CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-25-000-2025-00056-00 (0314-2025)
Demandante: Sofía Sarabia Reyes
Demandadas: Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Tema: Resuelve suspensión provisional

El Despacho decide sobre la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la señora Sofia Sarabia Reyes formuló demanda para que se declare la nulidad del Acuerdo PCSJA24-12238 del 9 de diciembre de 2024 expedido por el CSJ que reglamenta el «numeral 2 del artículo 132 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 68 de la Ley 2430 de 2024», que dispone:

> «**Artículo 1.** ***Nombramiento en provisionalidad en una vacante temporal, en cargos de jueces***. Para las vacantes temporales en cargos de jueces, los nominadores podrán nombrar en provisionalidad, a un funcionario de carrera, o a un empleado de carrera del despacho respectivo, o a una persona que haga parte del registro de elegibles. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el cargo.
>
> En caso de que no sea posible suplir la vacante temporal por cualquiera de las alternativas descritas en el inciso anterior, se deberá garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad en el acceso, imparcialidad en la evaluación, publicidad en las etapas, moralidad en todas las actuaciones y celeridad en su resolución, dando prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera judicial y cumplan con los requisitos para el cargo.
>
> **Artículo 2.** ***Nombramiento en provisionalidad en una vacante temporal, en cargos de empleados de carrera judicial***. Para las vacantes temporales de cargos de empleados de carrera judicial, los nominadores podrán nombrar en provisionalidad, a un empleado de carrera del despacho respectivo, o una

> persona que haga parte del registro de elegibles. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el cargo.
>
> En caso de que no sea posible suplir la vacante temporal por cualquiera de las alternativas descritas en el inciso anterior, se deberá garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad en el acceso, imparcialidad en la evaluación, publicidad en las etapas, moralidad en todas las actuaciones y celeridad en su resolución, dando prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera judicial y cumplan con los requisitos para el cargo. […]». (Negritas y cursivas del texto original).

Con la demanda solicitó la suspensión provisional, porque, a su juicio, se vulneran los artículos 1.°, 2, 13, 25, 26, 53, 121, 150 (numeral 1.°), 152 literales a) y b), 153, 154, 156 y 230 de la Constitución Política; 68 de la Ley 2430 de 2024 que modificó el artículo 132 de Ley 270 de 1996.

Argumentó que, a pesar de que la ley prevé un trámite único para nombrar a cualquier servidor judicial en caso de vacancia temporal, el acuerdo establece una distinción entre empleados y funcionarios. Además, cuando se trata de la designación de jueces, establece que es facultativo del nominador nombrar o no a un empleado de carrera del despacho o una persona del registro de elegibles al cambiar el verbo imperativo de *«optará»* por *«podrá»*. Igualmente, que el Consejo Superior de la Judicatura invadió las facultades del legislador al modificar una ley estatutaria.

Que se creó un procedimiento no previsto por el legislador e impuso a los nominadores que, en caso de no existir un funcionario de carrera ni una persona del registro de elegibles, convoque a la totalidad de personas de carrera del país para que se postulen. En otras palabras, le asignó la obligación de seleccionar al empleado que tenga derechos de carrera, cuando la norma no dispuso ese trámite.

Considera que el CSJ está modulando los efectos de la sentencia C-134 de 2023, pues si bien la Corte Constitucional al analizar el artículo 68 de la Ley 2430 de 2024[1], advirtió que debían respetarse ciertos principios por parte del nominador al momento de proveer un cargo en vacancia temporal, cuando no existe personal en carrera dentro del despacho o en el registro de elegibles, en ningún momento impuso que obligatoriamente debía designarse alguien con derechos de carrera.

TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

La demanda fue admitida el 25 de marzo de 2025 y en providencia de la misma fecha, se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional formulada. Dentro de la oportunidad correspondiente la Nación, Rama Judicial se opuso al decreto de

[1] Declarado exequible.

la medida[2], al considerar que la demandante no realizó un análisis de ponderación sobre la necesidad de suspender los efectos del acto, ni demostró que la negativa de la medida resultaría más gravosa para el interés público, y tampoco acreditó la existencia de perjuicios irremediables.

Sostuvo que, según lo previsto en los artículos 256 (numeral 1.°) y 257 (numeral 3) de la Constitución Política se encuentra facultado para reglamentar la provisión de vacantes temporales. Que dado el amplio margen de reglamentación que le fue otorgado por el ordenamiento jurídico, reguló dos aspectos necesarios para el adecuado cumplimiento de los fines de la norma estatutaria tales como la distinción entre funcionarios y empleados debido al tratamiento particular de tales servidores, cuyas reglas de nombramiento y definición de situaciones subjetivas son diferentes.

Que también adoptó un mecanismo que garantizara la escogencia de personas que provean vacantes temporales y donde se garanticen los principios de la función pública correspondiente a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-314 de 2023 que analizó la constitucionalidad del señalado artículo 68 de la Ley 2430 de 2024.

CONSIDERACIONES

El artículo 229 del CPACA regula la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, expresando que, a petición de parte debidamente sustentada, el juez o magistrado ponente podrá decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Precisa que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

El artículo 230 de la misma disposición prevé que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas o de suspensión, si y solo si tienen relación directa y necesaria con las pretensiones y las excepciones (si se ha contestado la demanda), esto es, con el objeto del litigio y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia.

Por su parte, el artículo 231, dispone que para la procedencia de la medida cautelar es necesario estudiar los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte; ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los

[2] Índice 18 Samai.

perjuicios que se alegan como causados.

Lo anterior, significa que la expedición del CPACA supuso un cambio de paradigma en relación con los requisitos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional en procesos de nulidad. La primera y más importante exigencia legal para tal fin es que se evidencie una violación de las normas invocadas como vulneradas por el solicitante, que surja del «análisis» del acto demandado y su confrontación con aquellas.

Aunque la transgresión del ordenamiento no fue cualificada por el legislador, esto es, no debe ser «evidente», «palmaria» o producto de la «simple comparación», lo cierto es que el artículo 229 impuso un límite sólido al examen preliminar que debe realizar el juez, según el cual, *«La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento».* En otros términos, el estudio de legalidad en el proceso contencioso administrativo, según la etapa en que se encuentre, goza de distintos niveles de profundidad.

Lo anterior no supone que el «análisis» propio del estudio de la medida cautelar sea superficial, pues el juez no está sometido a un método exclusivamente silogístico para evidenciar y argumentar el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo; pero tampoco implica que, apenas en la etapa preliminar del proceso, sin el desarrollo de las respectivas instancias probatorias, incluso sin fijar el litigio, el juez deba presentar los razonamientos inherentes a la debida sentencia.

Esto se sustenta, precisamente, en que los argumentos y el sentido del fallo se construyen durante el proceso.

Así, para la suspensión de los efectos de un acto administrativo demandado por el medio de control de nulidad no se requiere que la vulneración del ordenamiento sea evidente ante la simple y desprevenida lectura, pero tampoco es equivalente al estudio legal y argumentativo para sustentar una decisión de fondo que, por su naturaleza, debe comprender un juicio más completo e integral del ordenamiento jurídico a través de distintas técnicas de interpretación normativa.

Resolución al caso concreto

La parte demandante considera que el acto es nulo porque el Consejo Superior de la Judicatura introdujo distinciones entre funcionarios y empleados que la ley no previó, y más aún, le otorga al nominador de forma discrecional el nombramiento cuando el legislador lo estableció de forma imperativa. Además, creó un nuevo procedimiento en caso de no existir un servidor de carrera o una persona de la lista de elegibles. En este sentido, excedió las facultades reglamentarias otorgadas.

De la facultad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura

La competencia es una de las múltiples manifestaciones del principio de legalidad, una limitación al ejercicio del poder, consecuencia lógica del sometimiento del Estado al derecho. Según este concepto, mientras que a los particulares todo les resulta permitido salvo lo expresamente prohibido, a la administración todo le está proscrito excepto lo permitido por el ordenamiento[3].

La competencia administrativa se determina a partir de la identificación de los deberes, responsabilidades, obligaciones y facultades que el ordenamiento jurídico asignó a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas. Esto supone verificar las normas *vigentes* al momento de ejercer la atribución normativa[4].

Ahora, la Constitución Política le asignó al Consejo Superior de la Judicatura la competencia para administrar la carrera judicial numeral 1.° del artículo 256 y el numeral 3 del artículo 257 la facultad para: i) dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia; ii) los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos; y iii) la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, *«en los aspectos no previstos por el legislador».*

La Ley 270 de 1996 le concedió potestad reglamentaria al órgano administrador para expedir normas que hicieren ejecutable y material el sentido de la ley. Esta competencia fue declarada exequible por la Corte Constitucional[5] que, además, reconoce el **límite** de la misma en el respeto del sistema de fuentes por parte de los reglamentos señalados.

---

[3] La idea de que la regla general es la incompetencia y la excepción es la competencia explícita en norma ha sido debatida en sede doctrinal. Integra la discusión sobre la distancia entre la noción de capacidad en el derecho privado y la competencia en el público. Un sector defiende el postulado de la permisión amplia, según la cual, siempre que se crea un órgano público y se le asigna un marco competencial, a la entidad puede hacer todo lo que no esté prohibido o exceda sus competencias. Así lo explica Cassagne: «Se argumenta que el axioma ontológico de la libertad rige tanto con relación a las personas físicas o ideales, como frente a los sujetos estatales y sus órganos, y que si bien el principio de la juridicidad exige para que exista competencia en el sujeto u órgano que una norma lo establezca, una vez creada una persona jurídica pública estatal, ésta y sus órganos pueden hacer todo lo no prohibido dentro de sus respectivas competencias (axioma ontológico). Sin embargo, en materia de actos de gravamen la exigencia de norma expresa para fundar la competencia resulta insoslayable […]» (Cassagne, Juan Carlos. El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 191).

[4] Al respecto, esta Corporación ha considerado: «Como se puede observar, la falta de competencia es un vicio externo al acto administrativo, debido a que no se afinca en su contenido o finalidad, sino en el sujeto que lo expide. Ahora, es importante tener en consideración que la asignación de competencias a la administración pública atiende a diferentes factores que pueden identificarse como el funcional o jerárquico, el material, el territorial y en algunos casos el temporal». Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2022. Exp. 11001-03-25-000-2019-00160-00 [1038-2019] C.P. William Hernández Gómez.

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Corte Constitucional. Sentencia SU-539 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Respecto de la situación administrativa denominada *«vacancia temporal»* en los cargos de carrera judicial, el artículo 68 (inciso 2) de la Ley 2430 de 2024 que modificó el numeral 2 del artículo 132 de la Ley 270 de 1996 estableció la forma en que debían suplirse: **a)** con un empleado de carrera del mismo despacho siempre que cumpla los requisitos para el cargo; o **b)** con la persona que hiciera parte del registro de elegibles.

Sin embargo, el acto demandado además de realizar una diferenciación entre jueces y empleados que no hace la norma estatutaria, alteró el sentido de aquella, al cambiar la palabra «optará» por la de «podrá», circunstancia que modifica la finalidad de la ley, pues tienen significados y usos distintos.

Según la Real Academia de la Lengua[6] su acepción es la siguiente:

- Optará (futuro simple) del verbo **optar:**
  «1. tr. Escoger algo entre varias cosas. U. m. c. intr».
  «2. intr. Intentar entrar en la dignidad, empleo, etc., a que se tiene derecho».

- Podrá (futuro simple) del verbo **poder**:
  «1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo».
  «2. tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo».

Nótese que el cambio de las palabras por parte del CSJ excedió la facultad reglamentaria y señaló unos efectos no previstos en la ley, extralimitando su competencia legal y constitucional; pues *«podrá»* otorga más discrecionalidad al nominador, es decir, su facultad es menos restrictiva. Mientras que, *«optará»* es el imperativo de elegir entre varias opciones, esto es, entre un servidor de carrera del despacho o entre una persona de la lista de elegibles, tal como lo reguló la disposición estatutaria. Sumado a ello, sin justificación alguna efectuó una diferenciación entre jueces y empleados que el legislador no estableció.

En este sentido habrá de decretarse la suspensión del Acuerdo PCSJA24-12238 del 9 de diciembre de 2024. Específicamente:

- *«Artículo 1. Nombramiento en provisionalidad en una vacante temporal, en cargos de jueces. Para las vacantes temporales en cargos de jueces, los nominadores podrán nombrar en provisionalidad, a un funcionario de carrera, o a un empleado de carrera del despacho respectivo, o a una persona que haga parte del registro de elegibles. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el cargo».*

- *«Artículo 2. Nombramiento en provisionalidad en una vacante temporal, en cargos de empleados de carrera judicial. Para las vacantes temporales de cargos de*

[6] Acepciones consultadas en: https://dle.rae.es/poder y https://dle.rae.es/optar.

empleados de carrera judicial, los nominadores podrán nombrar en provisionalidad, a un empleado de carrera del despacho respectivo, o una persona que haga parte del registro de elegibles. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el cargo».

No ocurre lo mismo con los incisos segundos de los mencionados artículos, pues en aquellos solo se indica que debe procurarse el cumplimiento de varios principios en todas las actuaciones y celeridad en su resolución, dando prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera judicial y cumplan con los requisitos para el cargo. Estos mecanismos rigen el principio constitucional del mérito, sin que con ello se cree un nuevo procedimiento o se advierta el exceso de la facultad reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

Primero. SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos de los artículos primero y segundo del Acuerdo PCSJA24-12238 del 9 de diciembre de 2024 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que estableció los criterios para la provisión de cargos en provisionalidad en vacancias temporales prevista en el artículo 132 (numeral 2) de la Ley 270 de 1996 modificado por la Ley 2430 de 2024, según las consideraciones expuestas.

Segundo. NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los incisos segundos de los artículos 1.° y 2 del acuerdo demandado.

Tercero. Reconocer personería al abogado César Augusto Mejía Ramírez identificado con cédula de ciudadanía 80.041.811 y portador de la tarjeta profesional 159.699 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la entidad demandada (índice 18 Samai).

Cuarto. Háganse las anotaciones correspondientes en el aplicativo Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente