



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

Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016)

Expediente N° 110010328000201500047-00

Radicado Interno: 2015-0047

Demandante: Pablo Bustos Sánchez

Nulidad electoral – admite demanda y decide suspensión provisional

Procede la Sala a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia y acerca de la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

I. Antecedentes

El señor Pablo Bustos Sánchez, en nombre propio, presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, en contra de la designación de los señores Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilce Marulanda Tobón como miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial.

En síntesis, el actor plantea como vicio que, a su juicio, hace anulable la referida elección, el hecho de que la convocatoria no dijo nada sobre las reglas a seguir a fin de asignar los respectivos puntajes, con lo cual se vulneró el principio de transparencia.

Que, de igual manera, la convocatoria 01 de 2015 desconoció los períodos que para los cargos en cuestión había fijado el acto legislativo 02 de 2015, toda vez que la referida convocatoria estableció que “...*los dos primeros miembros designados tendrán periodos individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años*”, mientras que el citado Acto Legislativo, en el artículo 15, consagró un período para estos miembros de 4 años y en el artículo 18 establece que para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial “...*uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de dos años, y otro será elegido para un período de tres años*.”



Mediante auto del 10 de diciembre de 2015, el despacho del magistrado ponente inadmitió la demanda para que se corrigieran los siguientes defectos:

- *“El actor deberá señalar de forma precisa cuál es el acto acusado, toda vez que aunque a folio 15 de la demanda, en el acápite que denominó “acto demandado”, pone de presente que es el proferido el 9 de noviembre de 2015 por el Consejo de Gobierno Judicial, mediante el cual se eligió a los demandados como miembros permanentes de esa corporación, a renglón seguido hace referencia a que “...si bien uno de los cargos de nulidad esbozados se refiere a la indebida conformación de un acto preparatorio, la nulidad del acto el cual el Consejo de Estado integró la terna para que el Senado de la República eligiera al demandado, tal decisión, como pacíficamente lo ha sostenido esta H. Corporación, no es objeto de control judicial directo e independiente, dado que es un acto preparatorio dentro del proceso de elección, que no pone fin a la actuación, pues, se trata de una decisión previa a la elección definitiva.... Por lo tanto, el supuesto vicio de nulidad del acto demandado debe analizarse dentro del proceso de nulidad contra el acto definitivo, es decir, el acto de declaratoria de elección” (Subrayado fuera de texto original).*

Tal incongruencia debe subsanarse a fin de tener claridad sobre el tema, pues en el trámite de la elección de los miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial, a diferencia de lo que propone el actor, no intervinieron ni el Consejo de Estado ni el Senado de la República. Asimismo, no se trata un acto preparatorio sino de un acto definitivo.

- *Bajo esta misma línea argumentativa, el actor también debe adecuar las pretensiones¹. Lo anterior debido a que en la demanda solicita que “...se reconozca y declare que la conformación de la terna integrada por los señores GRILLO POSADA JUAN CARLOS, GLORIA STELLA LÓPEZ JARAMILLO Y MARULANDA TOBÓN LAURA EMILCE, como miembros permanente del Consejo de Gobierno Judicial..., se realizó en forma irregular, vicio que por afectar un acto preparatorio o de trámite se traslada a aquel definitivo que declaró la elección”. Que, en consecuencia, se declare la nulidad de la elección de dichos doctores en los referidos cargos permanentes.*

Es decir, está formulando una pretensión respecto de un acto que considera preparatorio y que, en realidad, no existe, toda vez que para la elección de los miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial no existió terna alguna.

- *Tanto en la demanda como en la solicitud de medida cautelar de urgencia, el actor hace referencia a la necesidad de suspender provisionalmente la elección del gerente de la Rama Judicial. Empero, tales argumentos desbordan el objeto de la presente acción electoral, pues, de un lado, no hacen referencia a un aspecto que, en específico, tenga que ver con el trámite y con la posterior elección de los miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial, que es lo que realmente se debate en el presente caso.*

Por otro lado, la acción de nulidad electoral no puede versar sobre elecciones o designaciones que no han tenido lugar al momento de la presentación de la respectiva demanda.

¹ Las cuales fueron complementadas con el escrito del 10 de diciembre de 2015 (folios 46-48).



Es en este sentido que el actor deberá ajustar la demanda.

- De igual forma, a folio 14, el demandante plantea el cargo consistente en que "...el acto demandado está viciado de nulidad por cuanto el Consejo de Gobierno Judicial, ni el acto legislativo 05 de 2015, establecieron la remuneración de los miembros que integran el Consejo de Gobierno Nacional".

Empero, dicho reparo no se encuadra dentro de las causales que pueden plantearse como sustento de la demanda de nulidad electoral, toda vez que no hace referencia a la falta de requisitos o calidades de los elegidos. Tampoco tiene que ver con irregularidades en el trámite de la elección. Mucho menos con aquellas circunstancias que prevé el artículo 277 del CPACA, como anulatorias de la elección.

En consecuencia, el actor deberá readecuar el concepto de la violación en el sentido de suprimir tal reparo".

En el término previsto para tal efecto, el actor corrigió la demanda en el siguiente sentido²:

-Precisó con claridad el acto demandado, esto es, el Acuerdo No 09 del 9 de noviembre de 2015, proferido por el Consejo de Gobierno Judicial (folio 58)

-Si bien en el acápite de las pretensiones (folio 60) insistió en que el acto que se demanda es un acto preparatorio, la Sala, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, entiende que, en realidad, lo que se cuestiona es la legalidad del acto definitivo contentivo de la elección de los señores Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilce Marulanda Tobón como miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial, análisis al que se circunscribirá el proceso de la referencia.

-Suprimió la pretensión relativa a que se suspenda provisionalmente la elección del gerente de la Rama Judicial, aspecto que, como se puso de presente en el auto inadmisorio del 10 de diciembre del 2015, desborda el objeto de la presente acción electoral.

-Eliminó el cargo referente a que *"...el acto demandado está viciado de nulidad por cuanto el Consejo de Gobierno Judicial, ni el acto legislativo 05 de 2015, establecieron la remuneración de los miembros que integran el Consejo de Gobierno Nacional".*

II Consideraciones de la Sala

1. Competencia

Esta Sección tiene competencia para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el

² Folios 56-66.



inciso final del artículo 277 del CPACA y el numeral 3° del artículo 149 del mismo estatuto.

Además, con ocasión de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003 del Consejo de Estado, el conocimiento de los asuntos electorales radica en la Sección Quinta.

2. Oportunidad

Según el literal a) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, el término para presentar la demanda contra el acto de elección es de 30 días.

En el presente caso, se verifica que la declaración de la elección de los demandados como miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial está contenida en el Acuerdo 009 del 9 de noviembre de 2015 y la demanda se presentó el 3 de diciembre de ese mismo año, esto es, dentro del referido término de caducidad.

3. Requisitos formales

La demanda de nulidad electoral debe admitirse, según el artículo 276 del CPACA, siempre que reúna los requisitos formales³ atinentes a la designación de las partes y sus representantes; las pretensiones expresadas de manera clara y precisa; los hechos y omisiones en que se basan; los fundamentos de derecho que las soportan; la solicitud de pruebas que se quieran hacer valer; y el lugar y dirección donde las partes recibirán las notificaciones.

Aunado a lo anterior, el Código señala expresamente que a la demanda deberá acompañarse⁴, también, una copia del acto acusado con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso; los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer; el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona; la prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado y; las copias de la demanda y sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.

En el presente caso, la Sala pone de presente que si bien dentro de las pretensiones se solicitó que se declarare la nulidad de la convocatoria 01 de 2015, es lo cierto que en los procesos de nulidad electoral, el estudio de legalidad recae *“sobre el acto definitivo que declara la elección, y que la revisión de los actos preparatorios o de trámite se da en la eventualidad en que estos incidan en el acto final, razón por la cual se admitirá únicamente en lo que tiene que ver con la declaratoria de la elección, lo cual no obsta*

³ Artículo 162 CPACA.

⁴ Artículo 166 CPACA.



para que los actos preparatorios sean revisados y analizados en virtud de establecer la existencia de las irregularidades alegadas”⁵.

De esta manera, una vez revisado el contenido de la presente demanda se advierte que ésta reúne los requisitos formales para su admisión en los referidos términos. En consecuencia, se le impartirá el trámite previsto por el artículo 277 del CPACA.

4. De las medidas cautelares solicitadas

En el mismo escrito de la demanda, el actor solicitó como medida cautelar de urgencia *“que se decrete la suspensión provisional del acto de elección de los demandados”*.

Como sustento de esa solicitud manifestó que el acto acusado fue expedido irregularmente, toda vez que dentro del proceso de selección no se establecieron *“reglas claras que permitieran conocer la manera como se iba a efectuar la elección y escogencia de los tres miembros del Consejo de Gobierno Judicial”*.

Que, asimismo, *“no se entiende de donde o como se realizó la elección de los tres miembros permanentes, ya que no se estableció una fórmula que definiera claramente cuáles de las más de noventa excelentes hojas de vida iban a ser seleccionadas”*. Es decir, la convocatoria no dijo nada sobre las reglas a seguir a fin de asignar los respectivos puntajes, con lo cual se vulneró el principio de transparencia.

Aunado a lo anterior, también adujo que la convocatoria 01 de 2015 desconoció los períodos que para los cargos en cuestión había fijado el acto legislativo 02 de 2015, toda vez que la referida convocatoria estableció que *“...los dos primeros miembros designados tendrán periodos individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años”*, mientras que el citado Acto Legislativo, en el artículo 15, consagró un periodo para estos miembros de 4 años y en el artículo 18 establece que para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial *“...uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de dos años, y otro será elegido para un periodo de tres años”*. Que, por ende, el Consejo de Gobierno Judicial ejerció competencias que no le habían sido atribuidas por el constituyente derivado.

5. De la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

En el capítulo XI, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, sin que la

⁵ Consejo de Estado. Auto del 15 de diciembre de 2015. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 2015-00048-00.



decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen.

El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de sus efectos jurídicos.

A partir de las normas que regulan las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exige la *“petición de parte debidamente sustentada”*.

Cuando se pretenda la suspensión provisional en ejercicio de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 231 del CPACA.

La norma señaló que la suspensión 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**”*.
(Negrillas fuera del texto)

Así, la suspensión provisional de los efectos del acto que se acusa de nulidad es procedente siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones invocadas, que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En este caso, la Sala advierte que por tratarse de una medida de urgencia solicitada por el actor desde la presentación de la demanda, no se ordena el traslado a la parte demandada, según lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA.

6. Del caso concreto

La Sala, en primer lugar, considera pertinente poner de presente que respecto de los cargos que propone el actor como sustento de la medida de urgencia de suspensión provisional dentro el proceso de la referencia, esta Sección ya se pronunció en providencia del 15 de diciembre de 2015, Exp. 2015-00048-00⁶, mediante la cual se declaró la suspensión de los efectos del Acuerdo No. 009 del 9 de noviembre de 2015 que declaró la elección de los señores Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura

⁶ M.P. Lucy Jeannette Bermúdez B.



Emilce Marulanda Tobón como miembros permanentes del Consejo de Gobierno Judicial.

Empero, según se observa en el sistema de gestión Siglo XXI, esa decisión fue recurrida y, por ende, no se encuentra debidamente ejecutoriada.

Ante tal situación, lo pertinente es analizar de fondo los citados cargos de la siguiente forma:

-En relación con el argumento consistente en que la convocatoria no dijo nada sobre las reglas a seguir a fin de asignar los respectivos puntajes, la Sala se permite reiterar lo expuesto en la providencia del 15 de diciembre de 2015 en el sentido de considerar que dicho reparo debía prosperar bajo las siguientes consideraciones:

“(...) Encuentra la Sala que le asiste razón a la parte actora, en la medida en que no se observa ninguna disposición en la convocatoria pública que indique cómo se realizará dicha calificación, pues aunque se expidieron los Acuerdos No. 006 y 008 de 3 y 6 de noviembre de 2015, respectivamente, en los que se preseleccionaron 24 aspirantes para ocupar los tres cargos, no aparece el fundamento o razón de dicha preselección, ni obra en los actos administrativos publicados siquiera indicio de cómo se llevaría a cabo dicha preselección ni cómo serían otorgadas las calificaciones o puntajes para ser elegidos miembros permanentes de dedicación exclusiva.

Lo anterior equivale a que la selección que debía hacerse asegurara la objetividad en la escogencia. Al no prever la convocatoria los criterios en los que se fundaría la preselección el Consejo de Gobierno amplió el espectro de apreciación y con ello derivó cierta libertad para elegir entre uno y otro xxx de acción para escoger entre varias posibilidades haciéndolo libremente de una u otra manera.

*Debe recordar la Sala en este punto, que tal y como se señaló en el cargo anterior, resulta de vital importancia que los procedimientos que adelante la administración y que deban culminar con una elección, cumplan con rigor el principio de selección objetiva, circunstancia que solo tendrá operatividad si en la convocatoria: (i) se definen las bases del concurso de méritos, tales como, **los requisitos y factores a evaluar para acceder al cargo** y, (ii) **los factores a que se someterá la propia administración para desarrollar el concurso**, con el fin de que los interesados y aspirantes tengan certeza sobre los mecanismos de evaluación y sus reales posibilidades de salir vencedores en la contienda, pues son las reglas allí previstas las que **legitiman tanto la participación** en la decisión como la **validez** de su resultado.*

De ahí, la necesidad de establecer con anterioridad al proceso concursal herramientas procedimentales que permitan tener como válida la decisión finalmente adoptada. Luego, para no dejar al arbitrio de los electores la decisión final resulta de vital importancia que para el inicio y desarrollo de los procesos objeto de una convocatoria pública se establezcan desde el principio las reglas claras sobre el concurso o la convocatoria.

(...) El artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015 estableció las reglas para la elección del primer Consejo de Gobierno Judicial, y no se requiere para la conformación de éste la expedición de la ley



estatutaria que lo reglamente, por así haberlo dispuesto esta reforma constitucional en sus normas transitorias, pero no se pueden obviar los principios constitucionales de transparencia, publicidad, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, establecidos en el artículo 126 de la Constitución Política –modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2015-.

Aunque en la convocatoria se mencionan, dichos principios constitucionales no se materializaron, puesto que observa esta Sala de decisión no se establecieron reglas claras que implicaran objetividad en la convocatoria sobre el proceso de preselección y selección, ni pautas específicas para asignación de puntajes, que permitieran previamente a la ciudadanía y a los propios aspirantes conocer los parámetros de pre selección o los factores que incidirían al momento de calificar y elegir a los miembros de dedicación exclusiva.

En los Acuerdos No. 006 y 008 de 3 y 6 de noviembre de 2015, respectivamente, se preseleccionaron 24 aspirantes para ocupar los tres cargos, pero no existe fundamento o razón de dicha preselección ni obra en los actos administrativos publicados siquiera indicio de cómo se llevaría a cabo, ni cómo serían calificados o descalificados los aspirantes ni asignados puntajes para ser elegidos miembros permanentes de dedicación exclusiva, convirtiendo un acto reglado en uno meramente discrecional que trastoca los principios axiológicos inherentes a la convocatoria misma.

Si bien es cierto, se estableció un periodo para reclamaciones, la posibilidad de presentar inconformidades fue restringida por la carencia de reglas claras que permitieran a la ciudadanía y a los aspirantes conocer los mecanismos objetivos de pre-selección y selección. Por lo tanto disentir de los criterios otorgados sin conocer las razones de su discernimiento hacía nugatoria la posibilidad de reclamar. Por ende, se imposibilitó la presentación de reclamaciones o solicitudes de revisión o veeduría, pues sin darse a conocer las razones de su discernimiento con anterioridad la forma de evaluación y calificación de los aspirantes, se negó la oportunidad de exponer cualquier insatisfacción con algún fundamento. Por ello considera esta Sala Electoral que se vulneraron los principios constitucionales de transparencia y publicidad aplicables, tal como lo señala el demandante.

A partir de lo anterior, considera esta Sección que con la omisión desplegada por el Consejo de Gobierno Judicial se vulneraron los principios constitucionales de transparencia y publicidad aplicables, tal como lo señala el demandante, en consecuencia, el cargo, para efectos cautelares, está llamado a prosperar.

*(...) Del anterior análisis, no existe hesitación alguna en esta etapa procesal sobre las irregularidades en el proceso de convocatoria relacionadas con que (i) no se establecieron ni se informaron los criterios de calificación, asignación de puntajes ni mecanismos de preselección (ii) se asignó en la convocatoria que dio inicio al proceso un periodo de 3 años a uno de los miembros y luego se modificó a 4 en el acto de elección, por lo que por todas estas irregularidades presentadas en el procedimiento que conllevó a la declaratoria de la elección de **Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda** contenido en el Acuerdo 009 de 9 de noviembre de 2015, redundan en la elección, pues no se trata de situaciones intrascendentes, sino de circunstancias que afectaron principios constitucionales como el de transparencia, igualdad, debido proceso y publicidad, pues se omitió establecer mecanismos y se*



incumplieron los términos ordenados por el Constituyente derivado, por lo que es evidente que dicha elección resultó afectada.

*Atendiendo los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares como el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, tal como ha sido señalado por esta Corporación “El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho”⁷ y precisamente como viene de verse se ha establecido en el caso concreto y en este estado del proceso que “el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor, del que se expone en la demanda, que de no precaverse transforme en tardío el fallo definitivo”⁸*

En razón a que, si bien es cierto que la acción de nulidad electoral, por mandato constitucional, debe decidirse en un término máximo de 6 meses si se trata de única instancia, como en este caso, el constituyente derivado en el artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 - Reforma Equilibrio de Poderes- indicó un procedimiento eleccionario concreto y específico para la conformación del nuevo órgano encargado de gobernar y administrar la Rama Judicial, miembros estamentarios y permanentes, así como del gerente, por esta razón, estima la Sala que es indispensable que se garanticen los principios constitucionales de transparencia y publicidad en el proceso eleccionario y que se de aplicación a lo establecido en la Reforma constitucional del 1º de julio de 2015 para la conformación del Consejo de Gobierno Judicial, por consiguiente, es evidente que en el asunto objeto de debate concurren los dos principios antes referidos, puesto que las irregularidades en la elección de funcionarios son de tal magnitud que afectan el resultado final.

*Por lo tanto, mientras se surte el trámite del proceso, es menester decretar la medida de suspensión provisional del acto de elección de **Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda**, pues tal como se ha indicado está demostrado que existen razones para desatender la presunción de legalidad del acto demandado, en virtud de proteger el principio de apariencia de buen derecho”.*

-El segundo cargo consiste en que la convocatoria 01 de 2015 desconoció los períodos que para los cargos en cuestión había fijado el acto legislativo 02 de 2015, toda vez que la referida convocatoria estableció que “...los dos primeros miembros designados tendrán periodos individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años”, mientras que el citado Acto Legislativo, en el artículo 15, consagró un periodo para estos miembros de 4 años y en el artículo 18 establece que para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial “...uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de dos años, y otro será elegido para un periodo de tres años”-

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001031500020140379900. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. Auto de 17 de Marzo de 2015.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-913 de 2009.



Sobre el particular, la Sala se ratifica en las consideraciones expuestas en la providencia que decretó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado y estima que dicho cargo también está llamado a prosperar, teniendo en cuenta lo siguiente:

*“(...) Para resolver debe tenerse en cuenta que el Acto Legislativo 02 de 2015 en el artículo 15, señaló un periodo individual para estos miembros de 4 años. Sin embargo, en las reglas transitorias contempladas en el artículo 18 del mismo cuerpo normativo indicó que para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial “uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de **dos años**, y otro será elegido para un periodo de **tres años**”.*

Por su parte, la convocatoria consagró que “los dos primeros miembros designados tendrán periodos individuales de 3 años y el último nombrado lo será para un periodo de 2 años”.

De lo anterior, se advierte que si bien el constituyente derivado reguló con claridad el periodo respecto de dos (2) de los miembros de dedicación exclusiva, guardó silencio frente al tercero de éstos, circunstancia que habilitó, por razones de eficacia de la norma jurídica, al Consejo de Gobierno Judicial para establecer el periodo de éste último, so pena de que las disposiciones aludidas cayeran en la inoperatividad.

*No obstante, es claro que el momento para fijar el periodo mencionado, ante el vacío de la norma del legislador, **era la convocatoria, como en efecto ocurrió**, y con ello, el Consejo de Gobierno Judicial se obligó a respetar la regla allí prevista no solo en el decurso del proceso sino **al momento de la elección**.*

*Lo anterior, en tanto, la convocatoria es en esencia el acto por el cual la administración fija las pautas que determinarán la validez de la decisión final, en este caso, de la elección, pues es ésta la que consagra las bases sobre las cuales se desarrollará el concurso, de tal manera que es allí donde se expone a los interesados con claridad las reglas a que se sujetará su participación **y las de la propia administración**.*

*De allí la importancia de que los procedimientos que se dieran al interior del Consejo de Gobierno Judicial con fines electorales, cumplieran con rigor el **principio de legalidad** que impone respetar el derecho vigente para el momento en que se inicia el proceso de elección, que para el efecto, ocurre con la convocatoria, so pretexto de violar, entre otros, los principios constitucionales de la transparencia y la buena fe.*

*Al respecto, esta Corporación ha dicho que: “la entidad estatal que convoca a concurso (abierto o cerrado), debe respetar las reglas que ella ha diseñado y a las cuales deben someterse, tanto los **participantes en la convocatoria como ella misma. La Sala resalta que quien participa en un concurso público para proveer un cargo lo hace con la seguridad de que se respetarán las reglas impuestas. Cuando estas no son tenidas en cuenta por la entidad que lo ha convocado o se cambian en el curso de su desarrollo se desconoce el principio constitucional de la buena fe**”.* (Negrillas fuera de texto)

*Lo contrario, equivaldría no solo a violar el principio de legalidad que se manifiesta precisamente en “la exigencia de *lex previa y scripta*”, esto*

⁹ Sentencia del 2 de septiembre de 2009. Radicado N° 25000-23-15-000-2009-00890-01.



es, el respeto por las reglas electorales existentes como componente principal del derecho fundamental al debido proceso, sino también a desconocer el principio universalmente reconocido a la **seguridad jurídica**, el cual propugna por brindar al conglomerado social certeza sobre las actuaciones jurídicas y, el **derecho a la igualdad**, pues es precisamente el establecimiento y respeto de las reglas concursales las que “buscan garantizar la transparencia del concurso y la igualdad entre los participantes¹⁰”, que pugnen por una participación en la convocatoria excluyendo cualquier factor de discriminación que concreta la democracia inclusiva

Máxime cuando ha sido criterio reiterado de esta Corporación¹¹ señalar que “todo sistema jurídico -si lo que pretende es ser un instrumento generador de convivencia perdurable- debe irradiar en el máximo grado posible, certidumbre a sus destinatarios, con el objeto de que de manera previsible éstos actúen de conformidad a él (...)” pues “la sujeción del poder al ordenamiento jurídico [legalidad] incide de manera directa en la protección del derecho al **debido proceso** de todos los asociados, en virtud del cual las personas son blindadas contra los abusos y desviaciones de las autoridades en ejercicio de sus funciones, comprendiendo un amplio complejo de garantías como la defensa y el juez natural¹²”.

En este sentido, la seguridad jurídica adquiere trascendencia en la vida misma de la organización estatal y ello se logra cuando el poder se ejerce mediante normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios y, en consecuencia, los individuos receptores de las mismas tienen la capacidad de predecir la respuesta del ordenamiento y actuar en consecuencia¹³.

Asimismo, la **confianza legítima** entendida “...como aquella obligación a cargo de las autoridades administrativas de no alterar las reglas de juego que regulan sus relaciones con los particulares sin que previamente se otorgue un periodo de transición para que el comportamiento de los destinatarios de la norma se ajuste a lo que ahora exige el ordenamiento jurídico”, se impone en estos casos, para “proteger al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades¹⁴”.

Luego de lo anterior, es claro para la Sala que si bien no constituye yerro alguno, como ya se explicó, que el Consejo de Gobierno Judicial, con el fin de lograr que la norma jurídica fuera eficaz en el ordenamiento jurídico, hubiera llenado el vacío del Acto Legislativo respecto al periodo del tercero de los miembros, **sí defraudó los principios y derechos constitucionales** arriba mencionados, cuando **al momento de la elección**, mediante el Acuerdo N° 009 de 2015 “Por medio del cual se declaró la elección de Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Estela López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda”, expresó que el periodo de uno de los miembros iba a ser de 4 años. Porque con ello modificó las reglas y condiciones de participación vinculantes y de obligatorio cumplimiento, **inicialmente señaladas en la Convocatoria** –regla del concurso-, para proponer otras en la etapa de elección, como si se pudiera dejar al arbitrio de los electores la variación de las bases del

¹⁰ Sentencia del 29 de octubre de 2009. Radicación N° 25000-23-15-000-2009-01165-01.

¹¹ Sentencia del 6 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-28-000-2011-00003-00(IJ). Actor: Actor: Ferley Espinosa Benavides. Demandado: Fiscal General de la Nación.

¹² Ibídem.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ibídem.



concurso en cualquier etapa, no garantizando el principio de igualdad formal y material prescrito en el artículo 13 de la Constitución.

En consecuencia, comoquiera que lo sucedido constituye también una flagrante violación al artículo 29 Constitucional, el cargo mencionado está llamado a prosperar, para efectos cautelares.

Con fundamento en los citados argumentos, la Sala considera que en esta etapa procesal no existe duda alguna que en el proceso de convocatoria existieron irregularidades en la medida en que (i) no se establecieron ni se informaron los criterios de calificación, asignación de puntajes ni mecanismos de preselección y (ii) se asignó en la convocatoria que dio inicio al proceso un periodo de 3 años a uno de los miembros y luego se modificó a 4 en el acto de elección, razones suficientes para decretar la suspensión provisional del Acuerdo No. 009 de 9 de noviembre de 2015 *“Por el cual se declaran elegidos los tres (3) miembros de dedicación exclusiva para conformar el Consejo de Gobierno Judicial”*.

Dentro de este contexto y en vista de que los argumentos que sustentan la presente medida cautelar son los mismos que ya fueron objeto por parte de la Sala, se dispondrá la suspensión provisional del Acuerdo 009 del 9 de noviembre de 2015, expedido por el Consejo de Gobierno Judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral promovida por el señor Pablo Bustos Sánchez únicamente contra el Acuerdo No. 009 de 2015 del Consejo de Gobierno Judicial *“Por el cual se declaran elegidos los tres (3) miembros de dedicación exclusiva para conformar el Consejo de Gobierno Judicial”* en cuanto declaró la elección de Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda, como miembros permanentes de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno y Administración de la Rama Judicial.

En consecuencia, se dispone:

- 1. NOTIFÍQUESE** a los señores Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A.
- 2. NOTIFÍQUESE** personalmente a todos los miembros del Consejo de Gobierno Judicial y de la Comisión Interinstitucional de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A.
- 3. NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público ante esta Sección como lo dispone el numeral 3º del artículo 277 del C.P.A.C.A.



4. NOTIFÍQUESE por estado a la parte actora.

5. INFÓRMESE a la comunidad la existencia del proceso como lo ordena el numeral 5º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

6.- NOTIFÍQUESE a la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado para que si lo considera intervenga en los términos del artículo 279 del CPACA.

SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional del Acuerdo No. 009 de 2015 del Consejo de Gobierno Judicial “*Por el cual se declaran elegidos los tres (3) miembros de dedicación exclusiva para conformar el Consejo de Gobierno Judicial*” en cuanto declaró la elección de Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda, como miembros permanentes de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno y Administración de la Rama Judicial.

TERCERO. Notificar por el medio más expedito el decreto de la medida cautelar a los demandados Juan Carlos Grillo Posada, Gloria Stella López Jaramillo y Laura Emilse Tobón Marulanda.

CUARTO: Notificar del decreto de la medida cautelar a todos los miembros del Consejo de Gobierno Judicial y de la Comisión Interinstitucional.

QUINTO: Informar al Presidente de la República el contenido de esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO