



LUCIONES

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicado No.: 110010325000201500010600
No. Interno: 0238-2015
Actora: DAISY CAROLINA BELTRÁN BAQUERO
Demandados: Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial
Asunto: Competencia del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, para regular, reglamentar y administrar la carrera judicial / Es legal que la Sala Administrativa limite la escogencia de opción de sede a 2 posibilidades

La Sala conoce el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda de 17 de septiembre de 2015, en el que se indica que se encuentra para fallo.

I. LA DEMANDA.-

En ejercicio del medio de control de Nulidad Simple, la ciudadana DAISY CAROLINA BELTRÁN BAQUERO acudió a esta Corporación con el objeto de demandar la nulidad del artículo 1 del Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio



de 2013¹, modificado por el artículo 1 del Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre de 2014², proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, concretamente el aparte que a continuación se transcribe:

"... una vez se efectúe la publicación de las sedes vacantes, los integrantes del Registro de Elegibles podrán optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría..."

Para una mayor comprensión del asunto sometido a consideración, a continuación la Sala transcribe en su integridad el aparte normativo demandado:

“Oportunidad para la escogencia de sedes. Sin perjuicio de la facultad que tienen los aspirantes de manifestar, en cualquier momento, las sedes territoriales de su interés, la escogencia de opción de sedes deberá realizarse dentro del término de publicación de sedes (5 primeros días hábiles de cada mes). Se entenderán presentados oportunamente los formatos recibidos antes de las 12 de la noche del día en que se termine la publicación.

Para tal efecto, deberá ser diligenciado exclusivamente el formato diseñado para toma de opción de sedes, el cual se encuentra disponible en la página web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co y en las Secretarías de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

En todos los casos, el aspirante deberá manifestar, de manera expresa en el formato de opción de sedes, bajo la gravedad del juramento que se entiende prestado con el diligenciamiento del mismo, que no se encuentra posesionado en propiedad en un cargo de igual categoría y especialidad para el que está optando, so pena de las sanciones a que haya lugar.

Una vez se efectúe la publicación de las sedes vacantes, los integrantes del Registro de Elegibles podrán optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría y solo podrán volver a optar por otra vacante, hasta tanto se agote la mencionada lista o el candidato decline de su aspiración por escrito a una de ellas. Así deberá comunicarlo al nominador con copia a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura al correo electrónico uacisedes@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes. Los aspirantes que presenten opción de sede, sobrepasando

¹ Por el cual se modifica el acuerdo PSAA08-4536 de 8 de febrero de 2008.

² Por el cual se modifica el Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio de 2013.

el límite permitido, sin declinar a las sedes anteriores no se incluirán en las listas de aspirantes por sede publicadas.

El formato debidamente diligenciado por el aspirante, deberá ser enviado, dentro de la oportunidad señalada en éste Acuerdo, a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial.

En caso de que el aspirante, con base en una misma publicación, manifieste en más de una oportunidad la sede o sedes de su preferencia se tendrá como válida la última manifestación presentada.

Los formatos de opción de sede deberán ser tramitados por correo electrónico a la dirección: uacjsedes@cendoj.ramajudicial.gov.co.; o en su defecto podrán ser remitidos vía fax o entregados directamente en la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, al número de fax o dirección indicadas en el formulario de inscripción.

En ningún caso se considerarán las solicitudes referentes a sedes no publicadas o aquellas que sean enviadas por medios diferentes a los antes citados, entre ellas, las remitidas por correo postal.

Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales no podrán recibir los formatos de opción de sedes para cargos de funcionarios y, en el evento en que sean entregados y recibidos, se tendrán por no válidos.

Para efectos de la verificación del cumplimiento del término, se tendrá en cuenta la fecha y hora de recepción del formato en la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

Con el fin de mantener actualizados los Registros de Elegibles, las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, deberán remitir a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, vía correo electrónico a la dirección carjud@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia escaneada de las actas de nombramiento y posesión de los Magistrados y Jueces, una vez reciban los documentos para ser incluidos en nómina”.

1.1. Normas violadas y concepto de su violación.-

De la Ley 270 de 1996³, el Parágrafo del artículo 165, el cual establece:

"En cada caso de conformidad con el reglamento, los aspirantes, en cualquier momento podrán manifestar las sedes territoriales de su interés".

³ Estatutaria de la Administración de Justicia.



Alega la accionante, que al limitar a 2 las sedes territoriales a escoger por parte de los integrantes del Registro de Elegibles, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, contraría lo dispuesto en el parágrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996; esto por cuanto, a su juicio, la norma legal permite escoger, si a bien lo tienen los integrantes por ser de su interés, todas las sedes publicadas; y en esa medida, para la demandante, no se puede limitar el interés del participante a solo 2 posibilidades. En ese mismo sentido agrega la actora, que la potestad reglamentaria de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no puede ir en contravía de la Ley 270 de 1996, hasta el punto de restringir la libertad que tienen los integrantes del Registro de Elegibles de escoger el número de sedes territoriales vacantes que estimen, pues, la citada ley así se los permite.

Considera por otra parte, que los acuerdos parcialmente demandados vulneran el derecho fundamental al debido proceso, así como los principios de legalidad y de confianza legítima, por la modificación intempestiva de las reglas de la convocatoria por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD.-

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a través de apoderada Judicial legalmente constituida⁴, mediante memorial de 23 de julio de 2015⁵ contestó la demanda de Nulidad oponiéndose a su prosperidad, argumentando para el efecto, que el Acuerdo PSAA13-9941 de 2013,

⁴ A folio 42 obra el respectivo poder.

⁵ Folios 32-36 del cuaderno principal del expediente.



modificado por el Acuerdo PSAA14-10269 de 2014, fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales. Sobre dichas facultades aduce, que el artículo 125 de la Constitución Política establece como regla general, que la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, se hará a través de concurso de méritos; y que los artículos 256 y 257 ibídem, y 85 y 156 a 175 de la Ley 270 de 1996, le asignan al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, la potestad de administrar la carrera judicial, dictar los reglamentos necesarios para su eficaz funcionamiento y reglamentar de manera general la forma, contenido, clase y procedimiento de cada una de las etapas de los concursos de méritos.

En ese orden precisa que el legislador estatutario, en lo que al concurso de méritos se refiere, en el artículo 160 ibídem expresamente señala que para el ejercicio de los cargos de carrera en la Rama Judicial, se requiere haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones previstas por la ley realizadas *"de conformidad con los reglamentos que para tal efecto expida a Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura"*, potestad reglamentaria que por igual se ve contenida en los artículos 162 y 164 de la citada Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

En lo que respecta a la reglamentación sobre la opción de escoger sedes aclaró que los Acuerdos PSAA13-9941 de 2 de julio 2013 y PSAA14-10269 de 16 de diciembre 2014, fueron expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de la potestad reglamentaria



que le otorga la Constitución y la Ley, citados precedentemente, con el propósito de hacer razonable, real, eficaz, realizable y efectivo, el derecho consagrado en el parágrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, en consideración a que la amplitud y vaguedad del contenido de dicho enunciado normativo generaba la inaplicación e ineficiencia del mismo. En ese orden precisó que:

"... la Sala Administrativa dispuso para la escogencia de sedes una medida administrativa que facilita la labor de los nominadores y la eficacia de la Carrera Judicial evitando con ello designaciones simultaneas de un mismo aspirante, y confiriendo una real oportunidad a los concursantes que vienen desempeñándose en forma precaria en empleos para los cuales superaron el concurso, en beneficio de la administración de justicia, lo cual garantiza la efectividad del derecho consagrado en el artículo 40.7 de la Constitución Política, para que los participantes tengan posibilidades de ser nombrados cuando aprueben el concurso".

En virtud de lo anterior precisa, que lo que hizo la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fue reglamentar bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad *"el número máximo de ubicaciones dentro de cada una de las sedes territoriales por las cuales pueden optar los concursantes con el fin de garantizar el buen servicio y la eficacia de la carrera judicial, debido a la situación de irracionalidad que se presentaba en el trámite de las listas de candidatos cuando había pluralidad de plazas y opciones de tal manera que en cada una de las 2 sedes territoriales elegidas por el aspirante conforme al acuerdo citado, el interesado seleccione aquellas 2 ubicaciones que sean de su interés (...) la presente modificación*



está dirigida a evitar que el agotamiento de las listas resulte un trámite largo y dispendioso”.

Además agrega, que con el procedimiento anterior a la modificación introducida por los acuerdos atacados, se limitaba la oportunidad de acceder a los aspirantes que ocupaban las posiciones más bajas, si se tiene en cuenta que el tiempo que puede tardar el nombramiento es de 20 meses, por lo que, si al final el aspirante manifiesta que no está interesado, el perjuicio que se le ocasiona al aspirante de posiciones bajas es mayor, pues, la vigencia del registro de elegibles es de 4 años, por lo que dichas listas se vencían sin que se pudiera proveer de manera definitiva los cargos vacantes, lo que ha generado que actualmente, después de 90 procesos de selección adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura desde 1992, aun el 26.74% de los cargos de carrera de la Rama Judicial se encuentren provistos de manera provisional.

Por lo anterior estima, que contrario a lo alegado por la demandante, antes que limitarse derechos a los aspirantes, las modificaciones introducidas garantizan la posibilidad de acceder a todos los integrantes de los registros de elegibles independientemente de su posición en dicho listado.

En ese orden frente, al cargo de violación del párrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, concluye que la disposición normativa atacada no vulnera la ley estatutaria, toda vez que en ella no se señala cuantas sedes puede elegir un aspirante, por el contrario les permite que en cualquier momento



puedan manifestar las sedes territoriales de su interés, pero de conformidad con el reglamento.

Frente a la trasgresión del derecho de acceso a cargos públicos aclaró que:

“... la decisión administrativa que aquí se cuestiona, tiene entre otras finalidades, la de garantizar el acceso efectivo a los cargos públicos, respecto de quienes superaron todas las etapas del concurso e integraron el correspondiente registro de elegibles. Entonces, al existir criterios de razonabilidad y proporcionalidad, basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía como los aquí presentes, queda claro que la decisión administrativa de limitar las opciones de sede, se adoptó no por capricho de la administración, sino luego de evaluar cómo podría garantizarse tanto la efectividad y eficacia de la carrera judicial y el interés general como el derecho de acceso a cargos públicos de todos los aspirantes”.

En tal virtud concluye, que la aplicación de la medida administrativa facilita la labor de los nominadores y la eficacia de la carrera judicial, al tiempo que confiere una real oportunidad a los concursantes que superaron el concurso de ser nombrados.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Ministerio Público solicitó que se dicte "resolución denegatoria a las súplicas" de la demanda, argumentando para el efecto, que:

"... el parágrafo único del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, planteado como transgredido, se juzgó ajustado a la Carta Política, esto es, que sometido al reglamento, "los aspirantes, en cualquier momento podrán manifestar las sedes territoriales de su interés".



Expresa, que la norma nada dispuso sobre un límite numérico de sedes a escoger, sino que creó una opción indeterminada de plazas según la conveniencia de los interesados, de donde es de colegir que el hecho de reglamentarse, por los actos cuestionados, como máximo 2 sedes territoriales, no está alterando ese contenido legal indefinido, en cuanto a número de sedes, ni derogándolo expresa o implícitamente, pues, lo único que hace es fijar tal límite para que los aspirantes-elegibles manifiesten, en cualquier momento su escogencia. En ese orden, expresa la representante del Ministerio Público que:

"... el reglamentar un número detallado y preciso de sedes, respecto de una situación regulada por la norma legal de manera indefinida, es propio de la tarea reglamentaria, en cuanto a que de ésta forma se logra la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de la Ley para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa".

Concluye entonces, que las pretensiones de la actora no pueden prosperar, debido a que el reglamento acusado no alteró el contenido del enunciado normativo del párrafo único del artículo 165 de la Ley 270 de 1996.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.-

La demandante guardó silencio. Mientras que dentro del término legal, la apoderada de la demandada mediante memorial del 20 de octubre de 2015⁶, presentó sus alegatos de conclusión. En el citado memorial se pronuncia en

⁶ Fl. 65 del Cuaderno Principal.



contra de las pretensiones de la demanda y se opone a los cargos formulados, en idénticos términos a los expuestos en su contestación a la demanda, reiterando su solicitud de que se denieguen las pretensiones.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.-

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

5.1. Competencia del Consejo de Estado.-

En virtud de lo dispuesto por el artículo 149, numeral 1, de la Ley 1437 de 2011⁷, el Consejo de Estado es competente para conocer esta demanda, pues, se trata de un asunto donde se pide la nulidad de un acto administrativo, Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio de 2013, modificado por Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre de 2014, expedido por una

⁷ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: **1.** De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.



autoridad del orden nacional, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa.

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

5.2. Problema Jurídico.-

El cual consiste en determinar, si la reglamentación contenida en el artículo 1 del Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio 2013, modificado por el artículo 1 del Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre 2014, según el cual "*... una vez se efectúe la publicación de las sedes vacantes, los integrantes del Registro de Elegibles podrán optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría...*", transgrede el artículo 165, párrafo, de la Ley 270 de 1996. Como problemas jurídicos asociados se tienen:

Analizar, si la reglamentación contenida en los acuerdos señalados fue expedida sin competencia por parte del Consejo Superior, Sala Administrativa, puesto que dichas disposiciones, en criterio de la actora, al establecer limitaciones al derecho fundamental de acceder a cargos públicos, solo podían ser adoptadas por el Congreso de la República a través de ley estatutaria.

Establecer si el párrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, en verdad consagra un derecho a favor de los integrantes de los registros de elegibles



para que escojan como opción de sede, todas las ofertas en el respectivo concurso de méritos.

Para resolver estos cuestionamientos se hace necesario realizar las siguientes precisiones:

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

De acuerdo con los artículos 256, numeral 1, y 257, numeral 3, de la Constitución Política, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, *“administrar la carrera judicial”, y “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”.*

Por su parte la Ley 270 de 1996, en sus artículos 85 y 174 establece que:

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

(...).

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

(...)

22. *Reglamentar la carrera judicial.*

(...)"

“Artículo 174. *La Carrera Judicial será administrada por las Salas Administrativas de los Consejos Superior o Seccionales de la Judicatura, con la participación de las Corporaciones Judiciales y de los Jueces de la República en los términos de la presente ley y los reglamentos.”*

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

5.3.1. La facultad que la Constitución Política y la Ley 270 de 1996 otorgan al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, para “dictar los reglamentos”, es de regulación y de reglamentación administrativa y se caracteriza por ser directa, especial, exclusiva y autónoma.-

Esta competencia del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, se encuadra en lo que la Corte Constitucional y la doctrina especializada⁸ han denominado potestades regulatorias y reglamentarias de las autoridades

⁸ Un estudio completo sobre la definición y características de esta “competencia o facultad regulativa administrativa”, que se diferencia de la “competencia o facultad reglamentaria administrativa”, se puede encontrar en el artículo “ALCANCE Y LÍMITES DE LAS POTESTADES REGULADORA Y REGLAMENTARIA”, del profesor y tratadista Jorge Enrique Ibáñez Najar, publicado en la revista VNIVERSITAS No. 106.



administrativas⁹. Sobre el particular, en la sentencia C-805 de 2001¹⁰, la Corte señaló:

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

Posteriormente, en la sentencia C-384 de 2003¹¹, la Corte Constitucional reiteró dicha argumentación, al sostener:

“La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema

⁹ Así se refirió la Corte a esta competencia en la sentencia SU-539 de 2012.

¹⁰ Por medio de la cual se resolvieron las “Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, “por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.”.

de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República¹². Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura¹³, de la Junta Directiva del Banco de la República¹⁴, del Consejo Nacional Electoral¹⁵ y de la Contraloría General de la República¹⁶”.

En la sentencia C-307 de 2004¹⁷, la Corte Constitucional, retomando la argumentación expuesta en las sentencias citadas, dijo:

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

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

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

¹² Sentencia C-805 de 2001.

¹³ Artículo 257, numeral 3 constitucional.

¹⁴ Artículo 371, inciso 2 de la Constitución.

¹⁵ Artículo 265, numeral 9 constitucional.

¹⁶ Artículo 268, numerales 1 y 12.

¹⁷ Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 081/02 Senado y 228/03 Cámara “Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.



Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito, la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República”.

Ahora bien, sobre la potestad reglamentaria de los órganos constitucionales, dentro de la cual se enmarca la atribución constitucional del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, de dictar, siempre que la ley no lo haya hecho, los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, en la sentencia C-350 de 1997, la Corte ya había dicho que se trata de una *“facultad normativa directa”*¹⁸, y en la C-917 de 2002¹⁹ precisó que constituye una *“potestad de regulación autónomamente conferida por la Carta”*, es decir, una atribución constitucional especial, que le permite expedir reglamentos autónomos en

¹⁸ En dicho fallo, la Corte Constitucional, al resolver una *“Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 2, 8, 10 (parcial), 11 (parcial), 13 (parcial), 16 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 25, 26, 28 (parcial) de la Ley 335 de 1996, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, dijo en un *obiter dicta*: *“Por lo anterior, no es aceptable, en el caso sub-examine, la tesis de la actora, en el sentido de que la función de la CNTV es una “función desligada de la ley”, una función “constitucional normativa” que dicho organismo puede ejercer sin que medie la actividad legislativa, como si lo es, por ejemplo, la facultad normativa directa de la cual goza el Banco de la República, que le permite “...regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”, según lo dispone el artículo 371 C.P.; o la función que el Constituyente le otorgó al Consejo Superior de la Judicatura a través del artículo 257-3 superior, para que, cuando no lo haya hecho el legislador, éste pueda “...dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador...”*.

¹⁹ Por la que se resolvió una demanda inexecutable de las expresiones *“El Ministerio de Justicia y del Derecho”* y *“fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación...”*, contenida en el artículo 18 de la Ley 640 de 2001 *“por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*.



forma directa y permanente. En esta última providencia, la Corte Constitucional, puntualmente adujo:

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

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

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

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

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

Resalta la Sala, que en la sentencia SU-539 de 2012²⁰, la Corte fijó los siguientes “límites” a “la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar y administrar la carrera judicial”:

²⁰ **“Problema jurídico.** 3.1 (...) En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte determinar si la Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de los accionantes, al declarar la nulidad parcial del numeral 3, artículo 2 del Acuerdo 345 proferido el 3 de septiembre de 1998 por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se convocó a concurso de méritos destinado a la conformación del registro de elegibles para el cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. (...) 3.2 Para el efecto, la Corte deberá tener en cuenta que los actores, en su calidad de elegibles para ese cargo, consideran que la sentencia en cuestión incurre en una vía de hecho por defecto sustantivo, básicamente por dos razones: En primer lugar, porque al interpretar de manera equivocada el numeral 3 del artículo 2 del Acuerdo 345 de 1998, el Consejo de Estado usurpó la facultad del legislador prevista en los artículos 125 y 150-23 de la Constitución para definir los cargos que son de libre nombramiento y remoción, comoquiera que afirmó que el cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene esa naturaleza, aunque el legislador no lo ha definido expresamente así. Y en segundo lugar, porque el Acuerdo referido no vulnera el derecho a la igualdad de quienes ocupan el cargo de Director de Unidad de la Sala Administrativa del

“Entonces, a la luz del artículo 257 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que (i) el Consejo Superior de la Judicatura tiene potestad reglamentaria en el ámbito de la carrera judicial; (ii) dicha potestad implica la facultad de adoptar disposiciones que desarrollen el sentido de la ley para hacerla ejecutable, en este caso la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y (iii) la potestad en cuestión encuentra sus límites en las funciones constitucionales asignadas al Consejo Superior, lo que implica que no puede “suplantar las atribuciones propias del legislador”²¹.

De la anterior exposición se colige que las funciones de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura son estrictamente administrativas y no pueden ser otras que las predicables del manejo de los recursos económicos, fiscales y humanos de la rama judicial; en ese sentido, a esa Sala le asiste la facultad de reglamentar algunos aspectos del sistema especial de carrera de la rama judicial, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Carta Política; y su actividad en esta materia debe estar orientada a

Consejo Superior de la Judicatura, pues en concordancia con el Acuerdo 022 de 1997, ese cargo se encuentra adscrito a la Presidencia de esa Sala. En consecuencia, a diferencia del cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ese cargo sí es de libre nombramiento y remoción dado que el artículo 130 de la Ley 270 de 1996 establece que los cargos adscritos a la Presidencia de las altas cortes son de libre nombramiento y remoción. (...) 3.3 Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) la configuración del defecto sustancial por indebida interpretación de la ley, como requisito específico para la prosperidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales; (iii) las características de los cargos de libre nombramiento y remoción y las facultades del legislador en la materia; y (iv) los límites de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar y administrar la carrera judicial. (...) 3.4 Con base en lo anterior, esta Sala de Revisión estimará si es menester conceder la acción de tutela interpuesta por Marleny Barrera López, Amílcar Emiro Torres Sabogal y Carlos Fernando Galindo Castro y, en consecuencia, revocar la sentencia de tutela proferida el 8 de abril de 2010 por la Sección Cuarta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.”.

²¹ Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley número 58 de 1994 (Senado) y 264 de 1995 (Cámara), hoy Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.



procurar la vinculación a la rama judicial de los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo.”.

El Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre este sistema en que el Constituyente de 1991 estructuró las facultades regulativas y reglamentarias:

*“Tras la vigencia de la Constitución de 1991 ya no es posible afirmar (...) como antes, que el poder reglamentario, tanto el ordinario como el ampliado vinculado a las leyes marco, pertenece con exclusividad al Presidente de la República. Organismos como el Consejo Superior de la Judicatura y la Junta Directiva del Banco de la República, son buen ejemplo para mostrar esta disgregación del poder reglamentario que se produce bajo las nuevas normas constitucionales. En el caso del primero de los entes citados, incluso, con una cierta facultad supletoria de la ley cuando quiera que se le faculta en el numeral 3 del artículo 257 para ‘dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones externas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador’. (...) Y en el caso específico de la Junta Directiva del Banco de la República, igualmente con un poder o facultad reglamentaria, directa y excluyente, que le permite ‘regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito...’; pero adicionalmente, también con la facultad de desarrollar las leyes marco que el Congreso dicte en materia de cambios internacionales, función ésta que anteriormente competía al Presidente de la República y que ahora, sólo mantiene en relación con las materias diferentes de las cambiarias, que deban ser objeto de este tipo de leyes.
(...)”*

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

‘Por eso una de las cosas que llaman la atención en la Constitución de 1991 es que priva al Presidente de su facultad reglamentaria en ciertos asuntos porque ella misma atribuye facultades reguladoras, reglamentarias, a muchas autoridades de nivel nacional, distintas del Presidente de la República. En los casos más importantes, las facultades reglamentarias que se atribuyen a otras autoridades recaen en materias económicas. El resultado es una reducción de la importancia de la facultad reglamentaria presidencial dentro del conjunto de la vida institucional del país’²².
(...)

Para el autor citado, gozan de ésta facultad de regulación directamente atribuida por la constitución, además de la Junta Directiva del Banco de la república, organismos como el Consejo Superior de la Judicatura, el Contralor General de la República, el Consejo Nacional Electoral, los órganos superiores de la administración de justicia, a saber, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, así como, en materia tributaria, determinadas autoridades administrativas autorizadas por leyes, ordenanzas y acuerdos para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones’²³.

Sobre la materia objeto de este capítulo, con acertada claridad y precisión el profesor y tratadista Ibáñez Najar²⁴, señala lo siguiente:

“El estudio de la potestad normativa del Estado comprende tanto la regulación constitucional, la regulación legal y la regulación

²² Nota original de la sentencia citada: PALACIOS MEJIA, Hugo. “Notas acerca de la facultad de regular la economía de 1991”. En DERECHO PUBLICO, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, No. 1, Bogotá, Pág. 51.

²³ Consejo de Estado, sentencia de 20 de mayo de 1994; Consejero Ponente: Guillermo Chahín Lizcano; Expediente: 5185; Actor: Luis Carlos SÁCHICA Aponte; Demandado: La Nación- Banco de la República. En similar dirección puede verse Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 23 de febrero de 2006; Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo; Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00020-00(1721).

²⁴ Ibáñez Najar, Jorge Enrique, “ALCANCE Y LÍMITES DE LAS POTESTADES REGULADORA Y REGLAMENTARIA”, publicado en la revista VNIVERSITAS No. 106.



administrativa en general como la reglamentación legal y la reglamentación administrativa en particular. Por tal razón se debe establecer la división de competencias normativas entre la Constitución Política, la ley y el reglamento, lo mismo que distinguir las diferencias entre regulación legal y/o administrativa y reglamentación legal y/o administrativa(...). Todo lo anterior con el propósito de demostrar que constitucional y legalmente es posible que una autoridad administrativa ejerza funciones de regulación respecto de una materia determinada(...).

La regulación administrativa

Así como no toda regulación está contenida en la Constitución Política, en los casos expresamente previstos por ésta, es posible que la regulación no deba estar contenida en la ley sino en actos de carácter administrativo expedidos por distintas autoridades.

*En tal caso, opera lo que se conoce como el fenómeno de la deslegalización, esto es, que lo que antes era objeto de regulación por parte del legislador en ejercicio de la función legislativa —bien fuere por expreso mandato del constituyente o en virtud de la cláusula general de competencia a cargo del legislador—, deja de serlo y de manera expresa, pues el constituyente quiere que, en lo sucesivo, la regulación corresponda ahora a una autoridad administrativa como expresión o en ejercicio de la función administrativa.
(...)*

Como se puede apreciar, la Constitución Política le atribuye directamente a la Comisión Nacional de Televisión, al gobierno nacional, al Consejo Superior de la Judicatura, al Contralor General de la República o a la Junta Directiva del Banco de la República, entre otros, facultades de regulación, las cuales son ejercidas mediante actos administrativos de carácter normativo.

Significa lo anterior que se ha instituido por la Constitución Política el ejercicio de una potestad reguladora, de carácter administrativo y por lo mismo diferente a la potestad reguladora de carácter legislativo, en



cabeza de diferentes autoridades, y que no es lo mismo que potestad reglamentaria, a la cual nos vamos a referir más adelante.

La potestad reguladora de carácter administrativo, es aquella atribuida por la Constitución Política a diferentes autoridades para que mediante actos administrativos normativos, de carácter general, impersonal y abstracto, sea con sujeción a las reglas generales que señale el legislador o con sujeción directamente a lo que determine la misma Constitución Política, se cree por primera vez el ordenamiento jurídico en aquellas materias en las cuales el constituyente considera que debiendo existir regulación ella no deba ser de carácter legislativo.

(...)

Véase, a manera de ejemplo, el caso de varias materias determinadas a saber: la televisión, el comercio exterior, la actividad financiera, la actividad bursátil, la actividad aseguradora, la moneda, los cambios internacionales y el crédito.

En tales casos, la Constitución Política exige que haya una regulación, pero también señala que quien la expida debe ser una autoridad diferente al legislador y, en este caso, en ejercicio de una potestad administrativa, pero en todo caso de regulación.

En consecuencia, estamos en presencia de una potestad reguladora de carácter administrativo a cargo de diferentes autoridades, atribuida directamente por la Constitución Política, a saber: la Comisión Nacional de Televisión, el gobierno nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, el Banco de la República, etc.

(...)

La regulación y reglamentación administrativa a cargo del Consejo Superior de la Judicatura por atribución constitucional y legal

De manera expresa, el artículo 257 de la Constitución Política le atribuye al Consejo Superior de la Judicatura ejercer tanto facultades de regulación como de reglamentación administrativa.

*La Ley 270 de 1996 señala las reglas con sujeción a las cuales el Consejo Superior de la Judicatura debe proceder a fijar la división del territorio para efectos judiciales; debe hacer la redistribución de despachos judiciales o debe proceder para la creación, fusión o supresión de tribunales o de sus salas y de los juzgados. Asimismo, la ley determina que la facultad de la Sala Administrativa para regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a los principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador, por lo cual, se infiere —y así lo constata la Corte Constitucional mediante la sentencia C-037 de 1996, que tales funciones de regulación son de carácter administrativo.
(...)*”.

De la exposición normativa, jurisprudencial y doctrinaria hecha en precedencia, queda claro entonces, que tanto la Constitución Política (arts. 256.1 y 257.3) como la Ley 270 de 1996 (arts. 85 y 174), atribuyen al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, la facultad o potestad de regular²⁵, reglamentar y administrar la carrera judicial, en virtud de lo cual, tiene competencia para dictar autónomamente, y de manera excepcional y exclusiva, las regulaciones y los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Judicial, en los aspectos no previstos por el legislador.

²⁵ Esta competencia, facultad o potestad reguladora de carácter administrativo, que para el caso del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, se encuentra establecida tanto en la Constitución como en la Ley 270 de 1996, ha sido descrita por el profesor y tratadista Jorge Enrique Ibáñez Najar, como expresión del fenómeno que el denomina “deslegalización”, según el cual, en nuestro ordenamiento jurídico es constitucional y legalmente posible, que además del legislador que detenta la cláusula general de competencia de regulación normativa, una autoridad administrativa ejerza funciones de regulación respecto de una materia determinada.



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

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

Sobre los objetivos que guían la administración de la carrera judicial, el artículo 157²⁶ de la Ley 270 de 1996, preceptúa que:

²⁶ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

“Según lo prevé el artículo 256 de la Constitución, al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales -en particular a su Sala Administrativa- les corresponde “administrar la carrera judicial”, de acuerdo con los criterios y postulados que, como en este caso, fije la ley. Así, pues, resulta compatible con la norma citada y con lo previsto en los artículos 125 y 228 constitucionales, que el legislador imponga el deber de lograr que quienes sean vinculados a la rama judicial mediante el sistema de carrera, reúnan las mejores condiciones personales y profesionales; y de igual forma, que comprometa a las autoridades competentes a otorgarle a los trabajadores las correspondientes prerrogativas de orden laboral y profesional, así como de bienestar personal y social. Obviamente, ello requiere una contraprestación por parte de los servidores públicos, cual es la de observar en todo momento el cumplimiento de sus obligaciones, de forma tal que no sólo se haga realidad el objetivo plasmado en el artículo 228 superior, sino que de igual forma se apliquen los compromisos que a las autoridades estatales les asigna el Estatuto Fundamental.

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

Sobre los fundamentos de la carrera judicial el artículo 156²⁷ de la Ley 270 de 1996, señala lo siguiente:

La norma se declarará exequible.”.

²⁷ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

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

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

Como puede apreciarse, el artículo bajo examen se encuentra concordancia con las consideraciones expuestas, pues procura que dentro del régimen de carrera judicial se aplique siempre el derecho fundamental a la igualdad y se le otorguen plenas garantías a los trabajadores que se vinculen a la

“Artículo 156. Fundamentos de la carrera judicial. La carrera judicial se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio”.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 125 de la carta Política, el nombramiento de los servidores públicos pertenecientes al sistema de carrera, incluida la carrera judicial, debe hacerse por concurso público, salvo que la Constitución o la ley determinen una situación diferente. La citada norma superior igualmente faculta al legislador para establecer tanto los requisitos y condiciones necesarias para ingresar a la carrera o para ascender dentro de ella, como las calidades y méritos de los aspirantes. Al respecto, el artículo 160²⁸ de la Ley 270 de 1996, estatuye lo siguiente:

administración de justicia, todo ello de conformidad con los artículos 25, 53, 122, 125 y 228 de la Carta Política.

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

²⁸ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

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

“Artículo 160. Requisitos especiales para ocupar cargos en la carrera judicial. Para el ejercicio de cargos de carrera en la Rama Judicial se requiere, además de los requisitos exigidos en disposiciones generales, haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones previstas por la ley y realizadas de conformidad con los reglamentos que para tal efecto expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El acceso por primera vez a cualquier cargo de funcionario de carrera requerirá de la previa aprobación del curso de formación judicial en los términos que señala la presente ley.

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

Entonces, para poder ingresar a la carrera judicial, además de los requisitos exigidos en las normas generales, es indispensable haber superado el proceso de selección, el cual de acuerdo con las voces el artículo 162²⁹ ibídem, comprende las siguientes etapas:

garantice la seriedad y la profundidad de las decisiones que habrán de tomar, lo cual se traducirá a su vez en una mejor prestación del servicio público de administrar justicia.

El artículo habrá de ser declarado exequible.”.

²⁹ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

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

“Artículo 162. Etapas del proceso de selección. El sistema de ingreso a los cargos de Carrera Judicial comprende las siguientes etapas:

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

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

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

Respecto de la etapa del proceso de selección para ingresar a la carrera judicial denominada *concurso de méritos*, el artículo 164³⁰ de la Ley 270 de 1996, consagra lo siguiente:

en el numeral 3o del artículo 257 del Estatuto Fundamental, toda vez que se trata de la adopción de medidas necesarias de orden laboral que sin duda alguna procuran garantizar el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

El artículo será declarado exequible.”.

³⁰ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

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

El artículo, bajo estas condiciones, será declarado exequible.”.

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

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

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

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

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

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

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

La etapa de clasificación tiene por objetivo establecer el orden de registro según el mérito de cada concursante elegible, asignándosele



a cada uno un lugar dentro del Registro para cada clase de cargo y de especialidad.

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

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

A partir de la normatividad arriba transcrita tenemos entonces, que a la carrera judicial se ingresa previa superación del proceso de selección, cuya primera etapa es el concurso de méritos, el cual a su vez, se rige por varias normas básicas, siendo la primera de ellas, la de que podrán participar en el concurso los ciudadanos colombianos que “*de acuerdo con la categoría del cargo por proveer*”, reúnan los requisitos correspondientes. Igualmente señala, la norma *ejusdem*, que el concurso de méritos en la rama judicial, tiene dos fases: selección y clasificación.

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

Finalmente es de tener en cuenta, que de acuerdo con el artículo 204³¹ de la Ley 270 de 1996, *“hasta tanto se expida la ley ordinaria que regule la carrera judicial y establezca el régimen para las situaciones laborales administrativas de los funcionarios y empleados judiciales, continuarán vigentes, en lo pertinente el Decreto Ley 052 de 1987 y Decreto 1660 de 1978, siempre que sus (las) disposiciones (que) no sean contrarias a la Constitución Política y a la presente ley”*.

³¹ En la sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, con ponencia del entonces magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, al revisar la exequibilidad de los proyectos de ley 58/94 Senado y 264/95 Cámara, los cuales se convertirían en la Ley 270 de 1996, se dijo sobre este artículo:

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



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

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

5.5. Reglas para la escogencia de sedes territoriales.-

Como quedó evidenciado la Ley 270 de 1996, en el Parágrafo único del artículo 165 estableció que de conformidad con el reglamento los aspirantes en cualquier momento podrán manifestar las sedes territoriales de su interés, sin que se precise si se pueden escoger una, dos, o todas las sedes en caso de que todas resulten de interés para los aspirantes. Ante el vacío normativo advertido, este preciso tópico constituye un claro ejemplo de un ámbito de regulación sobre el cual el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, puede ejercer su potestad reglamentaria especial, directa, excepcional, exclusiva o autónoma, como la define la Corte Constitucional en las sentencias arriba parcialmente transcritas.

Para el caso concreto, advierte esta Corporación que el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales aludidas en párrafos precedentes, estableció en el



artículo 1º del Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio de 2013, modificado por el artículo 1º del Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre 2014, lo siguiente:

“Oportunidad para la escogencia de sedes. Sin perjuicio de la facultad que tienen los aspirantes de manifestar, en cualquier momento, las sedes territoriales de su interés, la escogencia de opción de sedes deberá realizarse dentro del término de publicación de sedes (5 primeros días hábiles de cada mes). Se entenderán presentados oportunamente los formatos recibidos antes de las doce de la noche (12.00 PM) del día en que se termine la publicación.

Para tal efecto, deberá ser diligenciado exclusivamente el formato diseñado para toma de opción de sedes, el cual se encuentra disponible en la página web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co y en las Secretarías de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

En todos los casos, el aspirante deberá manifestar, de manera expresa en el formato de opción de sedes, bajo la gravedad del juramento que se entiende prestado con el diligenciamiento del mismo, que no se encuentra posesionado en propiedad en un cargo de igual categoría y especialidad para el que está optando, so pena de las sanciones a que haya lugar.

Una vez se efectúe la publicación de las sedes vacantes, los integrantes del Registro de Elegibles podrán optar hasta por dos (2) sedes para cargos de la misma especialidad y categoría y solo podrán volver a optar por otra vacante, hasta tanto se agote la mencionada lista o el candidato decline de su aspiración por escrito a una de ellas. Así deberá comunicarlo al nominador con copia a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura al correo electrónico uacjsedes@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes. Los aspirantes que presenten opción de sede, sobrepasando el límite permitido, sin declinar a las sedes anteriores no se incluirán en las listas de aspirantes por sede publicadas.

El formato debidamente diligenciado por el aspirante, deberá ser enviado, dentro de la oportunidad señalada en éste Acuerdo, a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial.



En caso de que el aspirante, con base en una misma publicación, manifieste en más de una oportunidad la sede o sedes de su preferencia se tendrá como válida la última manifestación presentada.

Los formatos de opción de sede deberán ser tramitados por correo electrónico a la dirección: uacjsedes@cendoj.ramajudicial.gov.co; o en su defecto podrán ser remitidos vía fax o entregados directamente en la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, al número de fax o dirección indicadas en el formulario de inscripción.

En ningún caso se considerarán las solicitudes referentes a sedes no publicadas o aquellas que sean enviadas por medios diferentes a los antes citados, entre ellas, las remitidas por correo postal.

Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales no podrán recibir los formatos de opción de sedes para cargos de funcionarios y, en el evento en que sean entregados y recibidos, se tendrán por no válidos.

Para efectos de la verificación del cumplimiento del término, se tendrá en cuenta la fecha y hora de recepción del formato en la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Con el fin de mantener actualizados los Registros de Elegibles, las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, deberán remitir a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, vía correo electrónico a la dirección carjud@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia escaneada de las actas de nombramiento y posesión de los Magistrados y Jueces, una vez reciban los documentos para ser incluidos en nómina”.

De la lectura de la norma se desprende, que sin perjuicio de la facultad que tienen los aspirantes de manifestar, en cualquier momento, las sedes territoriales de su interés, la escogencia deberá realizarse dentro del término de publicación de sedes, precisando que una vez ello ocurra, los integrantes del registro de elegibles podrán optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría y solo podrán volver optar por otra vacante, hasta tanto se agote la mencionada lista o el candidato decline por escrito de su aspiración a una de ellas.



Como se recordará esta restricción o limitación al derecho de los ciudadanos a la hora de escoger sedes territoriales, es la que la actora solicita sea declarada nula por esta Corporación.

5.6. Antecedentes jurisprudenciales.-

En la sentencia de 15 de abril de 2004, proferida dentro del expediente 11001-03-25-000-1999-0053-00, el Consejo de Estado³² estudió un caso parecido al que nos ocupa. En aquella oportunidad, se demandó la nulidad de un apartado del Acuerdo 128 de 26 de agosto de 1997³³, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para reglamentar el párrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996, según el cual, “... *los aspirantes, en cualquier momento podrán manifestar las sedes territoriales de su interés*”. La reglamentación introducida por el Acuerdo demandado, establecía que “*para efectos de su inscripción dentro del respectivo Registro de Elegibles, los aspirantes a ocupar cargos de carrera en la Rama Jurisdiccional tendrán derecho a optar hasta por 2 sedes territoriales...*”³⁴. Para resolver de fondo, la Corporación argumentó lo siguiente:

“... la circunstancia de que los interesados sólo pueden optar hasta por 2 sedes territoriales (...), no vulnera la ley estatutaria, pues, en ella

³² Con ponencia del entonces Consejero de Estado Tarcisio Cáceres Toro.

³³ Por medio del cual se reglamenta el párrafo del artículo 165 de la Ley 270 de 1996.

³⁴ Regulación que en criterio del demandante “*contiene una interpretación de carácter restrictivo, lo cual no le estaba permitido hacer, por cuanto no fue la intención del legislador limitar el número de opciones que pueda tener un aspirante para escoger las sedes y, por ende, al Consejo le está prohibido restringir tal opción, pues, ello implicaría una colegislación arbitraria al estar reduciendo todas las opciones que pueda tener el aspirante a dos.*”

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

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

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

En otra ocasión, el Consejo de Estado resolvió una demanda de nulidad interpuesta contra el Acuerdo No. PSAA08-4528 de 4 de febrero de 2008, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura³⁵, toda vez que el artículo 2 de dicho Acuerdo estableció que “*Sólo se permitirá la inscripción hasta un máximo de 5 cargos*”³⁶. En sentencia de 27 de marzo

³⁵ Por medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial.

³⁶ Los argumentos del demandante fueron resumidos así: “*Sostuvo que la competencia de las autoridades de la República es reglada y se encuentra subordinada a la Constitución y la Ley, por lo*

de 2014, proferida dentro del expediente, 11001-03-25-000-2008-00024-00(0606-08), la Corporación resolvió de fondo³⁷ con la siguiente *ratio decidendi*:

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

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

³⁷ Con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve.

Tanto la Constitución como la Ley, permiten que los concursos puedan efectuarse por grupos de participantes cuando fuere conveniente por el número de concursantes, cargos a proveer u otras razones³⁸, con lo cual no se menoscaba el derecho a ejercer profesión u oficio, dado que con la inscripción del aspirante, en igualdad de condiciones, se le respeta el mismo.

... el aparte demandado sobre la inscripción a 5 cargos de la convocatoria, pretendió hacer razonable y efectivo el derecho consagrado en el artículo 125 de la carta política y su ponderación y proporcionalidad está dada en la decisión del CSJ de convocar el concurso en mención con el fin de permitirle al concursante escoger entre los cargos convocados, 5 de su predilección o afinidad, obteniendo el beneficio de satisfacer su aspiración de acceso a la Rama Judicial.

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

³⁸ En tal sentido, el Decreto 052 de 1987, en su Artículo 26, dispone: “El concurso podrá realizarse por grupos de participantes cuando fuere conveniente por el número de concursantes, cargos a proveer u otras razones. En este caso para cada uno de los grupos deberá elaborarse la lista de admisibles con sus respectivas calificaciones de antecedentes”. La anterior disposición, resulta aplicable en tanto no contraría la Ley 270 de 1996.



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

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

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

.... al existir razones técnicas, administrativas y presupuestales, basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía como las aquí presentes, concluye la Sala que no fue capricho de la administración el precisar los cargos de aspiración, sino que constituye una regla que obedece a claros principios constitucionales y



desarrollos legales, y que resulta razonable³⁹, en consideración a la multiplicidad y diversidad de los cargos convocados por sus especialidades y jerarquías, motivo por el cual, los cargos de violación al derecho a la igualdad, infracción de la ley y extralimitación de funciones propuesto contra la regla de inscripción, no está llamado a prosperar”.

5.7. Resolución de los cargos de la demanda.-

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

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

De conformidad con los artículos 257.3 Constitucional, 162, párrafo, y 164, párrafo 1, de la Ley 270 de 1996, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se le atribuye la facultad reglamentaria especial, excepcional y exclusiva, para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la carrera judicial, lo que incluye, obviamente, la determinación o diseño del contenido, así como el procedimiento de cada una de las etapas del concurso de méritos, entre ellas, la determinación del número de sedes territoriales a escoger. En esa medida, la regla acusada es una clara expresión del ejercicio de la facultad reglamentaria asignada por la constitución y la ley a la Sala Administrativa

³⁹ Se entiende razonable la medida en cuanto logra el fin perseguido cual es, asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, respetando el derecho de acceso a los cargos públicos.



del Consejo Superior de la Judicatura. Por lo que no cabe duda en cuanto a que el acto administrativo demandado fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Ahora bien, respecto a la restricción impuesta por el artículo 1 de la norma en comento, en virtud de la cual los concursantes sólo pueden optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría, la Sala no advierte que trasgreda las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, puesto que si bien el párrafo único del artículo 165 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia Superior, consagra a favor de los aspirantes la posibilidad de manifestar, en cualquier momento las sedes de su interés, dicha disposición no tienen el alcance que le quiere dar la accionante, según el cual, el concursante puede aspirar a todas las sedes territoriales vacantes. En efecto, la interpretación que de esta norma debe hacerse es que positivizan o contemplan de manera general, impersonal y abstracta el derecho a aspirar a sedes territoriales, pero en modo alguno pueden entenderse como una habilitación para que los concursantes o participantes en una convocatoria puedan aspirar a todas las sedes que resulten vacantes en todo el territorio nacional.

En respaldo de esta tesis, indica la Sala, que tal y como lo señala el antecedente jurisprudencial citado precedentemente, la ley estatutaria no resulta vulnerada por el hecho de que se reglamente que los concursantes solo puedan optar por 2 sedes territoriales, precisamente porque el legislador estatutario no señaló cuantas sedes puede elegir un aspirante, y



precisamente por esta circunstancia se autoriza por el artículo 165 de la Ley 270 de 1996 a los aspirantes para que en cualquier momento manifiesten las sedes territoriales de su interés pero siempre de conformidad con el reglamento, reglamento que para el caso en particular se circunscribió a lo establecido en los actos administrativos demandados, mediante el cual bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia se fijó en 2 el número de sedes por las que puede optar el aspirante. En consecuencia al no resultar violatoria la disposición atacada de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, dicha normatividad tampoco implica un desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, así como del principio de legalidad y de confianza legítima alegados por la accionante.

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

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

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

“Artículo 44. Decisiones discrecionales. *En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.*

Ahora bien, como lo señaló esta Corporación en fallo de 5 de junio de 2008⁴⁰, expediente 8431, este *“ha sido uno de los principios que mayor relevancia ha adquirido (...) como herramienta y parámetro de control de la actividad de la Administración, toda vez que en la adopción de sus diversas decisiones, el órgano administrativo que debe elegir una entre varias medidas (...) para la prosecución del fin de interés general que le encomienda la norma que le atribuye la correspondiente facultad, no podrá decantarse, inopinadamente, por cualquiera de las opciones planteadas, sino únicamente por una que resulte proporcionada.”.* En la referida providencia, en torno a la proporcionalidad como límite a la actividad administrativa y como parámetro de control de la administración pública, basado en un análisis de la relación que debe existir entre la decisión o actividad enjuiciada y los propósitos a los cuales aquélla o ésta debían apuntar, se dijo⁴¹:

“Cualquier definición del principio o (...) de la regla general de proporcionalidad (...) debe poner de presente la necesaria adecuación entre los hechos determinantes del acto administrativo y su contenido, con respecto a los fines que se persiguen (...). Los elementos sobre

⁴⁰ Con ponencia del entonces Consejero de Estado Mauricio Fajardo Gómez.

⁴¹ Al respecto también pueden consultarse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-530 de 1992, T-425 de 1995, C-459 de 1995, C-491 de 1995, C-022 de 1996, T-026 de 1996, C-070 de 1996, T-417 de 2000, C-1410 de 2000, C-616 de 2002, C-916 de 2002, C-122 de 2003, C-125 de 2003, C-205 de 2003, T-391 de 2003, C-483 de 2003, C-573 de 2003, C-872 de 2003, T-140 de 2004, T-642 de 2004, C-670 de 2004, T-677 de 2004, C-062 de 2005, C-822 de 2005, T-1275 de 2005, T-209 de 2006, C-491 de 2007, C-544 de 2007, C-663 de 2007, C-857 de 2008, C-486 de 2009, C-794 de 2009, C-296 de 2012, C-121 de 2012, T-986 de 2012, C-334 de 2013, C-434 de 2013, C-838 de 2013, C-934 de 2013, C-370 de 2014 y C-035 de 2015, entre otras.

los cuales descansa el principio son (...) el presupuesto de hecho, los medios y el fin del acto, (...) se refiere a la relación de adecuación entre medios y fines, entre medida adoptada y objetivos perseguidos, claro está, partiendo de una correcta constatación de la existencia y una apropiada calificación jurídica de la realidad fáctica sobre la que quiere operarse.

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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



El principio de proporcionalidad, entonces, *“cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa”*⁴².

En el caso sub examine, en la contestación a la demanda la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial señala, que la decisión de limitar la escogencia de opción de sede a dos posibilidades, obedeció a razones técnicas, logísticas, económicas y presupuestales, puesto que debido a que en las convocatorias anteriores se permitió la escogencia de un numero mayor, muchas veces los registros de elegibles terminaban integrados de manera simultánea por las mismas personas, sin que ninguna de ellas se decidiera oportunamente por una u otra plaza, por lo que dichas listas se vencían sin que se pudiera proveer de manera definitiva los cargos vacantes, lo que ha generado que actualmente, después de 90 procesos de selección, aun el 26.74% de los cargos de carrera de la Rama Judicial se encuentren provistos de manera provisional.

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

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de noviembre de 2008, emitida en el expediente 17009, con ponencia del entonces Consejero Enrique Gil Botero.



Respecto de los subprincipios de **adecuación** y **necesidad**, tenemos que la medida administrativa de limitar la escogencia de sede a dos opciones resulta ser adecuada, idónea y además congruente con los hechos que la motivan, puesto que a pesar de haberse adelantado 90 convocatorias desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura, según informa la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el escrito de contestación a la demanda, a la fecha un porcentaje considerable de cargos de la carrera judicial se encuentran provistos de manera provisional, tal como lo certifica la Unidad de Administración de Carrera Judicial.

Ahora bien, en lo tocante al subprincipio de **proporcionalidad en estricto sentido** o de **ponderación**, advierte la Sala que la medida administrativa cuestionada también lo supera, puesto que dicha limitación no implica una restricción o sacrificio irrazonable del derecho a desempeñar cargos públicos, primero porque como se vio no se afecta el núcleo esencial o ámbito de protección de dicho derecho, pero además, porque si se tiene en cuenta que han sido 90 convocatorias las adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura desde su creación, nos acercamos a un promedio de 4 convocatorias por año, habida consideración que son 23 años los que ha operado el Consejo Superior de la Judicatura desde su creación por mandato de la Constitución Política de 1991, y en esa medida, el hecho de que se limite la escogencia de opción de sede a 2 posibilidades, no representa una decisión irrazonable ni desproporcionada, sino que por el contrario, guarda una estrecha relación entre los hechos y los fines perseguidos, en atención a la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en todas la convocatorias, siempre que reúnan los requisitos mínimos exigidos.

Tales aspectos son suficientes para la Sala a efectos de considerar que la restricción introducida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en el artículo 1 del Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio de



2013, modificado por el artículo 1 del Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre de 2014 en el sentido de permitir a los concursantes optar hasta por 2 sedes para cargos de la misma especialidad y categoría, es proporcional y razonable, en la medida que constituye un medio adecuado para alcanzar el fin o propósito general de lograr un eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

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

RESUELVE

NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por la ciudadana DAISY CAROLINA BELTRÁN BAQUERO, en ejercicio del medio de control de Nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, contra el artículo 1 del Acuerdo PSAA13-9941 de 2 de julio de 2013, modificado por el artículo 1 del Acuerdo PSAA14-10269 de 16 de diciembre de 2014, en el aparte expresamente demandado.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda en la sesión de la fecha, por los señores Consejeros:



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Presidenta

GERARDO ARENAS MONSALVE

LUIS RAFAEL VERGARA

QUINTERO

CARMELO PERDOMO CUETER

WILLIAM HERNÁNDEZ

GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ