ley 270 de 1996. Además reglamentará provisionalmente los procesos de convocatoria pública que deba adelantar la Gerencia de la Rama Judicial.".*

Igualmente se advirtió, que al revisar este catálogo de funciones que provisionalmente fueron trasladadas al Consejo de Gobierno Judicial, se encuentran las consagradas en el artículo 79 de la Ley 270 de 1996, cuyos numerales 5 y 7, le atribuían al Consejo Superior de la Judicatura en Pleno las de *"elegir el Presidente del Consejo, quien tendrá la representación institucional de la Corporación…"* y *"dictar el reglamento interno del Consejo"*.

Sobre el particular, carece el Despacho de elementos de juicio, tales como actas, para determinar lo debatido y decidido en las primeras sesiones del Consejo de Gobierno Judicial, respecto de la designación de su presidente; por lo tanto se considera que el cargo no prospera, en esta etapa procesal inicial, para decretar la medida cautelar solicitada de suspensión de los efectos de la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015.

Cuarto cargo. Trasgresión del artículo 254, inciso 4, de la Constitución Política, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015.-

En criterio de la accionante, el acto administrativo demandado desconoce el artículo 254, inciso 4, de la Constitución Política, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, pues, pretextando dar cumplimiento al

mandato contenido en la norma constitucional aludida de *"asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales"*, la Convocatoria Pública 01 de 30 de septiembre de 2015, modificó, sin competencia para ello, los requisitos que la citada norma establece respecto de los miembros permanentes de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial, puesto que, amplió los perfiles a *"especialistas en TIC, profesionales con capacidades gerenciales y expertos en políticas públicas con conocimientos o experiencia en el sistema judicial"*, los cuales no están incluidos en la texto constitucional, que únicamente indica, que los referidos funcionarios *"deberán tener 10 años de experiencia en diseño, evaluación, o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública."*.[24]

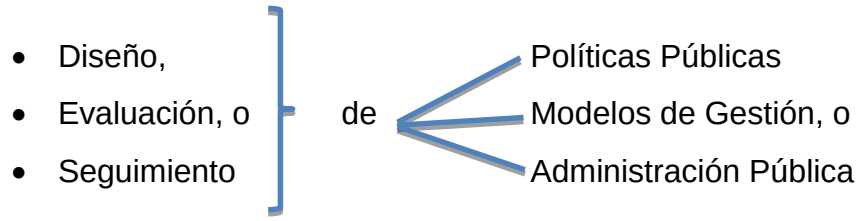
La norma invocada como vulnerada es del siguiente tenor:

> ***"ARTICULO 254.*** *Modificado por el art. 15, Acto Legislativo 02 de 2015*. ***El nuevo texto es el siguiente:*** *(…)*
> *Los miembros permanentes de dedicación exclusiva mencionados en el inciso anterior estarán encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial y de proponer al Consejo de Gobierno Judicial, para su aprobación, las políticas públicas de la Rama Judicial. Deberán tener diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. En su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales.*

[24] Los argumentos expuestos por la actora para sustentar este cargos, se trascriben a continuación: *"La interpretación integral del artículo en comento, conduce indefectiblemente a afirmar que el constituyente derivado en el Acto Legislativo de reforma a la Constitución Política, se abrogó para sí la competencia de definir el perfil técnico de los miembros permanentes del máximo órgano de gobierno y administración judicial, razón por la cual no es dable utilizar el mandato del penúltimo inciso del art. 15, según el cual, en el proceso de su elección de debe asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales, para hacer extensiva la convocatoria a aspirantes que tengan un perfil diferente al previsto en el A.L. (…) la previsión constitucional consistente en que en 'su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales' ha debido interpretarse en forma ajustada a la Constitución, es decir, como la facultad que tienen el Consejo de Gobierno Judicial en el proceso de convocatoria para seleccionar entre los aspirantes a aquellos cuyos perfiles resulten complementarios entre sí y, no como en efecto se hizo, al definir nuevos perfiles, diferentes a los determinados por el constituyente derivado. Este puede ser un tema que deberá resolverse en la ley estatutaria, llamada a finar el alcance de la disposición constitucional y en ningún caso puede ser materia de un acto de inferior jerarquía normativa como el acto de convocatoria.".*

(…).”. (Subrayas fuera de texto).

Se observa que la disposición normativa es clara en señalar los requisitos mínimos exigidos para el cargo de miembro permanente de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial, sin que exista duda sobre la voluntad del constituyente derivado en el sentido de indicar que puede acceder cualquier profesional pero con diez años de experiencia en:



Ahora bien, al confrontar el acto demandado con la norma en la cual debe fundarse, se observa que al ocuparse de los requisitos mínimos de participación, invitó en la siguiente forma:

> *Podrán participar profesionales con 10 años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública.* ***Para garantizar la diversidad profesional y académica de estos integrantes del Consejo de Gobierno Judicial, se hace extensiva la convocatoria a especialistas en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), profesionales con capacidades gerenciales (finanzas, administración del talento humano) y expertos en políticas públicas con conocimientos o experiencia en el sistema judicial.”.***

Condiciones que no ha establecido el constituyente derivado, pues si bien el Consejo de Gobierno Judicial de buena fe y con el ánimo de garantizar la diversidad profesional y académica de los integrantes del Consejo de este órgano, al hacer extensiva la convocatoria a: i) especialistas en TIC; ii) profesionales con Capacidades Gerenciales (finanzas, administración del

talento humano); y iii) expertos en políticas públicas con conocimientos o experiencia en el sistema judicial, creó condiciones de participación adicionales a las que el Acto Legislativo 02 de 2015 estableció, las cuales como se observa van encaminadas únicamente a las contenidas en la norma ya trascrita.

Entonces desconoce el acto administrativo que el deber de garantizar la diversidad profesional y académica es al momento de la elección, tal y como lo señala la norma "…***en su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales"*,** en razón a lo expuesto, por éste cargo también procede la suspensión provisional del acto demandado.

Quinto cargo. Violación de los artículos 254, inciso 3, de la Constitución Política y 18 Transitorio, inciso 2, numeral 1, literal b, del Acto Legislativo 02 de 2015.-

Manifiesta la demandante, que la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, desconoce los artículos 254, inciso 3, de la Constitución Política y 18 transitorio, inciso 2, numeral 1, literal b, del Acto Legislativo 02 de 2015, porque modificó los periodos de los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva del primer Consejo de Gobierno Judicial, al señalar que 2 de ellos tendrían un periodo personal de 3 años y que el periodo del tercer miembro sería de 2 años, lo cual contraría las disposiciones constitucionales citadas, las cuales, interpretadas de manera sistemática y armónica, estipulan que los periodos de los 3 integrantes permanentes del primer Consejo de Gobierno Judicial, sería de 2, 3 y 4 años, respectivamente.[25]

[25] Este es argumento que textualmente soporta este cargo en la demanda. *"El Actor Legislativo define el periodo de los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial. Dicho acto reformatorio de la Constitución establece como regla general un periodo de 4 años para*

Continuando con la misma metodología de análisis se procede a trascribir el artículo 254, inciso 3, de la Constitución Política, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015:

> ***"ARTICULO 254.*** *Modificado por el art. 15, Acto Legislativo 02 de 2015*. ***El nuevo texto es el siguiente:*** *(…)*
> *El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años;* ***tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, para un período de cuatro años. Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido.***

Como antes se señaló, en esta primera etapa de integración y conformación del primer Consejo de Gobierno Judicial, son pertinentes la norma de carácter general artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015 ya trascrito y el artículo 18 transitorio, pues el primero señala de manera general un período de cuatro años para los tres miembros sin distinción. Pero, para la

---

dichos cargos. No obstante, el art. 18 transitorio del A.L. consagra una regla especia aplicable para la conformación del primer Consejo de Gobierno, de acuerdo con la cual, uno de los 3 miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de 2 años y otro será elegido para un periodo de 3 años. Se advierte, que la norma transitoria regula solamente el periodo de 2 de los primeros miembros permanentes del Consejo. Lo que exige un ejercicio hermenéutico de la reforma constitucional. (…) en este caso se deben aplicar sistemáticamente las 2 normas constitucionales que regulan íntegramente la duración del periodo de estos expertos. A la luz de la interpretación armónica de estas disposiciones del AL se concluye que los periodos de los miembros permanentes en el primer Consejo de Gobierno Judicial son los siguientes: a) uno de sus miembros debe ser elegido para un periodo de 2 años, b) otro debe ser elegido para un periodo de 3 años, y c) en ausencia de norma especial transitoria, para el tercer cargo de los miembros permanentes de dedicación exclusiva, éste debe ser elegido para un periodo de 4 años, en aplicación de la norma general de periodo prevista en el artículo 15 del A.L.".

conformación del primer Consejo de Gobierno Judicial el Constituyente derivado estableció en el inciso 2, del literal b, del numeral 1, del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, cuyo tenor es el siguiente:

> *"Para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial, uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un período de dos años, y otro será elegido para un período de tres años.".*

Lo anterior encuentra justificación en el informe de Ponencia para el segundo debate de la segunda vuelta ante la Cámara de Representantes, donde se dijo que dicha disposición tiene por fin: "*Asegurar una renovación escalonada de esta parte del Consejo de Gobierno Judicial*".

La lectura de la norma general y transitoria permite establecer que los 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva que se elijan por primera vez, tendrán un periodo de 2, 3 y 4 años, respectivamente, no así para los siguientes cuyo período se encuentra en la norma de carácter general, esto es, cuatro años.

Ahora el acto administrativo enjuiciado establece que los periodos de los 3 miembros permanentes escogidos, serían de 3 años para los dos primeros seleccionados y de 2 para el tercero integrante escogido. Así se desprende de la lectura del apartado que establece lo relacionado con la 10ª fase del proceso de selección, que a continuación se trascribe:

10	*Jueves 5 de noviembre*	*A las 2:00 p.m., entrevista pública a los aspirantes admitidos, quienes dispondrán de 10 minutos para su correspondiente presentación. Al finalizar, el Consejo de Gobierno Judicial, continuará reunido para realizar los nombramientos de los 3 miembros permanentes en el siguiente orden: los 2 primeros designados tendrán periodos*

		individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años, en atención al inciso 2 del literal b del numeral 1 del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2015.

Al ser confrontada con la norma en que debió fundarse: artículos 15 permanente y 18 Transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, varía para uno de los miembros el período; estas razones permiten también prosperar por este cargo la suspensión provisional de la Convocatoria.

Sexto cargo. Extemporaneidad en la elección de los 3 primeros miembros permanentes de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial.-

Alega la accionante, que el procedimiento administrativo que el Consejo de Gobierno Judicial pretendió llevar a cabo a través de la Convocatoria Pública 01 de 30 de septiembre de 2015, esto es, la elección de sus 3 primeros miembros permanentes de dedicación exclusiva, fue adelantado de manera extemporánea, puesto que, el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, dispone que los referidos integrantes del Consejo de Gobierno debieron ser escogidos 2 meses después de la elección o designación de los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, haciendo clara alusión a los 2 representantes de los servidores judiciales, lo cual ocurrió el 2 de septiembre de 2015, cuando la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, declaró elegidos a los 2 representantes de los empleados y funcionarios judiciales, por lo que los miembros permanentes debieron ser designados a más tardar el 2 de noviembre de 2015, sin embargo no ocurrió así, pues, el cronograma contenido en el acto administrativo demandado fija la fecha de la elección para el 5 de noviembre y, peor aún, la escogencia se

produjo hasta el 9 de noviembre de 2015, a través del Acuerdo 009 de ese día.

Al respecto la norma invocada dispone artículo 18 transitorio del Acto legislativo 02 de 2015, literales a y b del numeral 1, lo siguiente:

> ***"Artículo 18. Transitorio.*** *El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 1° de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial.*
> *Las siguientes disposiciones regirán hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria:*
> ***1.*** *Los órganos de gobierno y administración judicial serán conformados así:*
> *(…)*
> ***b).*** *Los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posteriores a la elección o designación de los demás miembros del primer Consejo de Gobierno Judicial.*
> *(…).*

De conformidad con la norma trascrita, los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del primer Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posterior a la elección de los demás miembros.

Éste propósito normativo indudablemente contiene un plazo, que con el transcurso del tiempo no puede entenderse como lo pretende la accionante como una pérdida de competencia, del único órgano a quien el constituyente se la otorgo. Pues ella contiene una exhortación dirigida al Consejo de Gobierno Judicial para que en el término de los dos meses siguientes a su conformación adelantase el respectivo proceso de selección para designar a sus miembros permanentes de dedicación exclusiva, mas no un límite temporal para desarrollar dicha convocatoria pues, no se puede ignorar que el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, conceda la referidas potestades de manera permanente.

Concluye el Despacho entonces, que el hecho que el desarrollo del procedimiento administrativo para escoger a los 3 miembros de dedicación exclusiva iniciado por la Convocatoria 001 de 2015 hubiese superado el periodo de 2 meses, no significa que el Consejo de Gobierno Judicial haya actuado sin competencia legal, por lo que el cargo propuesto, en esta instancia inicial, no prospera.

Por lo anterior, para esta Sala Unitaria, luego de efectuado el análisis correspondiente es evidente que el acto demandado desconoce normas superiores en que debió fundarse, por lo que resulta conducente decretar la medida de suspensión provisional de la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, expedida por el Consejo de Gobierno Judicial, sin que esto implique prejuzgamiento, tal como lo prevé el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, ilustra la Sala Unitaria que la Sección Quinta de esta Corporación, a través de providencia de 15 de diciembre de 2015[26], decretó la suspensión provisional del Acuerdo 009 de 9 de noviembre de 2015, por medio del cual el Consejo de Gobierno Judicial declaró la elección de sus 3 miembros permanentes de dedicación exclusiva; lo cual no tiene incidencia en el presente proceso en la medida que el acto administrativo enjuiciado en esta litis es la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, por medio del cual se da inicio al proceso de elección de los referidos dignatarios.

En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 184 de la Ley 1437 de 2011, se

---

[26] Proferida en el expediente 11001032800020150048000, con ponencia de la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

RESUELVE

PRIMERO. Admitir, en única instancia, la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad interpuesta por la señora María Teresa Vergara Gutiérrez contra la Convocatoria 01 de 30 de septiembre de 2015, proferida por el Consejo de Gobierno Judicial.

SEGUNDO. Notificar personalmente la admisión de la demanda a la entidad que profirió el acto administrativo acusado, esto es, Consejo de Gobierno Judicial, a través de su Presidente (e), doctor José Leonidas Bustos Martínez; de conformidad con lo previsto en los artículos 184 y 199 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO. Ordenar al Señor Presidente (e) del Consejo de Gobierno Judicial, que una vez se le notifique este proveído, por su conducto y de manera inmediata ponga en conocimiento de quienes presentaron su aspiración a la Convocatoria demandada, el contenido de esta providencia, para que de considerarlo necesario intervengan en el proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 184, numeral 4, literal a, de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO. Notificar personalmente de la admisión de la demanda al señor Procurador General de la Nación, quien obligatoriamente deberá rendir concepto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18, numeral 4, literal a, de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO. Correr traslado de la demanda por el término de 10 días al señor Presidente (e) del Consejo de Gobierno Judicial y al señor Procurador General de la Nación, para los efectos dispuestos en los artículos 172 y 184, numeral 4, literal a, de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO. Ordenar a la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación que, en los términos del numeral 5 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 184, numeral 4, literal ibídem, fije en las instalaciones de la Secretaría y en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo un aviso sobre la existencia del proceso.

SÉPTIMO. Se advierte a la entidad demandada que de conformidad con el artículo 175, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 184, numeral 4, literal c, ibídem, con la contestación de la demanda deben aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso.

OCTAVO. Decretar, como medida cautelar de urgencia, por las razones expuestas en esta providencia, la SUSPENSIÒN PROVISIONAL de la Convocatoria Pública 01 de 30 de septiembre de 2015, acto administrativo proferido por el Consejo de Gobierno Judicial.

NOVENO. Notificar por Estado a la parte actora la admisión de la demanda, según lo señalado en el artículo 171, numeral 1, de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 184 ibídem.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera de Estado