



## Sentencia 2013-01515 de 2019 Consejo de Estado

CONCURSO DE MÉRITOS PARA FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL / INSCRIPCIÓN A UN SOLO CARGO / COSA JUZGADA

Se observa que, en el proceso anterior, la demandante invocó como normas violadas el Preámbulo y los Artículos 2, 13, 25, 29, 53 y 125 de la Constitución Política de 1991 y los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996 y, en el presente asunto, los actores señalaron como vulnerados los Artículos 13, 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política y los Artículos 85, numeral 22; 127, 128 y 164, numeral 1 de la Ley 270 de 1996. Lo anterior significa que entre el presente proceso y el que culminó con la sentencia de 6 de julio de 2015, existe identidad de objeto y causa al invocar violación de los Artículos 13 de la Constitución Política y los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996. Por otra parte, es preciso advertir que si bien los Artículos 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política y el Artículo 85, numeral 22 de la Ley 270 de 1996 no fueron propuestos como normas trasgredidas en la demanda del proceso anterior, lo cierto es que dicha normativa sí hizo parte del análisis de la Sala al momento de estudiar el exceso de la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura y la restricción del derecho de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas. En ese orden de ideas, como en la sentencia de 6 de julio de 2015 se negó la nulidad de la expresión "(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)" contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, existe cosa juzgada con efectos erga omnes, frente a la causa petendi de dicho proceso, esto es, en lo que concierne a los cargos descritos anteriormente y sobre los cuales versa la discusión planteada por los actores en cuanto a la solicitud de nulidad, la Sala se estará a lo resuelto en el fallo en mención.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el Artículo 2 del Acuerdo No. PSAA13-9939 de 2013, C. de E., Sección Segunda, sentencia del 6 de julio de 2015, C. P., Sandra Lisset Ibarra, rad. 11001-03-25-000-2013-1524-00(3914-13).

NORMA DEMANDADA: ACUERDO PSAA13-9939 DE 2013 - ARTÍCULO 2 (Junio 25) CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 189.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CESAR PALOMINO CORTES

Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01515-00(3871-13)

Actor: DIEGO FERNANDO BURBANO MUÑOZ Y OTRO

Demandado: RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

Tema: Nulidad parcial del Acuerdo PSAA13-9939 de 2013 "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", aparte del Artículo 2.

Medio de control: Simple nulidad - Ley 1437 de 2011

La Sala decide mediante sentencia la demanda de nulidad presentada, en ejercicio del medio de control previsto en el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contra el Acuerdo PSAA13-9939 de 2013 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA

El 9 de octubre de 2013 el señor Diego Fernando Burbano Muñoz presentó demanda de nulidad contra el Acuerdo PSAA13-9939 de 2013 “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”, aparte del Artículo 2, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, el señor Jesús Alexander Rodríguez Galán, mediante demanda radicada el 4 de abril de 2014, solicitó declarar la nulidad de la misma disposición.

Luego de verificar la identidad de las pretensiones y de la parte demandada, mediante auto del 21 de mayo de 2018, el despacho sustanciador decretó la acumulación del proceso con radicación No. 11001-03-25-000-2013-01646-00 (4224-2013) al proceso de la referencia.

El acto acusado

Los ciudadanos mencionados pretenden que se declare la nulidad parcial del Acuerdo PSAA13-9939 de 2013 “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”, aparte del Artículo 2.

El tenor literal de la norma acusada es el siguiente (resaltado en negrilla):

“Rama Judicial del Poder Público

Consejo Superior de la Judicatura

Sala Administrativa

ACUERDO No. PSAA13-9939 (Junio 25 de 2013)

‘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’

LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los Artículos 162, 164 y 168 de la Ley 270 de 1996 y, de conformidad con lo dispuesto en la sesión de Sala Administrativa del 14 de junio de 2013,

ACUERDA

(...)

ARTÍCULO 2.- Convocar a los interesados en vincularse a la Rama Judicial en los cargos que se relacionan a continuación, para que se inscriban y participen en el concurso de méritos destinado a la conformación de los correspondientes Registros Nacionales de Elegibles, para los siguientes cargos:

1. Magistrado (...)

11. Juez (...)

Sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo.

Los cargos convocados pertenecen a las siguientes áreas: (...)."

1.2. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora considera que el aparte demandado vulnera los Artículos 13, 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política y los Artículos 85, numeral 22; 127, 128 y 164, numeral 1 de la Ley 270 de 1996.

Manifiesta que la única restricción que establece la Constitución Política y la Ley es la prohibición del ejercicio simultáneo de dos o más cargos que devenguen erogaciones del tesoro público. De tal suerte que la posibilidad de inscribirse a un solo cargo constituye una limitación al derecho de acceder en igualdad de condiciones al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el numeral 7 del Artículo 40 de la Constitución Política, pues “impone a los ciudadanos una renuncia anticipada e ilegal a sus legítimas aspiraciones frente al ejercicio de las potestades públicas”.

Argumenta que la Ley 270 de 1996 establece los requisitos generales y adicionales (experiencia profesional) para participar por los cargos de jueces y magistrados, pero no señalan que sólo se podrá optar por un solo cargo, de tal manera que al introducir esa restricción para inscribirse en el concurso, el Consejo Superior de la Judicatura excedió su potestad reglamentaria y, en consecuencia, invadió la órbita de competencia del legislador.

Los cargos endilgados al aparte de la disposición demandada fueron los siguientes:

1.2.1. Falsa motivación, teniendo en cuenta que en el acto administrativo demandado no explica las razones por las cuales se determinó que “sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo” cuando en convocatorias anteriores se había permitido la inscripción en varios cargos.

1.2.2. Error de derecho por desconocimiento de normas superiores en que debió fundarse, en atención a que la autoridad demandada omitió tener en que los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996 establecen el derecho de los ciudadanos a participar en los concursos públicos así como los requisitos generales y adicionales para el desempeño de cargos de los funcionarios de la Rama Judicial, pero no prevén que solo esté permitido la inscripción en un cargo.

1.2.3. Extralimitación de la facultad reglamentaria, en tanto la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues no se sujetó a lo dispuesto en los Artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, sino que agregó otros requisitos que no están previstos para inscribirse al concurso de jueces y magistrados. En consecuencia, restringió el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos establecido en el numeral 7 del Artículo 40 de la Constitución Política, pese a constituir materia que está bajo reserva de ley, en virtud de los Artículos 150 y 152 de la Constitución Política.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

Este despacho admitió la demanda por medio del auto de 4 de febrero de 2014<sup>1</sup>. Igualmente, mediante la mencionada providencia, se ordenó informar a la comunidad sobre la existencia del proceso y notificar al Agente del Ministerio Público, al representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministro de Justicia o quien haga sus veces, al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y al Director Ejecutivo de Administración Judicial.

Por medio del auto de 12 de mayo de 2014, este despacho negó la suspensión provisional de los efectos de la disposición demandada.

El magistrado sustanciador, mediante providencia de 8 de septiembre de 2014, ordenó que el proceso de nulidad con radicado No. 11001-0325-000-2013-01646-00, el cual estaba a cargo del despacho presidido por el Consejero Doctor Gabriel Valbuena Hernández fuera remitido con destino al expediente de la referencia, con el fin de estudiar la posible acumulación.

Por último, previo a realizar la audiencia inicial, mediante el auto del 21 de mayo de 2018, este despacho decretó la acumulación del proceso con radicación No. 11001-03-25-000-2013-01646-00 (4224-2013), demandante Jesús Alexander Rodríguez Galán, al proceso de la referencia.

## 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. El Ministerio de Justicia, por intermedio del Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de dicho ente ministerial, propuso la excepción de indebida representación, con fundamento en que: (i) ese ente ministerial no expidió el Acuerdo PSAA13-9939 de 2013; (ii) de conformidad con el Artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos judiciales contencioso administrativos en los que la Rama Judicial sea demandante, demandada o interviniente, la Nación se encuentra representada por el Director de Administración Judicial, pues es quien tiene la capacidad procesal para comparecer; y (iii) el funcionario de mayor jerarquía de la entidad que expidió el acto administrativo demandado fue el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En caso de no prosperar la excepción propuesta, solicitó que se declare que el aparte impugnado se ajusta al Ordenamiento Jurídico, con fundamento en las siguientes razones:

- No es viable la inscripción múltiple, por cuanto las pruebas de conocimientos y psicotécnicas son diferentes para cada uno de los cargos a proveer, según la categoría y el área o especialidad.
- No es contraria a la voluntad del Legislador, antes bien la expedición del acto administrativo demandado obedece a la necesidad de cumplir adecuadamente la Ley, con garantía del derecho de todo ciudadano a acceder a la función pública en condiciones de igualdad.
- El diseño de los concursos de méritos debe estar orientado, por un lado, a que sean las personas idóneas las que accedan al ejercicio de la función pública y, por el otro, que todos los aspirantes accedan en igualdad de condiciones.

3.2. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por intermedio de apoderada, solicitó que denieguen las pretensiones de la demanda, por carecer de sustento legal y probatorio, por las siguientes razones:

- De conformidad con el numeral 1º del Artículo 256 de la Constitución Política corresponde al Consejo Superior de la Judicatura “Administrar la carrera judicial” y conforme al numeral 3 del Artículo 257 ibídem, entre las funciones de esa Corporación se encuentra “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”.
- En cuanto a la facultad reglamentaria de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en relación con los concursos de méritos en la Rama Judicial, el parágrafo del Artículo 162 de la Ley 270 de 1996 establece que reglamentará la forma, clase, contenido, alcances

y los demás aspectos de cada una de las etapas; entre tanto, el párrafo del Artículo 164 de la misma ley dispone que reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas.

· Respecto a los límites al número de cargos objeto de inscripción en los concursos de méritos para funcionarios de la Rama Judicial, el Consejo de Estado ha emitido pronunciamientos<sup>2</sup> en los que señala que dicha disposición no fue capricho de la administración sino que se encuentra soportada en razones técnicas, administrativas y presupuestales demostradas a través del estudio técnico presentado, las cuales fueron suficientes para considerar que la medida fue legal, por cuanto persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe el derecho de acceso a los cargos públicos.

Como argumentos de oposición a cada uno de los cargos endilgados a la disposición demandada, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sostuvo:

· En relación con el cargo de falta e inexistencia de motivación, señaló que, por tratarse un acto administrativo de carácter general y abstracto no es obligatorio explicar las razones que motivaron su expedición, pues precisamente lo que respalda la existencia del acto administrativo es el fundamento legal que autoriza su expedición en ejercicio de la potestad reglamentaria. En el caso particular, el acto administrativo demandado fue proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con fundamento en los numerales 1º del Artículo 256 y 3 del Artículo 257 de la Constitución Política y en el numeral 22 del Artículo 85 de la Ley 270 de 1996.

· En lo que concierne al cargo de error de derecho por desconocimiento de las normas superiores en que debió fundarse, en especial de los Artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, la autoridad demandada argumentó que dichas disposiciones establecen los requisitos generales y adicionales para desempeñar los cargos de funcionarios de la Rama Judicial, lo cual “no riñe con el hecho de que cada aspirante, en igualdad de condiciones, puedan inscribirse a un solo cargo, como el único propósito de que las listas de elegibles puedan ser agotadas con mayor prontitud, dando lugar a un mayor número de nombramientos en propiedad, por el sistema de Carrera Judicial”.

· En cuanto al cargo de extralimitación de la facultad reglamentaria, indicó que el Consejo Superior de la Judicatura no se excedió en el ejercicio de dicha potestad, por cuanto la finalidad de la medida adoptada a través del aparte normativo demandado fue lograr la disminución de tiempo de agotamiento de la lista de elegibles con base en la experiencia de convocatorias pasadas y el racionamiento presupuestal en la aplicación de las pruebas del proceso de selección.

Finalmente, también indicó que la disposición demandada no vulnera el derecho a la igualdad, por cuanto dicha medida es para todos los participantes en el concurso de méritos, quienes en igualdad de condiciones deberán elegir el cargo más conveniente para el cual se inscribirían de acuerdo a su perfil y experiencia profesional. Lo anterior, sin dejar de lado las razones técnicas, administrativas y presupuestales que respaldan la inscripción en un sólo cargo.

3.3. El Agente del Ministerio Público y el representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio.

#### 4. AUDIENCIA INICIAL

El 29 de octubre de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial<sup>3</sup> prevista en el Artículo 180 del CPACA, en la cual no se observó vicio o causal de nulidad que ameritara ser saneada.

La Nación - Ministerio de Justicia propuso la excepción de indebida representación de la demandada, tras considerar que ese ente ministerial no expidió el acto administrativo demandado, que conforme a lo dispuesto en el Artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos judiciales contencioso administrativos en los que la Rama Judicial sea demandante, demandada o interviniente, la Nación es representada por el Director de Administración Judicial y que el funcionario de mayor jerarquía que expidió el acto administrativo demandado fue el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El despacho sustanciador, luego de señalar que aunque el Ministerio de Justicia propuso la excepción que denominó indebida representación será interpretada como falta de legitimación en la causa por pasiva, la resolvió favorablemente, por las siguientes razones: (i) el acto administrativo demandado fue proferido por el Consejo Superior de la Judicatura y no por el Ministerio de Justicia; (ii) La Constitución Política y la Ley 270 de 1996 establecieron entre las funciones del Consejo Superior de la Judicatura administrar la Rama Judicial y administrar la carrera judicial y (iii) de conformidad con el Artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, el Director Ejecutivo de Administración Judicial es quien representa judicialmente a la Nación - Rama Judicial y que el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura es la persona de mayor jerarquía de la entidad que expidió el acto.

Posteriormente, al momento de la fijación del litigio se planteó que los problemas jurídicos por resolver se centran en establecer “si la expresión ‘(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)’ contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013; vulnera los Artículos 13 y 40 numeral 7, 150 y 152 de la Constitución Política, los Artículos 85-2, 127, 128, 164 numerales 1 y 6 de la Ley 270 de 1996, e incurre en falsa motivación, error de derecho y en extralimitación de la facultad reglamentaria otorgada a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La apoderada de la entidad accionada intervino para manifestar que se debe adicionar al objeto del litigio la existencia de cosa juzgada, por cuanto el aparte del acto administrativo demandado fue objeto de estudio en otro proceso.

Igualmente, en dicha audiencia, se otorgó un término de diez días para que las partes y el agente del Ministerio Público presentaran sus

alegaciones por escrito.

## 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 5.1. La parte demandante

5.1.1. El ciudadano Jesús Alexander Rodríguez Galán argumentó que el acceso al ejercicio de funciones y cargos públicos constituye un derecho fundamental y que, por lo tanto, en virtud del Artículo 152 de la Constitución Política, cualquier limitación al mismo está sujeta a reserva de ley, por lo cual le corresponde al Legislador a través de una ley estatutaria regular cualquier aspecto relacionado con ese derecho fundamental.

En ese sentido, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene funciones netamente administrativas y no legislativas, entre las cuales se encuentra la de reglamentar algunos aspectos del sistema de carrera de la Rama Judicial, siempre y cuando no se trate de materias que tengan reserva de ley.

5.1.2. El ciudadano Diego Fernando Burbano Muñoz guardó silencio.

### 5.2. La parte demandada

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial sostuvo que, en el caso particular, se configura la excepción de cosa juzgada, toda vez que en el proceso con radicado No. 11001-0325-000-2013-01524-00, la Sección Segunda de esta Corporación profirió la sentencia del 6 de julio de 2015, con ponencia de la Consejera Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, en la cual se determinó la legalidad de la misma disposición normativa objeto de la demanda de la referencia, por cuanto consideró que la misma beneficia a los participantes del concurso de méritos, debido a que tienen mayor posibilidad de acceder en propiedad al cargo que decidan postularse con mayor celeridad y eficiencia.

## 6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>

Luego de hacer un resumen completo de las actuaciones surtidas en el proceso de la referencia, el representante del Ministerio Público solicitó que se declarara la existencia de cosa juzgada, teniendo en cuenta que, tal como lo advirtió la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al momento de fijar el litigio en la audiencia inicial, la controversia objeto de este proceso ya fue resuelta a través de la sentencia proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, con ponencia de la Consejera Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez. En consecuencia, en atención a que se cumplen los tres requisitos para la configuración de cosa juzgada como son la identidad de objeto, la identidad de causa y el límite subjetivo por tratarse del medio de control de nulidad presentada en pro del orden jurídico con efectos erga omnes.

Como fundamento de su concepto, el agente del Ministerio Público sostuvo que “de la sentencia en cita se verifica el mismo objeto controvertido, esto es, la locución o expresión ‘Sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo’, contenida en el Artículo 2º del Acuerdo No. PSAA 13-9939 del 25 de junio de 2013, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura: ‘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’, siendo la causa jurídica la compendiada en el Preámbulo y los Artículos 2, 13, 25, 29, 53 y 125 del Estatuto Superior; y los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996, alegándose la misma razón de ilegalidad en las dos demandas: la incompetencia por desborde de la potestad reglamentaria”.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

Como el Acuerdo PSAA13-9939 de 2013 es un acto administrativo expedido por una autoridad del orden nacional, esta Subsección es competente para conocer del presente proceso privativamente y en única instancia conforme con el numeral 1º del Artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala debe establecer si la expresión “(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013 incurre en falsa motivación, error de derecho por desconocimiento de las normas superiores en que debió fundarse y extralimitación de la facultad reglamentaria, fundamentalmente, por transgredir los Artículos 13, 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política, los Artículos 85, numeral 22; 127, 128, 164, numerales 1 y 6 de la Ley 270 de 1996.

Antes de resolver el problema jurídico planteado, la Sala deberá verificar si se configura la excepción de cosa juzgada, teniendo en cuenta que se determinó la legalidad de la misma disposición acusada por medio de la sentencia proferida por la Sección Segunda de esta Corporación el 6 de julio de 2015, con ponencia de la Consejera Doctora Sandra Lisset Ibarra.

### 3. CUESTIÓN PREVIA

De la cosa juzgada relativa frente a la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 6 de julio de 2015

En el presente caso, se demanda la nulidad de la expresión “(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013; no obstante, previo a abordar la solicitud de nulidad, la Sala debe estudiar si se configura la excepción cosa juzgada relativa frente a la causa petendi juzgada en el fallo del 6 de julio de 2015<sup>5</sup>, proferido por esta Sección con ponencia de la Doctora Sandra Lisset Ibarra, providencia en la que se negó la nulidad de la disposición citada, que también es objeto de reproche en el proceso de la referencia.

En este orden, la Sala destaca que, de conformidad con el Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia que niegue la nulidad de un acto administrativo “producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada”. Esta disposición prevé la figura de la cosa juzgada relativa, cuando estipula que la sentencia que declare “la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen”. De modo que el juez puede estudiar una nueva demanda cuando las normas presuntamente violadas o los cargos de nulidad son diferentes de los sometidos a su consideración en la sentencia inicial.

En el presente caso, se tiene entonces que en la sentencia del 6 de julio de 2015, se estudió la legalidad de la expresión “sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013. Los cargos formulados por la parte actora en la demanda que dio origen al citado proceso fueron los siguientes:

“i). Respecto de la violación del Preámbulo y del Artículo 2 de la Constitución, la actora señala que el aparte normativo enjuiciado, vulnera la libertad y la dignidad de los ciudadanos que aspiran a ser funcionarios de la Rama Judicial, pues, desconoce sus conocimientos o aptitudes intelectuales y humanas para poder desempeñarse en cualquier cargo y de cualquier especialidad jurídica, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, con lo cual no se podrá “alcanzar en un futuro cercano el orden político y social justo al que aspira la Carta.”.

ii). A juicio de la demandante, el Acuerdo acusado al estatuir que los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un solo cargo, trasgrede el Artículo 13 de la Constitución Política que consagra el derecho fundamental a la igualdad, ya que “dicha restricción no tuvo lugar en los concursos anteriores, donde se permitió aspirar a varios cargos y en varias especialidades...”.

iii). En lo que tiene que ver con el desconocimiento del Artículo 25 Constitucional que consagra el derecho fundamental al trabajo, la actora asegura que la posibilidad de concursar para los cargos respecto de los cuales “se está capacitado” es una expresión del derecho al trabajo, por lo que la restricción impuesta por la norma demandada es contraria al citado precepto superior.

iv). La señora LÓPEZ HIDALGO argumenta igualmente, a través de su apoderado, que la limitación al derecho de inscribirse para todos los cargos ofertados, desconoce el Artículo 53 Superior, puesto que menoscaba la libertad, la dignidad y los derechos de los empleados de la Rama Judicial, y porque va en contravía del principio de la favorabilidad, el cual entiende vulnerado al “imponerse como única posibilidad la inscripción para un sólo cargo y una especialidad, cuando normas superiores lo permiten para varios y de varias especialidades.”.

v). En lo que tiene que ver con el Artículo 125 de la Constitución Política, la actora estima violada esta disposición por parte de la expresión demandada, porque al no permitir a los concursantes inscribirse y aspirar a todos los empleos ofertados, se “desconoce el mérito para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos.”.

vi). La actora argumentó también, que el aparte normativo demandado, al establecer que los aspirantes a ocupar cargos de Funcionarios de la Rama Judicial sólo pueden inscribirse para concursar respecto de un solo cargo, desconoce los Artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, según los cuales todo ciudadano puede “participar en el concurso para los cargos que a bien considere y respecto de los cuales reúna las exigencias requeridas”, es decir, que “el ciudadano concursante tiene derecho a participar o a concursar para varios cargos de distinta especialidad y no para uno sólo y por una especialidad, como erradamente lo dispuso el Acuerdo acusado.”.

vii). Así mismo, la disposición normativa demandada que señala que los concursantes sólo pueden inscribirse para aspirar a un cargo, en criterio de la actora es trasgresora del Artículo 164 de la Ley 270 de 1996 que regula lo relacionado con el concurso de méritos, pues, según interpreta la demandante, esta última norma establece “que el (...) concursante tiene derecho a participar o a concursar para varios cargos de distinta especialidad y no para uno sólo y para una sola especialidad...”.

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

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

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

Ahora bien, los cargos analizados en la sentencia del 6 de julio de 2015 que tienen relación con los presentados en la demanda de la referencia, fueron, en síntesis, que la disposición objeto de reproche: i) transgrede el derecho a la igualdad consagrado en el Artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que en los concursos anteriores se permitió la inscripción para varios cargos e incluso de distinta especialidad; (ii) desconoce los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996, por cuanto todo ciudadano tiene derecho a participar por los cargos que considere, siempre y cuando cumpla los requisitos exigidos y, en consecuencia, puede concursar para varios cargos de distinta especialidad y no solo para uno y por una única especialidad, como erradamente lo consagró la disposición demandada y (iii) la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura excedió el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto ninguna norma de superior jerarquía al Acuerdo establece que los ciudadanos que aspiran a ingresar a la Carrera Judicial solo puedan inscribirse a un solo cargo y por una sola especialidad.

En este orden de ideas, como en la sentencia del 6 de julio de 2015, se negó la nulidad de la expresión “sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, existe cosa juzgada erga omnes, frente a la causa petendi, de dicho proceso, esto es, en lo que concierne a los cargos descritos anteriormente.

Ahora, para determinar si en el presente caso esta Sala debe estarse a lo resuelto en dicho fallo, se exponen brevemente los cargos expuestos en esta demanda contra el mismo aparte del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, así:

- Falsa motivación, teniendo en cuenta que en el acto administrativo demandado no explica las razones por las cuales se determinó que “sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo” pese a que en convocatorias anteriores se había permitido la inscripción en varios cargos.
- Error de derecho por desconocimiento de las normas superiores en que debió fundarse, en atención a que la autoridad demandada omitió tener en cuenta que los Artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996 establecen los requisitos generales y adicionales para el desempeño de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, pero no prevén que solo esté permitido la inscripción en un cargo.
- Extralimitación de la facultad reglamentaria, en tanto la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues no se sujetó a lo dispuesto en los Artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, sino que agregó otros requisitos que no están previstos para la inscripción y, en consecuencia, restringió el derecho de acceso al desempeño las funciones y cargos públicos, pese a ser materia de exclusiva regulación por parte del Legislador.

En relación con el fundamento del primer cargo, en cuanto a las razones que motivaron la medida adoptada en la disposición demandada, luego de realizar un test de proporcionalidad con base en los motivos expuestos en la contestación de la demanda, la Sala, en la sentencia del 6 de julio de 2015, determinó que la restricción de inscribirse en un solo cargo es proporcional y razonable, así:

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

Para probar tales asertos aportó en original un documento contentivo de una tabla denominada “Cobertura - segundo semestre de 2013”<sup>6</sup>, elaborado por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, en el que se puede apreciar que de 4.754 cargos que conforman la carrera judicial en todo el país, sólo se han provisto de manera definitiva 3.629, lo que representa un 76.34%, y el resto de cargos están provistos de manera provisional. Según el citado documento ello obedece a que “en la mayoría de los casos, no había sido posible la elaboración de las listas, principalmente porque los integrantes de los correspondientes registros no se encuentran interesados y por tanto no manifiestan su interés al momento de publicarse las sedes vacantes.”.

Igualmente fue aportada con la contestación de la demanda, copia simple del oficio de 6 de mayo de 2014<sup>7</sup>, suscrito por la decanatura de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, en el que se señala que los “costos estimados de un proceso de diseño y aplicación de pruebas a nivel nacional”, para 28.000 aspirantes, en 30 ciudades, con 24 pruebas de conocimientos para 24 cargos diferentes cuya realización sería en 12 sesiones, es de \$11.514.620.000. Precisándose, que estas variables son las resultantes de los datos arrojados por la convocatoria vigente convocada por el acto administrativo demandado, según informa la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la contestación a la demanda.

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

Con el objeto de valorar de manera adecuada los datos contenidos en la prueba documental arrojada al proceso por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Sala trae a colación, los informes de estados contables y financieros de la Rama Judicial publicados cuatrimestralmente, y que pueden ser consultados en la página de internet del Consejo Superior de la Judicatura<sup>8</sup>, en los que se puede apreciar que la ejecución presupuestal por proyectos de inversión en 2014 es la siguiente:

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

Para el año 2015 las cifras son las siguientes:

ÁREA CORDINADORA	APROPIACIÓN VIGENTE
Unidad de Infraestructura	\$126.725.759.374
Unidad de Informática	\$162.479.000.000
Escuela Judicial Rodrigo Lara B	\$9.434.000.000
Registro Nacional de Abogados	\$1.200.000.000
Oficina Asesora de Seguridad	\$3.000.000.000
Unidad de Recursos Humanos	\$2.000.000.000
UDAE	\$5.100.000.000
Unidad de Carrera Judicial	\$4.831.000.000
CENDOJ	\$6.771.000.000
Proyectos BID	\$7.041.353.000
Proyectos BM	\$13.432.887.626

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

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

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

Respecto de los subprincipios de adecuación y necesidad, tenemos que la medida administrativa de limitar la inscripción de los concursantes a un (1) sólo cargo resulta ser adecuada, idónea y además congruente con los hechos que la motivan, puesto que a pesar de haberse adelantado 90 convocatorias desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura, según informa la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el escrito de contestación a la demanda, a la fecha un porcentaje considerable de cargos de la carrera judicial se encuentran provistos de manera provisional, tal como lo certifica la Unidad de Administración de Carrera Judicial.

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

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

Respecto al desconocimiento de las normas en que debió fundarse, especialmente los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996, por introducir requisitos adicionales a los allí consagrados para el ejercicio de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial y el exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, esta Corporación indicó:

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

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

(...)

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

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

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

Ahora bien, se observa que, en el proceso anterior, la demandante invocó como normas violadas el Preámbulo y los Artículos 2, 13, 25, 29, 53 y 125 de la Constitución Política de 1991 y los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996 y, en el presente asunto, los actores señalaron como vulnerados los Artículos 13, 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política y los Artículos 85, numeral 22; 127, 128 y 164, numeral 1 de la Ley 270 de 1996.

Lo anterior significa que entre el presente proceso y el que culminó con la sentencia de 6 de julio de 2015, existe identidad de objeto y causa al invocar violación de los Artículos 13 de la Constitución Política y los Artículos 127, 128 y 164 de la Ley 270 de 1996.

Por otra parte, es preciso advertir que si bien los Artículos 40, numeral 7; 150 y 152 de la Constitución Política y el Artículo 85, numeral 22 de la Ley 270 de 1996 no fueron propuestos como normas trasgredidas en la demanda del proceso anterior, lo cierto es que dicha normativa sí hizo parte del análisis de la Sala al momento de estudiar el exceso de la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura y la restricción del derecho de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas.

En ese orden de ideas, como en la sentencia de 6 de julio de 2015 se negó la nulidad de la expresión “(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, existe cosa juzgada con efectos erga omnes, frente a la causa petendi de dicho proceso, esto es, en lo que concierne a los cargos descritos anteriormente y sobre los cuales versa la discusión planteada por los actores en cuanto a la solicitud de nulidad, la Sala se estará a lo resuelto en el fallo en mención.

### III. DECISIÓN

De acuerdo con lo expuesto, la Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada relativa, propuesta por la parte demandada, en lo que se refiere al segmento “(...) sólo se permitirá la inscripción de un (1) cargo (...)” contenida en el Artículo 2 del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013. En consecuencia, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia del 6 de julio de 2015, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que negó la nulidad de dicha expresión contenida en los mencionados Artículos, en tanto se demostró la identidad de objeto y causa entre ambas demandas.

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

FALLA

ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia del 6 de julio de 2015, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-0325-000-2013-01524-00, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS                      SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 29-32 del expediente.
2. Por ejemplo, la sentencia proferida por la Sección Segunda el 27 marzo de 2014.
3. Acta de audiencia obra a folios 269-275 del expediente.
4. Folios 96 a 103 del expediente.
5. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de julio de 2015, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra, proceso con radicado No. 11001-03-25-000-2013-1524-00 (3914-2013).
6. Folio 63 del cuaderno principal del expediente.
7. Folio 136 del cuaderno principal del expediente.
8. <http://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-presupuesto/48>.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-06-17 14:34:48*