



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00057-00 – acumulado con
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA Y OTROS¹
Demandado: ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA – MIEMBRO DE
DEDICACIÓN EXCLUSIVA DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL
BANCO DE LA REPÚBLICA

Tema: Miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República. Cuota de género. Vulneración de la norma. Sistema de frenos y contrapesos. Moralidad administrativa. Desviación de poder.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por Juan Manuel López Molina, Joan Sebastián Moreno Hernández y Douglas E. Lorduy Montañez contra el acto de nombramiento de Alberto Carrasquilla

¹ Joan Sebastian Moreno Hernández y Douglas E. Lorduy Montañez



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Barrera, como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

ANTECEDENTES.

1. Las demandas.

1.1 Pretensiones.

En los procesos acumulados se formularon las siguientes pretensiones:

PROCESO	2021-00051	2021-00057	2021-00058
DEMANDANTE	Joan Sebastian Moreno Hernández	Juan Manuel López Molina	Douglas E. Lorduy Montañez
PRETENSIONES	PRIMERA: Se declare la Nulidad de la RESOLUCIÓN (sic) No. 1032 DEL 01 DE SEPTIEMBRE DE 2021 (...) "Por el cual se nombra un miembro de dedicación exclusiva en la Junta Directiva del Banco de la República", que nombró miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República (sic) al doctor ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA (...).	Se declare la NULIDAD ELECTORAL del Decreto Número 1032 del día 1° de septiembre de 2021.	Se declare la nulidad del Decreto 1032 de 2021, por el cual se nombró al señor Alberto Carrasquilla Barrera como miembro permanente con dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República
	SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA – PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, se sirvan de (sic) nominar y proveer el cargo vacante en la Junta Directiva del Banco de la República, con el nombramiento de una mujer que cumpla los requisitos señalados en el artículo 29 de la ley (sic) 31 de 1992.	Se declare la SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Decreto Número 1032 del día 1° de septiembre de 2021 en razón de las normas vulneradas	



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

1.2. Hechos.

En las demandas se narran los siguientes hechos:

2021-00051	2021-00057	2021-00058
<p>El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, cuya Junta Directiva es la autoridad monetaria.</p>	<p>El día 26 de julio de 2018, el presidente de la República nombró como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República a la señora Carolina Soto Losada, quien duró en el cargo hasta el 27 de agosto de 2021, cuando presentó renuncia.</p>	<p>Actualmente los cinco miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República fueron nombrados por el ex mandatario Iván Duque Márquez, sumado al hecho de que el ministro de Hacienda y Crédito Público, que también integra la Junta Directiva de la Banca Central, es de libre nombramiento y remoción del presidente, cargos en los cuales actualmente solo uno es ocupado por una mujer.</p>
<p>La Junta Directiva del Banco de la República tiene siete integrantes, así: el ministro de Hacienda y Crédito Público, cinco miembros de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República y el gerente General, electo por los anteriores</p> <p>La Junta en mención estaba integrada por las siguientes personas: José Manuel Restrepo -ministro de Hacienda y Crédito Público-, Leonardo Villar -Gerente General- y como miembros de dedicación exclusiva: Roberto Steiner, Mauricio Villamizar, Jaime Jaramillo Vallejo, Carolina Soto y Bibiana Taboada.</p>		
<p>El 27 de agosto de 2021, Carolina Soto presentó su renuncia, por lo que el presidente de la República, mediante Decreto No. 1032 del 1° de septiembre de 2021, nombró a Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.</p> <p>El presidente de la República, en su condición de nominador de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, incumplió la cuota de género establecida en la Ley 581 de 2000, pues siendo cinco sus integrantes, al menos dos deberían ser mujeres, motivo por el cual el reemplazo de Carolina Soto se debió cubrir con una mujer y no con el nombramiento de un hombre.</p>		



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
 11001-03-28-000-2021-00051-00
 11001-03-28-000-2021-00058-00
 Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
 Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

1.3. Causal de nulidad invocada y normas violadas.

A continuación, se relacionan las causales de nulidad invocadas en las demandas y las normas señaladas como vulneradas:

	2021-00051	2021-00057	2021-00058
causal	Infracción de norma superior	Infracción de las normas en que debería fundarse	Infracción de norma superior
	Expedición en forma irregular		Desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió
norma	Artículos 13, 40 y 43 de la C. P.	Artículos 13, 40, 43 y 209 de la C.P.	Artículos 113 y 372 de la C. P.
	Bloque de constitucionalidad - artículo 4 de la Convención Belém Do Pará		Artículo 4 literal b) de la Ley 472 de 1998
	Artículos 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000	Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000	Artículo 4 de la Ley 581 de 2000

1.4. Concepto de la violación.

Expediente 2021-00051-00.

i) Artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y artículo 4 de la Convención Belém Do Pará.

Señala el actor que los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política consagran un marco de protección laboral para la mujer tendiente a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en el ejercicio de cargos públicos. A su turno, el artículo 4º de la *Convención Belém Do Pará*, establece el derecho de las mujeres a tener la misma protección y trato ante la ley e igualdad de acceso al ejercicio de funciones públicas y en la toma de decisiones.

Resalta que la Corte Constitucional, en la sentencia C-038 de 2021, precisó que las mujeres tienen una protección reforzada en el ámbito nacional e internacional,



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

lo que se traduce en que se incorporen estándares normativos tendientes a superar estereotipos discriminatorios en la interpretación que realizan los jueces u otras autoridades de las normas, hechos y pruebas al momento de emitir una providencia. Así, el derecho de la mujer a acceder a cargos de decisión cobra especial relevancia constitucional e internacional, que debe ser puesta en práctica por los nominadores y mantener un equilibrio de hombres y mujeres en el acceso a cargos públicos.

ii) Artículos 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000.

Señala que los artículos 2º y 3º de la Ley 581 de 2000 consagran los conceptos de “*máximo nivel decisorio*” y de “*otros niveles decisorios*” y en el artículo 4º de esa misma ley dispone que para que haya una efectiva participación femenina en esos niveles, mínimo el 30% de estos cargos deben ser ocupados por mujeres.

Destaca que la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 581 de 2000, indicó que la cuota de género en cargos de *máximo nivel decisorio* obedece a una progresiva ampliación de los espacios de la mujer con el que se pretende reducir la brecha entre hombres y mujeres y aumentar la participación femenina en los cargos directivos del Estado, de tal manera que los nominadores se habitúen a seleccionar mujeres para el desempeño de los empleos referidos.

Adujo que no puede perderse de vista que el Banco de la República hace las veces de banca central y su Junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país y el máximo órgano administrativo del Banco. Conforme a esto, sus miembros se enmarcan en el concepto de “*máximo nivel decisorio*” en órganos de poder público.

Concluye que el señor Alberto Carrasquilla Barrera, a pesar de que cumple con las calidades y requisitos, no debió ser nombrado como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, pues, con ello se desatiende estándares nacionales e internacionales en relación con la



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

participación femenina en cargos de nivel decisorio, particularmente, la Ley 581 de 2000, habida cuenta que, actualmente, cuatro (4) de los cinco (5) miembros de la junta directiva son hombres y solo existe una (1) mujer. En este orden, se incumplió la cuota de género, dado que, según la operación aritmética, el 30% de 5 es 1.5, por lo que era necesario que fueran dos (2) mujeres las que ocuparan dichas dignidades. En consecuencia, el presidente de la República para no incumplir la cuota de género, debió nombrar a una mujer en reemplazo de la señora Carolina Soto.

Expediente 2021-00057-00.

El actor considera que el acto demandado infringe los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución Política y 1, 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000, en consonancia con la Sentencia C-371 de 2000, en tanto crea una brecha de género en la Junta Directiva del Banco de la República, por no estar conformada al menos en un 30% por mujeres, pues, actualmente, ellas solo representan un 14,29% del total de miembros de la junta; o un 16,7% descontando al gerente general; o un 20% de los cargos de dedicación exclusiva, pese a tener el mismo nominador "*mediato o inmediato*".

Además, indica que el acto de nombramiento acusado carece de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, dado que sacrifica los derechos fundamentales que subyacen a la participación de la mujer en cargos del "*máximo nivel decisorio*" o de "*otros niveles decisorios*".

Expediente 2021-00058-00.

i) Artículos 113 y 372 de la Constitución Política.

El actor comienza por explicar que el constituyente de 1991 previó un alto grado de autonomía en favor del Banco de la República con el fin de que pudiera ejercer



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

la función de estabilizar los precios, el crédito y el cambio internacional, sin injerencia y presión del gobierno. Precisa que para garantizar la independencia del banco, la Constitución Política de 1991, (Art. 372²) diseñó un sistema de nominación dirigido a asegurar que la mayoría de los integrantes de la junta directiva no sea cooptada por el gobierno, dado que se estableció que el presidente de la República solo podía remover a dos (2) de sus miembros al cumplir los cuatros (4) años de período o máximo a un tercer miembro, cuando alguno llegase a cumplir el límite de los 12 años, de tal manera que el máximo órgano de dirección siempre estaría conformado, mayoritariamente, por miembros no afectos o designados por el presidente de turno.

Indica que con el nombramiento del Dr. Alberto Carrasquilla Barrera se afecta la autonomía del Banco de la República y se vulnera el principio de frenos y contrapesos, pues, prácticamente la totalidad de los miembros actuales fueron nombrados por el entonces presidente, Iván Duque Márquez. Agrega que los nombramientos de los actuales miembros de la Junta Directiva del Banco de la República se han hecho sobre la base de una “*interpretación literal amañada (por su notoria inconstitucionalidad)*” del artículo 35³ de la Ley 31 de 1992⁴ sin atender el mandato del artículo 372 de la Constitución Política, vaciando de contenido el principio de autonomía, pues la norma constitucional es clara en señalar que el

² “ARTICULO 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación”.

³ “ARTÍCULO 35. FALTAS ABSOLUTAS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

PARÁGRAFO. En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario”.

⁴ “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

presidente solo puede nombrar a dos (2) miembros de la junta directiva de dedicación exclusiva. Así, debe prevalecer el artículo 4 de la Constitución Política sobre la Ley 31 de 1992, sin que se entienda que haya un bloqueo institucional o que el máximo órgano de gobierno no pueda funcionar por falta de quorum, dado que se puede acudir a las normas sobre las denominadas “*situaciones administrativas*”, que permiten proveer temporalmente las vacancias definitivas cuando no se puedan hacer en propiedad.

Sostiene que también se vulnera el artículo 372 de la Constitución Política, en tanto este precepto señala que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República representan “*exclusivamente el interés de la Nación*”, lo cual no se cumple con el nombramiento del demandado, comoquiera que este servidor fue ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno del expresidente Iván Duque Márquez, y está representado sus intereses en la junta directiva. En consecuencia, considera que con el acto demandado se vulnera el sistema de frenos y contrapesos, el principio de separación de poderes y la autonomía del Banco de la República, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

De otro lado, califica como “*gravísimo*” que el expresidente de la República Iván Duque Márquez, en la práctica, haya designado a todos los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, pues, ello constituye una clara concentración de poder en cabeza del ejecutivo, vulnerando el artículo 113 de la Constitución Política y socavando la autonomía e independencia de la banca central, en la medida que tenderá a favorecer al gobierno. Advierte que en adelante los presidentes procederán a nombrar a la mayoría de los miembros que componen la Junta Directiva, dado que los cargos son de período y el periodo es personal, promoviendo una violación sistemática de la Constitución Política y el diseño autónomo del Banco de la República, con grave detrimento de la estabilidad económica del país.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

ii) Artículo 4º, literal b) de la Ley 472 de 1998⁵.

En relación con esta censura, sostiene que con el acto demandado se vulnera el artículo 4º, literal b) de la Ley 472 de 1998, esto es, el derecho colectivo a la moralidad administrativa. A este respecto cita pronunciamientos de esta Corporación para señalar que, en el presente caso, se dan los tres elementos que configuran su violación, así: i) *el objetivo* al quebrantarse el ordenamiento jurídico, esto es, los artículos 113 y 372 de la Constitución Política y 4º de la Ley 581 de 2000, ii) *el subjetivo*, por cuanto el presidente de la República, favoreció la concentración de poder en cabeza suya al nombrar a “*una persona de su círculo íntimo de confianza que hasta hacía muy poco había fungido como ministro de su despacho y, por lo mismo, defendiendo los intereses de ese gobierno*” y iii) *la imputación* consistente en la necesidad de restablecer “*el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente*”, esto es, que el Banco de la República cumpla con sus funciones en forma autónoma.

iii) Artículo 4 de la Ley 581 de 2000⁶.

También considera que el acto demandado desconoce el literal a) del artículo 4º de la Ley 581 de 2000, pues, al ser la Junta Directiva del Banco de la República, el máximo órgano de dirección debía cumplir con el 30% de cuota femenina, lo cual no se atendió con el nombramiento del Dr. Alberto Carrasquilla, dado que la junta directiva quedó integrada tan solo por una mujer.

iv) Desviación de poder.

Finalmente, señala que se incurrió en desviación de las atribuciones propias del funcionario, toda vez que el expresidente Iván Duque Márquez, de manera

⁵ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁶ “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

arbitraria, cooptó la Junta Directiva del Banco de la República e impidió que su diseño institucional se mantuviera incólume afectando la autonomía e independencia que le atribuye la Constitución.

2. Admisión de las demandas y decisión de las medidas cautelares.

Proceso	Fecha	Decisión
2021-00051	17 de febrero de 2022	Admite y niega medida cautelar
2021-00057	10 de febrero de 2022	Admite y niega medida cautelar
2021-00058	17 de febrero de 2022	Admite y niega medida cautelar

3. Contestación de las demandas.

3.1. Expediente 2021-00051-00.

3.1.1. Contestación de Alberto Carrasquilla Barrera.

i) El demandado, por intermedio de apoderada judicial, indicó que la Ley 581 de 2000, que establece la cuota de género, no es aplicable en la designación de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en virtud de la autonomía que se consagra en el artículo 372⁷ de la Carta Política y la Ley 31 de

⁷ "ARTICULO 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley".



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

1992⁸ que establecen en su favor, un régimen legal, especial y propio⁹, además de sus estatutos, adoptados mediante el Decreto 2520 del 14 de diciembre de 1993.

Agrega que la autonomía e independencia del Banco ha sido reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia C-529 de 1993, en la cual se indica que este organismo no forma parte de las ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Fiscalizadora o Electoral del Poder Público, sino que es un órgano de naturaleza única. Por lo tanto, para atender sus funciones, está sujeto a una normatividad propia y especial, diferente del común de las entidades públicas o privadas.

Así mismo, indicó que la Asamblea Nacional Constituyente tuvo presente que la autonomía del banco central no solo era respecto del poder ejecutivo, sino también del legislativo, en tanto, el emisor, en el ejercicio de sus cometidos, solo debía sujetarse a la Constitución y a los mandatos especiales, mas no a otras disposiciones del Congreso que no regulan específicamente sus funciones.

Esta interpretación fue acogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-208 de 2000, cuando declaró la inexecutable de una norma que regulaba de manera específica una de las competencias cambiarias del Banco de la República, al considerar que con ello se cercenaba su autonomía. Así mismo, en la sentencia C-426 de 2020, al declarar la exequibilidad condicionada del artículo

⁸ “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

⁹“ARTÍCULO 3o. REGIMEN JURIDICO. El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirá exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta Ley y en los Estatutos. En los casos no previstos por aquellas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general, los actos del Banco que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado.

El Banco podrá realizar todos los actos, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, esta Ley y sus Estatutos”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

1º de la Ley 1821 de 2016¹⁰, referida a la edad de retiro forzoso de los servidores públicos, al señalar, en relación con los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, que esta disposición no era aplicable a dichos servidores.

ii) De otra parte, la defensa señala que la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000, por la cual se efectuó el control previo de constitucionalidad de la que se convertiría en la Ley 581 de 2000, se indicó:

“50- De otro lado, esta Corporación encuentra que ciertos empleos de los niveles decisorios son difícilmente compatibles con un sistema de cuotas. Es el caso de las juntas directivas de las distintas entidades de la rama ejecutiva, pues ellas, generalmente, están conformadas 1) por el Presidente de la República o su delegado, 2) por los Ministros del despacho o sus delegados, 3) por el director o gerente del organismo respectivo o su representante, 4) por servidores públicos que en razón del cargo que desempeñan, tienen derecho a pertenecer a ellas, 5) por particulares que ejercen actividades relacionadas con el servicio público que presta el organismo respectivo -ya sea como usuarios o beneficiarios del mismo o en su calidad de representantes de organizaciones, asociaciones u otros grupos sociales-.

Dado que el nombramiento de tales miembros se origina en distintas personas: funcionarios públicos, particulares, organizaciones de diversa índole, la exigencia de una cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante, o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar a una mujer.

En consecuencia, se hará un segundo condicionamiento a la declaratoria de exequibilidad del artículo 4º, en el sentido de que cuando en la designación de cargos del "máximo nivel decisorio" o de "otros niveles decisorios" concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada

¹⁰ "Por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas".



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable.”¹¹ (subrayado y negrillas de la contestación de la medida cautelar).

Así las cosas, concluye que cuando el nombramiento dependa de varias personas o entidades, la ley de cuotas no es obligatoria, sino que se debe propender por una adecuada representación de las mujeres. En este orden, como la junta directiva del Banco de la República está integrada por siete (7) miembros así: cinco (5) miembros de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República para períodos fijos; el gerente general del Banco, el cual, es elegido por esa Junta del Banco para período fijo; y el ministro de Hacienda y Crédito Público quien la preside, la designación de sus miembros depende de varias personas y entidades, así como de diferentes presidentes de la República, haciendo imposible saber, a cuál autoridad le corresponde cumplir la cuota de género, de lo que concluye que la Ley 581 de 2000 no le es aplicable.

Para demostrar que los cinco (5) miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva, son nombrados por diferentes presidentes, al cabo de cuatro años de período, allegó un cuadro de nombramientos donde se advierte esta realidad, aspecto que permite reiterar que la cuota establecida por la Ley 581 de 2000 no es exigible para esta entidad.

iii) Finalmente, señala que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con excepción del ministro de Hacienda y Crédito Público, son funcionarios de período fijo y no de libre nombramiento y remoción, por lo que insiste en que no es procedente la aplicación de la Ley 581 de 2000, según lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000. A este respecto señaló que el alto tribunal, indicó:

¹¹ Nota del original: “**sin que ésta sea inexorable**”: expresión contenida en el numeral 50. del Capítulo VII “CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS” de la Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000 de la Corte Constitucional, página 70.

Inexorable: inflexible, inquebrantable, duro despiadado. SUBERCASEAUX, Miguel, PEV Diccionario de sinónimos, antónimos y parónimos e ideas afines, Programa Educativo Visual S.L. - Colombia, Editorial Printer Colombia S.A., Santafé de Bogotá, D. C., 1994”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

“Como ya se explicó, **los cargos que se pretende proveer mediante el sistema de cuotas son cargos de libre nombramiento y remoción.** Tales empleos, son creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.¹² En la provisión de estos cargos, a diferencia de los de carrera, el nominador tiene libertad o discrecionalidad para designar a la persona que considere más idónea. En relación con el Presidente de la República, esta facultad está expresamente reconocida en los numerales 1 y 13 del artículo 189 de la Constitución”.

3.1.2. Contestación conjunta del presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público se opusieron a las pretensiones de la demanda con similares argumentos a los expuestos por el demandado.

3.2. Expediente 2021-00057-00.

3.2.1. Contestación de Alberto Carrasquilla Barrera.

El demandado, por intermedio de apoderada judicial, se opuso a la prosperidad de la demanda con argumentos semejantes a los reseñados en el acápite anterior, esto es, que la Ley 581 de 2000 no es aplicable para el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en virtud de i) la autonomía constitucional y del régimen especial que lo regula, ii) el origen de los nombramientos, en tanto depende de varias autoridades, así como de diferentes presidentes de la República, siendo imposible saber cuál autoridad tiene la obligación de cumplir con la cuota y iii) y porque los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con excepción del ministro de Hacienda y

¹² Nota del original: “Ver, entre otras, las sentencias C-104, C-195, C-514, C-527 de 1994, C-552/96 y C-580/98”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Crédito Público, son funcionarios de período fijo y no de libre nombramiento y remoción.

3.2.2. Contestación conjunta del presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opusieron a las pretensiones de la demanda con argumentos similares a los anteriormente expuestos por el demandado.

3.3. Expediente 2021-00058-00.

3.3.1. Contestación de Alberto Carrasquilla Barrera.

i) El demandado, por intermedio de apoderada judicial, indicó que el acto acusado no vulnera los artículos 113 y 372 de la Constitución Política relacionados con el equilibrio de poderes y la forma de designación de los miembros de la junta directiva; por el contrario, se fundamenta en los artículos 28 y 34 de la Ley 31 de 1992, como quiera que su expedición se originó en la aceptación de la renuncia presentada por la señora Carolina Soto Losada. Por esta razón, el presidente, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, designó su reemplazo, cuya competencia es una manifestación de colaboración armónica entre la rama ejecutiva y el Banco de la República. Para tal efecto, fundamentó este aserto, en la sentencia proferida por esta Corporación en el proceso 11001-03-28-000-2020-00084-00, que citó *in extenso*.

ii) Agregó que con el acto acusado no se vulneró el principio de moralidad administrativa ya que el presidente expidió este acto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. Adicionalmente, el demandado cumple con los requisitos para ser designado en el cargo que se cuestiona.

iii) Argumentó que la Ley 581 de 2000 no es aplicable para el nombramiento de los miembros que integran la Junta Directiva del Banco de la República, por las



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

tres razones ya expuestas: i) por virtud de la autonomía que se le reconoce a este organismo en virtud de lo consagrado en el artículo 372 de la Constitución Política, la Ley 31 de 1992, ii) porque la designación de sus miembros depende de varias personas y entidades y aún por presidentes de distintos gobiernos, iii) y porque los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con excepción del ministro de Hacienda y Crédito Público, son funcionarios de período fijo y no de libre nombramiento y remoción, como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2000, con fundamento en la Ley 581 de 2000.

3.3.2. Contestación conjunta del presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opusieron a las pretensiones de la demanda con similares argumentos a los expuestos por el demandado.

Agregaron que no se aportaron pruebas que demuestren la configuración de los elementos objetivo y subjetivo para estimar vulnerado el principio de moralidad administrativa. Además, el presidente de ninguna manera violó la ley, ni actuó con propósitos distintos a los contemplados en la Constitución Política. En todo caso, afirman que las causales de nulidad electoral son taxativas y no pueden trasladarse conceptos de las acciones populares al medio de control electoral.

En este orden, el presidente de la República al llenar las faltas absolutas de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, lo hizo en ejercicio de sus competencias legales, en tanto, la Constitución Política, no limita esta facultad. Por lo tanto, actuó en cumplimiento de los deberes que como presidente le asistía.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

4. Auto de acumulación.

Mediante auto del 26 de abril de 2022, se ordenó la acumulación de los procesos de los que se viene hablando y una vez efectuado el sorteo, le correspondió a este Despacho continuar con el trámite.

5. Auto que dispuso dar trámite para sentencia anticipada y fijar el litigio.

Mediante auto del 26 de agosto de 2022 se dio aplicación al artículo 182A del CPACA¹³ y se fijó el litigio en los siguientes términos:

“(…) el litigio se contrae a determinar si debe decretarse la nulidad del Decreto 1032 del 1° de septiembre de 2021, por medio del cual se nombró a Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

Para el efecto, es necesario establecer:

Si hubo infracción de norma superior, expedición irregular y desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió al desconocerse los artículos 13, 40, 43, 113, 209 y 372 de la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, específicamente el artículo 4 de la Convención Belem Do Para, los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000 y el artículo 4 literal b) de la Ley 472 de 1998.

Lo anterior por cuanto los demandantes estiman que con este nombramiento i) se desconoció el derecho a la participación femenina en los cargos de máximo nivel decisorio, ordenados por la Ley 581 de 2000, en una proporción no inferior al 30%; ii) se vulneró el principio de frenos y contrapesos y el sistema de designación de los miembros de la junta directiva del Banco de la República, establecido por la Carta de 1991, por cuanto el presidente solo podía designar a dos (2) de ellos, y iii) se quebrantó la moralidad administrativa, pues, en este caso, concurre, además de la violación de las normas superiores, (elementos objetivo) el favorecimiento o concentración del poder (elemento subjetivo), al nombrar a una persona de su círculo más íntimo, que hasta hacía muy poco había fungido como Ministro de Hacienda, el cual no puede representar ‘*los intereses de la nación*’.

¹³ Norma adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

6. Alegatos de conclusión.

6.1. Joan Sebastián Moreno Hernández.

Señaló que históricamente la mujer ha sido excluida de la integración de la Junta Directiva del Banco de la República, pues, según lo informado por esa propia entidad, desde el año 1985 solo cuatro mujeres han tenido la oportunidad de participar en ella, mientras que la intervención masculina ha sido de 35.

Indicó que la Ley 581 de 2000 materializa el derecho a la igualdad y equilibra la participación femenina con la denominada cuota de género. Afirma que, en el presente caso, el acto demandado desconoció la ley en mención, así como la Constitución Política y la *Convención Belem Do Pará*, al nombrar a Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva en la Junta Directiva del Banco de la República en reemplazo de Carolina Soto, pues se debía mantener la inclusión femenina y, en consecuencia, nombrar una mujer.

6.2. Juan Manuel López Molina.

En esencia reiteró los argumentos esbozados en la demanda, de los que se destaca que en virtud de los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución Política, el legislador estatutario, por medio de la Ley 581 de 2000, reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, estableciendo una acción afirmativa en su favor, para lo cual se impuso la cuota del 30% en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000.

Señaló que, de conformidad con la Corte Constitucional¹⁴, esa cuota es “(i) rígida en cuanto se constituye como una reserva imperativa de determinado porcentaje que el nominador, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave, está obligado a cumplir; y (ii) específica, en tanto aplica a cada categoría de cargos y no al

¹⁴ Sentencia C-371-00.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

conjunto de empleos que conforman el ‘máximo nivel decisorio’ y los ‘otros niveles decisorios’”.

Posteriormente citó sendos pronunciamientos de la Corte Constitucional para precisar que la sentencia C-371-00 no debe entenderse de manera estática, sino que se debe incorporar la línea entorno a la perspectiva de género que ha desarrolla esa corte.

Reitera que el presidente de la República es el nominador mediato e inmediato de la Junta Directiva del Banco de la República, en efecto, nombra directamente a seis de sus integrantes (los miembros de dedicación exclusiva y el ministro de Hacienda) y de manera mediata al gerente General, por medio de quienes ha nombrado en dicha junta.

Así, concluyó que el acto de nombramiento demandado crea una brecha de género en la Junta Directiva del Banco de la República al no permitir la participación de la mujeres en un 30% de los cargos que conforman el máximo nivel decisorio de esa entidad, ya sea que se tomen la totalidad de los cargos, frente a los cuales se evidencia una participación femenina de tan solo el 14,29%; si se toman 6 (excluyendo al gerente General) sería de 16,7%; o cinco (los miembros de dedicación exclusiva) llegaría a 20%, incumpliendo en cualquiera de los escenarios el porcentaje establecido legalmente.

En punto del nombramiento escalonado precisó que no tienen importancia el hecho de que sean diferentes presidentes los que los realicen, sino que lo relevante es que se efectúe el nombramiento con enfoque de género para corregir la desigualdad de hecho y que se “mantenga la debida y equitativa proporción entre hombres y mujeres dentro de la misma, sin importar el tiempo”.

Aduce que el demandado, la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda hacen una interpretación equivocada de la autonomía del Banco de la República, pues ella no es absoluta sino relativa, comoquiera que es una institución que está sometida a todo tipo de controles, tales como “(i) el control



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

político a cargo del Congreso; **(ii)** un control fiscal a cargo de la Contraloría General; **(iii)** un control disciplinario a cargo de la Procuraduría; **(iv)** un control inspección y vigilancia a cargo del Presidente de la República; **(v)** un control de legalidad de sus actos administrativos ante la jurisdicción contencioso administrativa; y **(vi)** un control constitucional de las normas que regulan su estructura y funcionamiento a cargo del Tribunal Constitucional”.

Agrega a lo anterior, que la interpretación de quienes defienden la legalidad del acto que se acusa, riñe con el estado constitucional al aducir la autonomía del Banco de la República como obstáculo para la materialización de garantías constitucionales como la equidad de género, con lo cual se desconoce que la parte orgánica de la carta magna se ve irradiada por la parte dogmática, incluyendo a la banca central, de tal manera que la interpretación del ordenamiento jurídico más acorde, es aquella que garantice la efectividad de los derechos fundamentales.

Así las cosas, la finalidad de la autonomía del Banco de la República es para el mantenimiento de la “moneda sana”, lo que no se vería limitado por el cumplimiento de la cuota prevista en la Ley 581 de 2000. Al respecto afirmó:

“En tal sentido, no se explica como (sic) una composición equitativa y correctora de la desigualdad de facto riñe con la función monetaria del Banco o como (sic) el hecho de que se garantiza un mínimo de mujeres dentro de la Junta Directiva empeoraría el desempeño de la Banca Central y por ende peligraría el panorama macroeconómico. Nada mas (sic) absurdo y segregador de la mujer que dicho argumento”.

Añadió que en un ejercicio de balanceo se puede observar que la autonomía del Banco de la República no riñe con la igualdad ni la equidad de género, por el contrario garantizar estos últimos implica tomarse los derechos de las mujeres en serio.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

6.3. Douglas E. Lorduy Montañez.

Reiteró que la autonomía del Banco de la República es esencial para la democracia y para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, la que se salvaguarda con el complejo sistema que se creó para el nombramiento de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva, facultad que está asignada al jefe de gobierno de manera restringida, pues, un mismo presidente no puede nombrar a más de dos de sus miembros, so pena de afectar el sistema de frenos y contrapesos.

Considera el demandante que con el nombramiento de Alberto Carrasquilla como miembro de dedicación exclusiva del Banco de la República, el presidente de la época se extralimitó en sus funciones e incurrió en abuso de poder, dado que ya había efectuado los dos nombramientos que le correspondían, es decir, ya había agotado su facultad nominadora constitucional, sumado al hecho de que con ello vulneró la ley de cuotas, en lo que se remitió a lo señalado por los otros actores.

6.4. Alberto Carrasquilla Barrera.

El demandado reiteró los argumentos de defensa expuestos en las contestaciones de las demandas.

6.5. Ministerio de Hacienda.

De igual forma insistió en lo expuesto en etapas anteriores. Resaltó que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 31 de 1992 las disposiciones que resultan aplicables al Banco de la República son exclusivamente la Constitución Política, la mencionada ley y los estatutos, de tal manera que para que se pudiera exigir el cumplimiento de la ley de cuotas en sus órganos de máximo nivel decisorio sería necesario una reforma a dicho régimen, en consecuencia que como la Ley 581 de 2000 no hace parte de su régimen jurídico, no puede hablarse de vulneración alguna y el acto demandado deviene en legal.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

6.6. Presidencia de la República.

Se reiteraron las consideraciones esbozadas en la contestación de la demanda referente a la inaplicación de la Ley 581 de 2000 al Banco de la República, al cumplimiento de las funciones por parte del entonces presidente, quien no podía dejar de nombrar los miembros de dedicación exclusiva ante las renunciaciones que se presentaron y por ello, el no desconocimiento de la moralidad administrativa.

7. Concepto del Ministerio Público.

Luego de esbozar algunos conceptos y generalidades sobre la Ley 581 de 2000 y de la Junta Directiva del Banco de la República, así como algunas consideraciones de la Corte Constitucional contenidas en la sentencia C-371 de 2000, consideró que de conformidad con esta última el *sub júdice* podría enmarcarse en una de las excepciones a las que se refirió ese máximo órgano constitucional referente a nombramientos de la Juntas Directivas y su origen diverso, en la medida en la que son diferentes presidentes quienes toman dicha decisión en el cuatrienio respectivo.

Sin embargo, señala que en este caso el expresidente Iván Duque nombró dos de los miembros de dedicación exclusiva como consecuencia de la renovación parcial prevista en el artículo 372 de la Constitución Política y los tres restantes, entre ellos al demandado, como consecuencia de las renunciaciones presentadas por sus predecesores, lo cual, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 31 de 1992, configura una falta absoluta y habilita al mandatario para efectuar los reemplazos.

Así, los nombramientos efectuados con ocasión de las faltas absolutas son contingencias que buscan suplir las respectivas vacantes, preservando el cumplimiento de las funciones durante el período restante.

Ahora, a pesar de que considera que no se hace exigible la cuota de género en este caso, si “exhorta a los respectivos nominadores a la procura de la adecuada representación de la mujer conforme a la regla de selección allí prevista,



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

buscando una representación igualitaria entre los distintos géneros en la cumbre del Estado, con la finalidad de lograr el equilibrio y la esquivada paridad de género dentro de la sociedad colombiana”.

De otra parte, manifiesta que el nombramiento de los miembros de dedicación exclusiva es el resultado de sus competencias constitucionales y legales, lo que no comporta que se viole el principio de frenos y contrapesos, ni que se limite la autonomía del Banco de la República, ni la de su Junta Directiva.

En cuanto a la supuesta vulneración de la moralidad administrativa se remitió a lo expuesto por esa Sección en uno de los procesos acumulados (2021-00058), providencia en la que se negó la medida cautelar y frente al punto se indicó que la competencia del presidente de la República para nombrar los miembros de dedicación exclusiva no se invalida por las relaciones laborales o de subordinación que hubiera podido tener con el señor Carrasquilla Barrera, pues ello no conlleva inhabilidad para el ejercicio del cargo.

Por lo anterior, solicitó se negaran las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹⁵ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala

¹⁵ “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:

(...)

“3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, **de los miembros de la Junta Directiva** o Consejo Directivo de las entidades públicas **del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional** y de las Comisiones de Regulación” (negrilla adicionales).



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para emitir pronunciamiento de fondo en única instancia en el presente proceso acumulado.

2. Acto acusado.

El Decreto 1032 del 1° de septiembre 2021 *“Por el cual se nombra un miembro de dedicación exclusiva en la Junta Directiva del Banco de la República”* proferido por presidente de la República.

3. Problema jurídico.

De conformidad con la fijación del litigio efectuada mediante auto de 26 de agosto de 2022, el problema jurídico se contrae a determinar si debe decretarse la nulidad del acto demandado por:

“infracción de norma superior, expedición irregular y desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió al desconocerse los artículos 13, 40, 43, 113, 209 y 372 de la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, específicamente el artículo 4 de la Convención Belem Do Para, los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 581 de 2000 y el artículo 4 literal b) de la Ley 472 de 1998.

Lo anterior por cuanto los demandantes estiman que con este nombramiento i) se desconoció el derecho a la participación femenina en los cargos de máximo nivel decisorio, ordenados por la Ley 581 de 2000, en una proporción no inferior al 30%; ii) se vulneró el principio de frenos y contrapesos y el sistema de designación de los miembros de la junta directiva del Banco de la República, establecido por la Carta de 1991, por cuanto el presidente solo podía designar a dos (2) de ellos, y iii) se quebrantó la moralidad administrativa, pues, en este caso, concurre, además de la violación de las normas superiores, (elementos objetivo) el favorecimiento o concentración del poder (elemento subjetivo), al nombrar a una persona de su círculo más íntimo, que hasta hacía muy poco había fungido como Ministro de Hacienda, el cual no puede representar “los intereses de la nación”.

Para resolver estos cargos, la Sala abordará el estudio en el siguiente orden: i) infracción de norma superior, ii) participación de la mujer en la Ley 581 de 2000,



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

acápites en el que se analizará si esa ley es aplicable o no al Banco de la República de 2000, iii) violación de los artículos 113 y 372 de la Constitución Política, iv) vulneración del artículo 4 literal b de la Ley 472 de 1998 y v) la desviación de poder.

4. Infracción de norma superior.

Los actos administrativos son a la vez el desarrollo o aplicación de disposiciones jurídicas sustantivas y adjetivas, así como la creación de reglas de derecho nuevas que deben estar en armonía con aquellas, en cuanto le sirven de fundamento y, en tal virtud, le resultan inmediatamente superiores; de lo contrario estará viciado de invalidez. Al respecto, conviene destacar que por mandato expreso del artículo 4 de la Carta Magna «*La Constitución es norma de normas*» y, en consecuencia, el control de la legalidad de los actos administrativos y electorales, incluye verificar su concordancia no solo con los mandatos de rango legal y reglamentario que los rigen sino también con los del Estatuto Fundamental, incluidos aquellos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Con base en lo anterior, esta corporación ha explicado que para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, en primer lugar, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado, integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad; y en segundo lugar, que en efecto al confrontar el acto con tales normas surge su violación por contradicción o desconocimiento. En este sentido, la Sección ha sintetizado los principales escenarios en que se produce la infracción de norma superior, así:

“(i) **Falta de aplicación de la norma**, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) **Aplicación indebida de la norma**, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) **Interpretación errónea de la norma**, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver¹⁶.

Así las cosas, se deberá establecer, en concordancia con los argumentos expuesto por la defensa, la presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda, sin la Ley 581 de 2000, es aplicable y exigible en la conformación de los integrantes de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

5. La participación de la mujer en los niveles decisorios según la Ley 581 de 2000.

Es preciso destacar que la Constitución de 1991 estableció que Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, por lo que la igualdad, en su doble dimensión formal y especialmente material, pasó a convertirse en uno de los derroteros de la acción estatal con miras a combatir la discriminación y proteger especialmente a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, tal como lo consagra su artículo 13¹⁷.

En este marco, promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva se erigió en una de las obligaciones de las autoridades, en especial a favor de las mujeres en razón de la historia de discriminación, sometimiento y marginación que han padecido con miras a revertirla, en cuanto a su emancipación es condición indispensable para alcanzar el desarrollo del país con paz, equidad y

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2016, expediente: 11001-03-28-000-2016-00038-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁷ "ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

justicia social. Tan importante es esa meta, que se expresa en diferentes mandatos específicos, entre los que se destaca el del artículo 40¹⁸, referido a la debida garantía de su participación en los niveles decisorios de la administración, como una forma de reconocer su subrepresentación política como un verdadero déficit democrático.

De la mano del derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.), se encuentra el 43 constitucional¹⁹, que reitera la paridad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, que ha sido denominada “*igualdad entre los sexos*”²⁰, en el entendido de que el derecho a la igualdad se proyecta en todos los ámbitos que se relacionen con las mujeres, entre ellos el campo laboral y de acceso a cargos públicos.

La Ley 581 de 2000, “*por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público*”, dio aplicación a esos contenidos constitucionales pues expresamente indicó que se profería “*de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional*”, para ello estableció un sistema de cuotas, como mecanismo de acción afirmativa, paulatino y temporal, para promover la participación de las mujeres en los niveles decisorios del Estado, en todas sus ramas y órganos, hasta alcanzar una presencia equitativa de ambos sexos en estos, igualando sus condiciones de acceso al desempeño de los cargos directivos, tanto en el punto de partida como en el de llegada, de acuerdo con criterios de mérito, para compensar, reforzar y devolver la igualdad que en este campo tradicionalmente se les ha negado. Así las cosas, en los artículos de aquella que se alegan como infringidos, se prevé:

¹⁸ “ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:
(...)

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (negritas adicionales).

¹⁹ ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-038 del 24 de febrero de 2021, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

“ARTICULO 1o. FINALIDAD. La presente ley crea los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

ARTICULO 2o. CONCEPTO DE MÁXIMO NIVEL DECISORIO. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

ARTICULO 3o. CONCEPTO DE OTROS NIVELES DECISORIOS. Entiéndase para los efectos de esta ley, por "otros niveles decisorios" los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

ARTICULO 4o. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA MUJER. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2o. y 3o. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2o., serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3o., serán desempeñados por mujeres.

PARAGRAFO. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

En las demandas acumuladas se solicita la nulidad del Decreto 1032 de 2021, expedido por el presidente de la República, por medio del cual se nombró al señor Alberto Carrasquilla Barrera, miembro de dedicación exclusiva en la Junta Directiva del Banco de la República, por cuanto en esa Junta, constituida por siete personas solo un cargo está ocupado por una mujer, motivo por el que se ha debido nombrar a una dama en reemplazo de Carolina Soto para no incurrir en violación de la Ley 581 de 2000.

Por su parte, el demandado, la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideran que no existe tal vulneración, dado que, en su parecer, la ley en mención no tiene aplicación para proveer los cargos de la Junta Directiva del Banco de la República debido a: i) su autonomía, ii) el nombramiento de sus integrantes se origina en diferentes personas y iii) el período fijo de los miembros de dedicación exclusiva.

5.1. El carácter autónomo del Banco de la República frente a la ley de cuotas.

La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y tiene a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del banco²¹ en su condición de “*máximo órgano de gobierno*”²², revistiendo así la característica de órgano de “*máximo nivel decisorio*” (artículo 2 de la Ley 581 de 2000).

A su vez, la Carta Política, la Ley 31 de 1992²³ y el Decreto 2520 de 1993²⁴ reconocen la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República, dicha autonomía ha sido ampliamente analizada por la Corte

²¹ Artículos 372 de la Constitución Política y 33 de la Ley 31 de 1992.

²² Artículo 34 del Decreto 2520 de 1993.

²³ “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

²⁴ “Por el cual se expiden los Estatutos del Banco de la República”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Constitucional para indicar que se trata de la capacidad de ejercer sus **funciones**²⁵ de forma independiente, sin injerencia de las diferentes ramas del poder público, pero en coordinación con las políticas económicas generales estatales.

Así la Corte Constitucional ha diferenciado los escenarios en los que se despliega la mencionada autonomía²⁶:

“Por ello es en los ámbitos técnico y funcional donde la autonomía constitucionalmente proclamada debe estar llamada a tener la mayor relevancia como lo ha destacado esta Corporación en pronunciamientos que constituyen persistente línea jurisprudencial. Con referencia a las proyecciones de autonomía del Banco conforme a las menciones que hace el artículo 371 de la Constitución, la jurisprudencia ha señalado que la autonomía abarca diversos campos, a saber:

- Una autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.
- Una autonomía patrimonial, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones.
- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetarias y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.
- Una autonomía funcional, atinente al ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones especializadas que les fueron asignadas.²⁷

Ahora bien, a partir de los enunciados constitucionales y de acuerdo con los desarrollos legales, el respeto al principio de autonomía habrá de ser apreciado en cada caso por el Juez (la Corte Constitucional, cuando realiza el control abstracto

²⁵ “**la autonomía se concreta en una garantía para efectos del cumplimiento efectivo de las funciones que le fueron asignadas**”. Corte Constitucional sentencia C-481 del 7 de julio de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁶ Corte Constitucional sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁷ Nota del original: “*Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell*”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

de constitucionalidad, y los demás jueces y tribunales de la rama judicial), al resolver en concreto litigios en diferentes ámbitos del quehacer del Banco de la República y de su Junta directiva, teniendo presente que a estos órganos estatales asiste la garantía de **ejercer sus competencias** sin la injerencia indebida de otras autoridades estatales, aunque habrá de coordinar con ellas su acción.

Es que dentro del régimen constitucional, tal como se ha plasmado en los textos de la Constitución de 1991, la autonomía institucional es garantía de un ámbito de acción sin injerencia de otros órganos y es al propio tiempo límite de actuación en el ámbito específico asignado (principio de especialidad). Así mismo la autonomía significa para las demás autoridades estatales deberes de actuar y velar porque los órganos autónomos ejerzan sus competencias a plenitud, sin interferencias indebidas” (negrillas adicionales).

De conformidad con lo anterior, se concluye que la autonomía que goza el Banco de la República y su Junta Directiva, se refiere al ejercicio de sus competencias y funciones señaladas en la legislación; a la forma de su organización, relacionada con la estructura y organización interna en razón de sus funciones²⁸; técnica, relacionada directa y específicamente con las materias a su cargo; y, la facultad de administrar su patrimonio, preservándolo de injerencias indebidas por parte de otros órganos públicos.

En este orden de ideas, la aplicación de la Ley 581 de 2000 y la consecuente exigencia de cumplir con la cuota de género en el órgano de máximo nivel decisorio, en manera alguna limita la autonomía del Banco de la República, muchos menos de su Junta Directiva, toda vez que no se están imponiendo restricciones al ejercicio de sus funciones, no se establece una orientación específica en las políticas que debe adoptar en su calidad de autoridad cambiaria, monetaria y crediticia, no se está interfiriendo, reduciendo o anulando la iniciativa de la Junta Directiva de la Banca Central, ni cambia la organización interna, ni su estructura definida en los estatutos y en la Ley 31 de 1992, motivo por el cual, la autonomía de esa entidad no riñe con que se tenga en cuenta la cuota de género contemplada en artículo 4° de la *ibídem*, máxime cuando se trata de dar

²⁸ Sumado a que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público, ni de a los órganos fiscalizadores o de control, ni electoral. Corte Constitucional, sentencia C- 050 del 10 de febrero de 1994, M.P.: Hernando Herrera Vergara



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

aplicación material a postulados constitucionales y convencionales²⁹, como el derecho a la igualdad.

Sumado a lo anterior, la observancia de la Ley 581 de 2020 va aparejada e integrada con normas constitucionales y convencionales, que han buscado superar la desigualdad en la oportunidad de acceso al ejercicio de las funciones públicas, instrumentos entre los que se puede destacar la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, a la cual Colombia se adhirió, aprobada mediante la Ley 248 del 29 de diciembre de 1995. Tal tratado, en punto a la garantía del acceso a los cargos públicos señaló:

ARTÍCULO 4o. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

(...)

f) El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

(...)

j) **El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.**

Así mismo, la Corte al estudiar su exequibilidad consideró:

6- Esta finalidad de la convención coincide claramente con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución. En efecto, no sólo la mujer, debe ser protegida en su dignidad y derechos constitucionales, como toda persona (CP art. 1º y 5º), por lo cual el Estado tiene el deber de librarla de la violencia (CP art. 2º), sino que, además, **de manera específica, la Constitución**

²⁹ Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 23.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

proscribe toda discriminación contra la mujer y ordena la realización de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombre y mujer (CP art. 43).

Es más, algunos podrían considerar que, en estricto rigor lógico y conceptual, el presente convenio resulta innecesario, pues la mujer es persona, y los derechos de las personas ya se encuentran consagrados y protegidos, tanto por los tratados de derechos humanos como por la propia Constitución. Pero desafortunadamente en la práctica la violencia y la discriminación contra la mujer se encuentran muy extendidas, pues son un ejercicio de poder que deriva en gran medida de las relaciones inequitativas que subsisten entre mujeres y hombres. Por ello la Corte considera que, como bien lo señalan varios intervinientes, la exposición de motivos gubernamental y los debates en las Cámaras, el presente instrumento jurídico tiene gran importancia dentro del contexto social internacional y colombiano pues las distintas modalidades de violencia afectan la dignidad, la vida y la integridad de las mujeres en muy diversas formas³⁰.

De tal manera, que la anhelada “igualdad entre los sexos”, en principio no requeriría más normas que las previsiones constitucionales, pero identificado dicho déficit, fueron necesarias otros dispositivos normativos que le dieran plena aplicación y vigencia a esos principios constitucionales, como lo es la Ley 581 de 2020, legislación con la que adicionalmente se cumple con los propósitos y los deberes contenidos en la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en la que se estableció como deberes de los Estados, entre otros, “adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.

De otra parte, es pertinente señalar que en punto de la autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República, la Corte Constitucional al estudiar la procedencia de la edad de retiro forzoso frente a sus miembros, señaló que tal norma no les era aplicable, con fundamento en los siguientes argumentos:

(x) Por consiguiente, si bien el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en relación con la Junta del Banco de la República, no puede establecer regulaciones que invadan el contenido esencial de dicha autonomía, por cuanto *“Las disposiciones constitucionales solo lo habilitan para establecer las*

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 408 del 4 de septiembre de 1996, M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

*limitaciones que resulten **necesarias e indispensables** y, además, **proporcionadas a la misión que le ha sido asignada al banco, de tal manera que no lesione el núcleo esencial de la autonomía de que es titular***³¹.

(...)

(xii) La Corte coincide con la demandante en cuanto a que dicha disposición, al establecer como causal general de retiro forzoso de las funciones públicas a quienes alcancen la edad de 70 años, incluyendo a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, **desconoce no sólo el régimen especial de dicha entidad y de su Junta Directiva, sino la garantía institucional de su autonomía.**

En efecto, el régimen constitucional especial de la Junta del Banco, desarrollado por el legislador, **no incluye como causal de retiro ni de vacancia absoluta de sus miembros el cumplimiento de una determinada edad.** Incluso, con el fin de garantizar el régimen constitucional de conformación de la Junta, el legislador estableció que los reemplazos en los casos de vacancia expresamente previstos en el artículo 35 de la Ley 31 de 1992 **-en los que no se incluyó la edad de retiro forzoso-**, sólo podrán ser nombrados para el resto del período, preservando de esa manera el carácter institucional de los períodos de sus integrantes.

(xiii) Entonces, si bien el legislador es competente para expedir leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva, esa función la debe ejercer respetando la configuración específica consagrada en los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política. Este diseño constituye el soporte orgánico que requiere la Banca Central para cumplir los fines y funciones definidos por el constituyente dentro del modelo de Estado Social de Derecho adoptado.

Por tanto, concluye la Sala que la norma demandada **desconoce el régimen especial** de la Junta Directiva del Banco y la garantía de su autonomía, consagrados en la Constitución Política, al establecer, mediante el artículo 1º de la Ley 1821 de 2016, la edad de retiro forzoso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República³².

De lo previamente transcrito se encuentra que la Corte Constitucional consideró que el cobijar a los miembros de la Junta Directiva con la edad de retiro forzoso

³¹ Sentencia C-208 de 2000.

³² Corte Constitucional, sentencia C-426 del 30 de septiembre de 2020, M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

desconocía el régimen especial al que está sometido, pues las causas para que el gerente y los miembros de dedicación exclusiva de la Banca Central no continúen en sus cargos están específicamente reguladas en la ley que rige a esa entidad, con lo cual desconocía su autonomía y su diseño institucional.

La Sala considera que tales supuestos, no son aplicables al caso que ahora se estudia, como lo indicó la parte pasiva, pues, es evidente que en el caso de la edad de retiro forzoso se estaba agregando una causal de desvinculación del servicio que no había sido contemplada en su régimen especial, lo que implicaba que si el gerente o alguno de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva, estando en ejercicio del cargo alcanzaba aquella edad, debía cesar en sus funciones, a pesar de no estar incluida como causa de retiro o falta absoluta en sus normas regulatorias especiales, afectando con ello el debido ejercicio de sus funciones, así como el diseño institucional³³, en la forma prevista, punto en el cual no guarda correspondencia con la cuota de género, pues, en esta última su cumplimiento se debe verificar previo al ingreso al servicio público por quien reviste la potestad nominadora, por lo que no afectaría a ningún miembro en ejercicio. Adicionalmente, no se está estableciendo limitación alguna a la misión de saneamiento de la moneda, ni está regulando en modo alguno la manera en la que debe ejercer sus funciones o impartiendo directrices al respecto, por lo cual no se lesiona el núcleo esencial de la autonomía que la caracteriza.

Así, el propósito que tuvo el legislador al expedir la Ley 581 de 2000 fue materializar *“la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y **órganos del poder público**”*. En este sentido, el legislador quiso que tal garantía se reflejara en todos los órganos del poder público sin distinción alguna, razón adicional por la cual se entiende incluido el Banco de la República.

³³ “El diseño institucional del Banco de la República, así como su sujeción a un régimen legal propio, corresponden entonces a una ingeniería institucional de equilibrio de poderes y a un sistema de frenos y contrapesos cuyo objetivo es garantizar el principio de autonomía que rige su organización y funcionamiento y, al mismo tiempo, su rol dentro del Estado Social de Derecho, en particular el de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”. *Ibidem*.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Así las cosas, se concluye que postulados y valores como evitar la discriminación de la mujer y garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, son axiomas que vienen desde la Constitución, permeados por el derecho convencional y que se acompañan con la Ley 581 de 2000, que deben ser observados en los diferentes ámbitos estatales, entre ellos, el Banco de la República, pues su régimen especial no riñe con esos derechos y garantías.

5.2. Origen del nombramiento de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

El demandado y las entidades que participaron en la expedición del acto demandado consideran que el nombramiento de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República se origina en diferentes personas, debido al sistema escalonado que procede para proveerlos, como quiera que, son cargos que se nombran para cuatro años y dos de ellos deben ser reemplazados dentro del primer mes de cada período, lo que en concepto de la defensa, hace que los nombramientos no se originen en el mismo presidente, y con ello se enmarque el caso dentro de los condicionamientos establecidos por la Corte Constitucional al artículo 4º de la Ley 581 de 2000, en consecuencia esa entidad escaparía del ámbito de su aplicación.

La Corte Constitucional al efectuar la revisión previa y automática de la que sería la Ley 581 de 2000, mediante la sentencia C-371 de 2000 condicionó la exequibilidad del artículo 4³⁴, *“siempre que se entienda que la regla de selección que en él se consagra, se deberá aplicar en forma paulatina, es decir, en la medida en que los cargos del "máximo nivel decisorio" y de "otros niveles*

³⁴ “ARTICULO 4o. PARTICIPACION EFECTIVA DE LA MUJER. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2o. y 3o. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2o., serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3o., serán desempeñados por mujeres.

PARAGRAFO. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

*decisorios" vayan quedando vacantes. Y que cuando el nombramiento de las personas que han de ocupar dichos cargos **dependa de varias personas o entidades**, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que éste sea un imperativo ineludible".* Como fundamento de esta decisión, explicó el alcance de la cuota de género prevista en el artículo 4, a partir de una interpretación sistemática con los artículos anteriores en contraste con los mandatos superiores que le sirven de fundamento, en particular, los de igualdad material, participación política de las mujeres y el mérito como criterio de acceso a la función pública, así mismo se refirió a los cargos que consideró incompatibles con la aplicación de la cuota en mención, en los siguientes términos:

"50- De otro lado, esta Corporación encuentra que ciertos empleos de los niveles decisorios son difícilmente compatibles con un sistema de cuotas. Es el caso de las juntas directivas de las distintas entidades de la rama ejecutiva, pues ellas, generalmente, están conformadas 1) por el Presidente de la República o su delegado, 2) por los Ministros del despacho o sus delegados, 3) por el director o gerente del organismo respectivo o su representante, 4) por servidores públicos que en razón del cargo que desempeñan, tienen derecho a pertenecer a ellas, 5) por particulares que ejercen actividades relacionadas con el servicio público que presta el organismo respectivo -ya sea como usuarios o beneficiarios del mismo o en su calidad de representantes de organizaciones, asociaciones u otros grupos sociales-.

Dado que el nombramiento de tales miembros se origina en distintas personas: funcionarios públicos, particulares, organizaciones de diversa índole, la exigencia de una cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las **autoridades nominadoras** es la que debe designar una mujer como su representante, o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de **tales autoridades** la obligación de nombrar a una mujer.

En consecuencia, se hará un segundo condicionamiento a la declaratoria de exequibilidad del artículo 4°, en el sentido de que cuando en la designación de cargos del "máximo nivel decisorio" o de "otros niveles decisorios" concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable" (énfasis de la Sala).



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Con fundamento en lo anterior, la defensa estima que por el sistema escalonado del nombramiento y de reemplazos de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva de Banco de la República, la cuota de género no es exigible, ya que son diferentes presidentes o varias personas las llamadas a proveer esos cargos.

Sea lo primero señalar que la Sala advierte que tal condicionamiento, esto es, *“cuando en la designación de cargos del ‘máximo nivel decisorio’ o de ‘otros niveles decisorios’ **concurran varias personas o entidades**, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable”* es aplicable a la conformación del total de la Junta Directiva, entendida dicha conformación con el gerente, los miembros de dedicación exclusiva y el ministro de Hacienda.

Lo anterior por cuanto, en efecto, en la elección de aquellos concurren diferentes personas, a saber: i) la Junta Directiva, que escoge al gerente y ii) el presidente de la República que nombra a los miembros de dedicación exclusiva y al ministro de Hacienda. Así, en ese primer panorama, se observa la multiplicidad de voluntades que intervienen para la conformación de la Junta Directiva, tales como el presidente y la propia junta, en este específico caso del Banco de la República.

En ese mismo escenario, no puede entenderse que el gerente es nombrado de manera indirecta por el presidente de la República, pues los demás miembros de la Junta Directiva son autónomos en sus decisiones y deben escogerlo sin injerencias de otros organismos o funcionarios.

De otra parte, si bien el ministro de hacienda es nombrado por el presidente, no puede equipararse dicha designación con la de los miembros de dedicación exclusiva, pues, de un lado corresponden a categorías de cargos diferentes³⁵, y

³⁵ “Así mismo, la Corte entiende que es una **cuota específica** y no global. Es decir que se aplica a cada **categoría** de cargos y no al conjunto de empleos que conforman el “máximo nivel decisorio” y los “otros niveles decisorios”. Sentencia C-371 de 2000.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

de otro, tampoco se trata de la misma clase de empleos, comoquiera que tanto el gerente como los miembros de dedicación exclusiva son funcionarios públicos de la banca central, según lo dispone el artículo 46 literal a) del Decreto 2520 de 1993, norma que exceptúa expresamente al ministro, dado que este hace parte de la Rama Ejecutiva³⁶ y participa en la Junta Directiva del Banco de la República como miembro del gobierno nacional con el fin de coordinar las políticas a su cargo³⁷.

En consecuencia, por provenir el nombramiento y elección de personas diferentes (gerente y miembros de dedicación exclusiva) y por no pertenecer a la misma categoría de cargos (ministro de Hacienda) es pertinente concluir que para la determinación de la cuota de género no se deben tener en cuenta los cargos que no tienen uniprocedencia, como los son el gerente y el ministro de Hacienda y Crédito Público.

³⁶ Artículo 38, Ley 489 de 1998.

³⁷ Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"

"ARTÍCULO 3º. FUNCIONES. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá, las siguientes funciones:
(...)

2. **Coordinar con la Junta Directiva del Banco de la República las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal.**

ARTÍCULO 6º. DESPACHO DEL MINISTRO. Son funciones del Despacho del Ministro además de las establecidas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

5. **Coordinar con otros órganos del Estado las políticas financiera, cambiaria, monetaria, fiscal y aduanera, a través de su participación** en el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, en el Consejo Superior de Comercio Exterior, en el Comité Nacional de Cafeteros, en el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, **en la Junta Directiva del Banco de la República** y en los demás órganos de dirección de las entidades que tengan relación con asuntos de su competencia.

(...)

17. Delegar, en los empleados públicos de los niveles directivo o asesor las funciones que se requieran para el mejor desarrollo de la gestión del Ministerio, en especial, las relacionadas con temas específicos de su competencia, así como las de asistencia a Consejos y Juntas Directivas de las cuales forme parte este Ministerio por derecho propio".



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Queda por despejar si la Ley 581 de 2000 es o no exigible a una sola categoría de cargos, como lo son los cinco miembros de dedicación exclusiva de esa junta directiva, para ello es pertinente acudir nuevamente a las normas sobre su conformación:

Constitución Política

“ARTICULO 372. (...) Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, **reemplazados dos de ellos, cada cuatro años**” (se resalta).

Ley 31 de 1992

“ARTÍCULO 34. DE LA DESIGNACIÓN Y PERÍODO DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA. Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad **Para hacer efectiva la renovación parcial prevista en la Constitución Política, una vez vencido el primer período, el Presidente de la República deberá reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período.** Los restantes continuarán en desarrollo del mandato del artículo 372 de la Constitución. Ninguno de los miembros puede permanecer más de tres (3) períodos consecutivos contados a partir de la vigencia de esta Ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La primera Junta Directiva en propiedad será integrada dentro del mes siguiente a la promulgación de esta Ley” (negritas adicionales).

Decreto 2520 de 1993:

Artículo 36. **De la designación y período de los miembros de la Junta.** Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, distintos del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General, **serán nombrados por el Presidente de la República** para períodos de cuatro (4) años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación de la primera Junta en propiedad. Para



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

hacer efectiva la renovación parcial prevista en la Constitución Política, una vez vencido el primer período, el Presidente de la República deberá reemplazar dos (2) de los miembros de la Junta dentro del primer mes de cada período. Los restantes continuarán en desarrollo del mandato del artículo 372 de la Constitución. Ninguno de los miembros puede permanecer más de tres (3) períodos consecutivos contados a partir de la vigencia de la Ley 31 de 1992 (se resalta).

De las normas transcritas, se encuentra que los miembros de dedicación exclusiva son nombrados por el presidente de la República, tal diseño institucional estableció un sistema de renovación parcial en el cual, cada cuatro años, dos de ellos deben ser reemplazados, lo que implica que, en principio, **un presidente** solo puede hacer el nombramiento de dos de esos funcionarios de la banca central, por expresa disposición constitucional y legal, lo cual buscaba que *“algunos de sus integrantes iniciaran sus respectivos períodos en el mandato de un Presidente y lo culminaran cuando el titular de la primera magistratura fuera otro”*³⁸, es decir, que el período de presidente, no coincidiera en su totalidad con el de aquellos que nombraba³⁹.

Tal diseño institucional busca garantizar la autonomía en el ejercicio de las funciones del Banco, de manera que pueda tomar las decisiones que sean más apropiadas para el país, para lo cual se requiere estabilidad e independencia de quien se desempeña en ella.

Sin embargo, el hecho de que un presidente, en principio, solo pueda nombrar dos de esos funcionarios, no significa que se altere su facultad nominadora, es decir, sus competencias asignadas legal y constitucionalmente, comoquiera que, en todo caso, esa facultad la debe ejercer quien ostente la presidencia de la República, independientemente de que la investidura del cargo la tenga una u otra persona, razón por la cual no se puede considerar que el cambio del titular de esa dignidad, implique que existan varias autoridades.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C- 141 del 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁹ “(...) la Constitución faculta al Presidente a remover discrecionalmente a dos de los codirectores cada cuatro años, en la mitad del período presidencial, el período de los restantes codirectores queda automáticamente renovado”. Ibidem.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

En consecuencia, para la Sala, sí existe uniprocedencia respecto de los nombramientos de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, comoquiera que el presidente que nombra, puede cumplir con la cuota de género al conocer la composición de la junta en el momento de ejercer su competencia y no estaría ante la dificultad que planteó la Corte Constitucional, referente a que cuando intervienen varias autoridades nominadoras no sería posible saber a cuál de ellas le corresponde cumplir con la cuota de género, habida cuenta que es un solo presidente el llamado a ejercer tal nominación en un momento específico.

Tan es así, que cuando se presentan faltas absolutas⁴⁰, antes de que se venza el período de alguno de los codirectores susceptibles de ser reemplazados o incluso cuando ya se haya agotado la facultad de proveer las dos plazas que la norma consagra, por haberse efectuado los reemplazos pertinentes, el llamado a proveerlas es el propio presidente de la República.

En línea con anterior, a pesar de que la regla general es que un mismo presidente, en principio, solo puede nombrar a dos de dichos miembros, en la práctica ello no ha ocurrido y lo excepcional se volvió común, como lo avizoró la Corte Constitucional, lo que, per sé, no afectó la autonomía e independencia de ese órgano,:

“En el caso de la Junta del Banco de la República, debido a la renuncia anticipada de alguno de sus miembros, **todos los Presidentes entre 1991 y 2006, han nombrados más de 2 de los 7 miembros, lo cual, contando al Ministro de Hacienda, permite sumar la mayoría de los miembros.** Ello no ha llevado a que

⁴⁰ Decreto 2520 de 1993: “Artículo 37. Faltas absolutas de los miembros de la Junta. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

se alegue que los miembros de la Junta están incumpliendo el mandato según el cual 'representarán exclusivamente el interés de la Nación' (C.P. arto 372)⁴¹.

Lo anterior se puede apreciar en el siguiente cuadro⁴²:

Nombrados por	Nombre	Motivo de retiro
Cesar Gaviria Trujillo	Carlos Ossa	Renuncia
	Miguel Urrutia	Renuncia
	Nestor H. Martínez	Renuncia
	Roberto Junguito	Renuncia
	María Mercedes Cuellar	Renuncia
	Oscar Marulanda	Reemplazo
	Hernando J. Gómez	Reemplazo
	Salomón Kalmanovitz	Finalización tres períodos
Ernesto Samper Pizano	Antonio Hernandez G.	Renuncia
	Leonardo Villar	Finalización tres períodos
	Luis Bernardo Flórez	Reemplazo
Andrés Pastrana	Sergio Clavijo	Reemplazo
	Carlos Caballero	Renuncia
	Fernando Tenjo	Finalización tres períodos
Álvaro Uibe Vélez⁴³	Juan José Echavarría	Reemplazo
	Carlos G. Cano	Finalización tres períodos
	Juan Mario Laserna	Reemplazo
	Juan Pablo Zárate	Renuncia
	Francisco Cesar Vallejo	Reemplazo
Juan Manuel Santos C.	Ana Fernanda Maiguashca	Reemplazo
	Adolfo Meisel	Renuncia
	Gerardo Hernández	Reemplazo
	José Antonio Ocampo	Renuncia

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C- 141 del 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴² Según la información brindada por el Banco de la República el 1° de octubre de 2021, acompañada con la contestación de la demanda.

⁴³ Se debe tener en cuenta que en el caso de los exmandatarios Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón estuvieron en la presidencia de la República por dos períodos consecutivos, evento en el que le correspondía nombrar cuatro de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, pero como se aprecia cada uno nombre cinco de ellos.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

	Carolina Soto	Renuncia
Ivan Duque Marquez	Roberto Steiner	Actual
	Arturo J. Galindo	Renuncia
	Mauricio Villamizar	Actual
	Viviana Taboada	Actual
	Jaime Jaramillo	Actual
	Alberto Carrasquilla	Actual

Así las cosas, para el caso concreto la Sala concluye, que por este aspecto no le asiste razón a la parte demandada al pretender excluir la aplicación de la Ley 581 de 2000 al nombramiento de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, máxime en el caso que se estudia, en el que, como se vio en el cuadro anterior, el entonces mandatario de la República nombró a los cinco miembros de dedicación exclusiva de esa Junta.

5.3. La naturaleza del empleo de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

Otra excepción propuesta por la defensa consiste en que tampoco resulta procedente exigir la cuota de género en este caso porque los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con excepción del ministro de Hacienda y Crédito Público, son funcionarios de período fijo y no de libre nombramiento y remoción, estos últimos sobre quienes si se aplica la ley de cuotas, ello apoyado en lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000.

En primer lugar, es pertinente poner de presente que el artículo 2 de la Ley 581 de 2000 al consagrar el concepto de máximo nivel decisorio, no realizó ninguna precisión o distinción respecto de la naturaleza del cargo, como si lo puntualizó al artículo 3 en los de otros niveles decisorios, así:



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

“ARTICULO 2o. CONCEPTO DE MAXIMO NIVEL DECISORIO. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

ARTICULO 3o. CONCEPTO DE OTROS NIVELES DECISORIOS. Entiéndase para los efectos de esta ley, por "otros niveles decisorios" los que correspondan a **cargos de libre nombramiento y remoción**, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial”.

En punto de los cargos de libre nombramiento y remoción, la Corte Constitucional al estudiar la proporcionalidad y razonabilidad de la cuota contenida en el artículo 4 señaló lo siguiente:

“41- Ahora bien: aceptado que la medida es adecuada y necesaria, debe entonces determinarse si el trato desigual sacrifica derechos y principios que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante dicho trato. Esta Corporación, siguiendo la línea de argumentación que lleva hasta ahora, considera que la mejor vía para analizar este punto es examinando los reparos que generalmente se aducen en relación con las cuotas y que, por su parte, plantean algunos de los intervinientes.

42- **Primer argumento:** La medida establece una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a los cargos de "máximo nivel decisorio" y "otros niveles decisorios", que viola el derecho a la igualdad y al trabajo de las personas que pertenecen a la población masculina.

(...)

Empero, podría argumentarse que en un caso particular, en el que un determinado hombre no fue elegido, porque el 70% de los cargos en cuestión ya estaban ocupados por otros hombres, a esta persona, individualmente considerada, se le impuso una carga injustificada.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Sin embargo, esta objeción no puede ser aceptada, pues **los cargos que están comprendidos en el "máximo nivel decisorio" y en los "otros niveles decisorios" son cargos de libre nombramiento y remoción**, frente a los cuales nadie puede alegar que tiene un derecho adquirido para ocuparlos. Lo que sucede, entonces, es que en virtud de la cuota se reducen las expectativas del hombre que espera ser elegido, y ello no comporta, de manera alguna, una carga excesiva, y mucho menos, un vicio de inconstitucionalidad. Sería absurdo, por ejemplo, que una persona insistiera en que tiene derecho a ser ministro, o que si se suprime el Ministerio del Medio Ambiente, la norma que así lo dispone es inconstitucional, porque tiene menos posibilidades para acceder a una cartera ministerial.

(...)

44-Tercer argumento: La cuota atenta contra la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción.

Como ya se explicó, **los cargos que se pretende proveer mediante el sistema de cuotas son cargos de libre nombramiento y remoción**. Tales empleos, son "creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades."⁴⁴ En la provisión de estos cargos, a diferencia de los de carrera, el nominador tiene libertad o discrecionalidad para designar a la persona que considere más idónea. En relación con el Presidente de la República, esta facultad está expresamente reconocida en los numerales 1 y 13 del artículo 189 de la Constitución.

Ahora bien: aunque está implícita en la naturaleza de tales cargos la discrecionalidad del nominador, es claro que ella no es absoluta, pues necesariamente debe ejercerse de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales. Así, por ejemplo, las personas que deben ser designadas tienen que cumplir con ciertos requisitos, de manera que se garantice la eficacia y la eficiencia en la administración pública, y no por ello puede considerarse que se "desnaturaliza" la facultad de libre nombramiento y remoción o, como lo sugiere uno de los intervinientes, el principio democrático en el caso de que el nominador sea elegido popularmente.

⁴⁴ Ver, entre otras, las sentencias C-104, C-195, C-514, C-527 de 1994, C-552/96 y C-580/98.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Lo mismo sucede, entonces, en relación con las cuotas; si bien es cierto que la medida constituye una restricción al ámbito de la potestad de libre nombramiento y remoción, esta limitación es razonable y no es de tal naturaleza que afecte su núcleo esencial. En primer lugar, porque el nominador tiene un universo muy amplio de donde elegir, el 51 % de la población y, en segundo lugar, porque tal límite se establece en función de una finalidad constitucional, como es la consignada en el artículo 40 de la Carta, a saber: garantizar en un Estado democrático, la participación equitativa de la mujer en el ejercicio del poder⁴⁵.

De lo transcrito se encuentra que la Corte analizó el elemento de la proporcionalidad y razonabilidad de la medida desde los argumentos presentados por los intervinientes⁴⁶, algunos como reparos, en relación con la cuota y por ello se refirió a los cargos de libre nombramiento y remoción expresionada contenida en el artículo tercero⁴⁷ del proyecto analizado; sin embargo, se observa

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁶ **3. Intervención ciudadana**

El ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas, solicita a la Corte declarar inconstitucionales los artículos 4, 6, 7 y 14 del proyecto de ley estatutaria N° 062/98 Senado y N° 158/98 Cámara. Esta son sus razones:

(...)

3. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la provisión de un empleo público se debe atender a "los fines del Estado, los méritos de cada persona, la confianza, la eficiencia y el buen servicio". Sin embargo, no se ha señalado criterio alguno que justifique nombrar a una persona en este tipo de cargos, sólo por el hecho de pertenecer a determinado sexo.

"Piénsese en un caso hipotético, en el que un alcalde de un municipio no encuentra, dentro de su grupo de trabajo, una mujer en quien pueda depositar tranquilamente su confianza para el desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción; o supóngase que aún existiendo tal mujer, la persona más capacitada para un cargo fuese una persona de raza indígena o de religión judía ¿Sería constitucional sacrificar la posibilidad de vinculación del indígena o del judío para garantizar, en cumplimiento de una ley, que una mujer realice la actividad para la cual no es la persona más capacitada? ¿Se antepone el sexo a la confianza y al buen servicio público? Parece existir consenso en que la respuesta debe ser un No rotundo".

(...)

12. Concepto de la doctora Julieta Lemaitre, Directora del Observatorio de la Mujer. Universidad de los Andes.

(...)

De otra parte, nadie tiene derecho adquirido a un cargo de libre nombramiento y remoción, por tanto, no se puede alegar un perjuicio específico.

⁴⁷ El texto del artículo tercero que se estudió disponía:

“Artículo 3°. Concepto de otros niveles decisorios. Entiéndase para los efectos de esta ley, por "otros niveles decisorios" **los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción**, de la Rama Ejecutiva, del personal administrativo de la Rama Legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la Rama Judicial”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

que dicho estudio no estuvo circunscrito a determinar la naturaleza de los cargos a los cuales se les debía aplicar la cuota, ni mucho menos se refirió en aparte alguno a los cargos de período fijo.

Ahora, la Corte Constitucional declaró exequibles esas normas (artículos 2 y 3)⁴⁸, precisando que se excluían los cargos de carrera, los que se proveen por el sistema de ternas y los cargos de elección popular⁴⁹, los cuales se deberá determinar de conformidad con los estatutos o manuales de cada entidad, sin mencionar alguna consideración adicional respecto de su aplicación exclusiva a los cargos de libre nombramiento y remoción para los cargos de máximo nivel decisorio, así:

“Artículo 2° y 3°. Definiciones.

32- En los artículos 2° y 3° se definen los conceptos de "máximo nivel decisorio" y "otros niveles decisorios".

(...)

Estas definiciones buscan aclarar cuáles cargos del Estado quedan sujetos a la regla de selección que se establece en el artículo 4° (una cuota mínima del 30% para las mujeres). No obstante su evidente ambigüedad e indeterminación, por tratarse de simples definiciones, la Corte considera que los artículos 2° y 3° no adolecen de vicios de inconstitucionalidad. Empero, frente a ellos debe hacer las siguientes precisiones:

1) De los empleos a los que se refieren las normas bajo examen, quedan excluidos los que pertenecen a la carrera administrativa, judicial, o a otras carreras especiales, los que se proveen por el sistema de ternas y listas, y los cargos de elección, tal y como lo dispone el artículo 5° del proyecto, que se estudiará en su momento.

⁴⁸ “Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 9, 12, 13, 15, 16, 17 y 18 del mismo proyecto de ley”. Sentencia C-371-00.

⁴⁹ “No sobra aclarar, que la Corte entiende que tal excepción recae sobre los de elección popular, porque de lo contrario se restringiría excesivamente el ámbito dentro del cual la ley está llamada a operar.

(...)

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 5°, siempre que se entienda que por “cargos de elección” están comprendidos únicamente los de elección popular”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

2) A pesar de que en las normas que se revisan, no se hace una enumeración taxativa de los cargos que conforman el "máximo nivel decisorio" y los "otros niveles decisorios", y de que no corresponde hacerla a la Corte, es claro que tales empleos se deberán determinar de acuerdo con los estatutos en los que se establece la nomenclatura de los empleos, los manuales de funciones y requisitos, y las plantas de personal.

3) En cuanto al artículo 2°, debe señalarse que a nivel departamental, regional, provincial, distrital y municipal, no hay tres ramas del poder público, como bien lo señala uno de los intervinientes. La norma pues, adolece de falta de técnica legislativa, lo que no significa que por ello sea inconstitucional. Simplemente, la Corte aclara que la referencia a las tres ramas del poder público debe entenderse para el nivel nacional.

Así pues, los artículos 2° y 3° se declararán exequibles”.

En consecuencia, esta Sala concluye que para los cargos que se enmarquen en el concepto de máximo nivel decisorio, la exigencia de la cuota no se limita a los de libre nombramiento y remoción, por cuanto i) el artículo 2° de la Ley 581 de 2000 no lo consagró así expresamente, como si lo hizo frente a los de otros niveles decisorios, ii) los cargos de período no fueron exceptuados expresamente por la Ley 581 de 2000, como si lo están los de carrera, los de elección popular y los que se provean por el sistema de listas o ternas, y iii) porque la Corte Constitucional no realizó ningún condicionamiento al artículo segundo, sino que lo analizó y avaló sin incluir allí exclusivamente los cargos de libre nombramiento y remoción.

En el sub júdice, como se ha precisado, de conformidad con los artículos 372 Constitucional, 34 de la Ley 31 de 1992 y 36 del Decreto 2520 de 1993, los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República son nombrados por el presidente de la República, tienen un período prorrogable de cuatro años y dos de ellos deben ser reemplazados cada cuatro años. De los



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

anteriores preceptos normativos se puede determinar que los cargos de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva son de período fijo⁵⁰.

En ese orden, en el caso de los cargos de período fijo no se encuentra una razón que justifique su exclusión o un motivo por el cual en ellos la cuota sea incompatible, es decir, que resulta exigible en los cargos de esta naturaleza, como resulta frente a la designación de los miembros de dedicación exclusiva.

5.4. Constatación del cumplimiento de la cuota de género.

Determinado como quedó, que la Ley 581 de 2020 es aplicable a los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República y por ende, resulta exigible la cuota de género, pasa la Sala a verificar su cumplimiento.

Como se ha reiterado, son cinco los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, frente a los cuales el 30% corresponde a 1,5, por lo cual la cuota de género se cumple con el nombramiento de dos mujeres. Con la designación del demandado, la composición de los codirectores quedó de la siguiente manera:

⁵⁰ “(...) “libre nombramiento y remoción”, categoría que no puede confundirse con el empleo de “período fijo”, pues son dos tipos de empleos claramente diferenciados en la ley, que obedecen a razones o fundamentos distintos. El empleo de período supone un tiempo para su ejercicio, sin que pueda ser despojado su titular del término fijado por la ley, sino cuando operan causales expresamente fijadas por el ordenamiento jurídico, que normalmente deviene de sanciones judiciales o administrativas. Tienen una estabilidad relativa que deriva del derecho de permanecer por un tiempo, razón por la cual ocupan una posición intermedia entre los empleos de carrera y los de libre nombramiento y remoción. Existe una garantía institucional en favor de este tipo de empleos inspirada en la necesidad de asegurar la continuidad de la política pública, la ejecución de los planes y programas, el modelo de gestión adoptado y los fines comprometidos con las responsabilidades asumidas.

Por su parte, el empleo de libre nombramiento y remoción, como lo indica la Corte Constitucional, se fundamenta “en un grado importante de confianza, la cual es inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata”. Esta característica le otorga al nominador la potestad de nombrar y retirar discrecionalmente a su titular, por razones de necesidad, mérito o conveniencia públicas”. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de mayo de 2020, expediente 11001-03-24-000-2015-00542-00, M.P.: Luis Alberto Álvarez Parra.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Nombre	Fecha de nombramiento
Roberto Steiner	7/10/2019
Mauricio Villamizar	23/02/2021
Viviana Taboada	23/02/2021
Jaime Jaramillo	25/03/2021
Alberto Carrasquilla ⁵¹	2/09/2021

Como se ve, de los cinco miembros tan solo una pertenece al género femenino, de lo anterior se deriva el incumplimiento de la cuota de género en el sub juez, es decir, que se debió proveer tal dignidad con la inclusión de una dama, puesto que era menester dar cumplimiento a los postulados constitucionales, convencionales y legales de equidad e inclusión de la mujer en los cargos de máximo nivel decisorio, lo que garantiza que estos axiomas tan importantes no solo sean consagrados como derechos, sino que tengan aplicación real y material razón por la cual se declarará la nulidad del acto enjuiciado.

6. Vulneración de los artículos 113 y 372 de la Constitución Política.

Se afirmó que el expresidente de la República Iván Duque Márquez nombró todos los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con lo cual se vulneró la autonomía institucional de la Banca Central, se desconoció el principio de separación de poderes y de frenos y contrapesos, lo que resulta en una violación sistemática y permanente de la Constitución Política por cuanto el período de dichos miembros es fijo y personal.

También se indicó que se efectuó una interpretación “amañada” del artículo 35 de la Ley 31 de 1992, en la que se amparó el exmandatario para efectuar los reemplazos de la Junta Directiva del Banco de la República, ya que de conformidad con la norma constitucional solo podía nombrar dos de sus miembros.

⁵¹ Cargo que antes estaba ocupado por una mujer.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Por su parte, el demandado, el presidente de la República y el Ministerio de Hacienda, afirmaron que el acto cuestionado se fundamentó en las normas que se afirman vulneradas, pues como consecuencia de la aceptación de la renuncia presentada por Carolina Soto se designó a Alberto Carrasquilla en su reemplazo, lo que efectuó el jefe de Estado en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, como una manifestación de la colaboración armónica entre la rama ejecutiva y el Banco de la República.

Las normas que se consideran vulneradas son del siguiente tenor:

“ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

“ARTICULO 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

El principio de separación de poderes se erigió con el fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad pública y garantizar la eficacia de los derechos y libertades ciudadanas, para lo cual se determinaron las funciones correspondientes a la rama ejecutiva (administración), legislativa (creación de las normas) y judicial (solución de controversias).

Ese postulado fue consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política *“en el ámbito colombiano presentó una serie de especificidades, al ratificar no solo la cláusula secular de la tri-división del poder, sino al concebir la existencia de órganos autónomos e independientes que, apartados de las ramas tradicionales, fueron encargados de competencias trascendentales para la pervivencia misma del Estado”*⁵²⁵³.

Dentro de esos órganos autónomos e independientes se enmarca el Banco de la República con sus funciones de banca central en los términos establecidos por el artículo 371 de la Constitución Nacional, según se estudió en precedencia el alcance de su autonomía.

Ahora, el artículo 113 constitucional si bien consagró la separación de poderes, también incluyó una particularidad: la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, lo que indica que *“la Constitución de 1991 se encuentra a tono con los sistemas políticos democráticos constitucionales, que como señala Loewenstein, se caracterizan porque la Constitución reúne como elementos mínimos fundamentales, entre otros, los siguientes: De una parte, se formula una diferenciación de las diversas tareas del Estado y su asignación a diversos órganos estatales, y de otra parte, se adopta un mecanismo de cooperación de los diversos detentadores del poder”*⁵⁴⁵⁵.

⁵² Nota del original: “V. Gr. Contraloría General de la República”.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de mayo de 2021, expediente 11001-03-28-000-2020-00084-00 (2020-00085-00 y 2020-00089-00), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

⁵⁴ Nota del original: “Karl Loewenstein: “Teoría de la Constitución”. Trad. A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964, p. 153”.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-971 del 7 de octubre de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

De conformidad con lo anterior, en el artículo 113 constitucional se integran el principio de separación de poderes, en el que existe autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones, con los de colaboración armónica⁵⁶ y los controles recíprocos⁵⁷, que corresponde al modelo de frenos y contrapesos.

Respecto de dicho modelo la Corte Constitucional ha considerado⁵⁸:

“(…) el segundo modelo, conocido como el sistema de “balances y contrapesos” o “frenos y contrapesos”, se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político. Reconoce que para poder garantizar la libertad de los ciudadanos es necesario controlar el ejercicio del poder del Estado, pero que esta función requiere de herramientas que permitan que los órganos del poder público se controlen mutuamente. Reconoce además que para garantizar que exista una medida suficiente de igualdad entre los ciudadanos es fundamental diseñar herramientas de cooperación entre las entidades públicas que permitan fortalecer el poder del Estado, y encauzarlo para el logro de sus objetivos. En esa medida este modelo acepta que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales”.

Esos aspectos distintivos de la separación de poderes y de colaboración armónica, se hacen presentes en la regulación del Banco de la República en la medida en la que dicho órgano debe dar cumplimiento a sus funciones, entre ellas, de gran relevancia, el mantenimiento de la moneda sana y el control inflacionario, para lo cual, como se ha explicado en esta providencia, goza de autonomía, pero ello no implica que el cumplimiento de las mismas se de manera aislada, sino que precisamente debe hacerlo “en coordinación con la política económica”⁵⁹.

⁵⁶ “coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones”. Ibidem.

⁵⁷ “unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional”. Ibid.

⁵⁸ Sentencia C-630 del 3 de septiembre de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁹ “Tradicionalmente, estos roles [estatales] corresponden a las actividades legislativa, ejecutiva y judicial, de modo que cada una de ellas se asigna a los tres poderes clásicos del Estado: el poder ejecutivo, el poder judicial, y el poder legislativo. No obstante, en la medida en que la vida social se ha tornado más compleja, y en la medida en que el Estado ha debido asumir nuevas tareas para dirigir la vida social en su nueva dimensión, han surgido otras tareas como la función electoral y la función de control, y en esta medida han aparecido nuevos órganos separados de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, como acontece con el



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

En punto de la alegada afectación de la autonomía del Banco de la República derivada de nombramiento de todos los miembros de dedicación exclusiva de su Junta Directiva por parte del exmandatario, es pertinente señalar que el objeto de este proceso se limita al estudio de la legalidad del nombramiento del señor Alberto Carrasquilla Barrera, por lo que escapa a la competencia de la Sala y al fin de este medio de control, estudiar las supuestas y posibles vulneraciones que se hayan ocasionado con la designación de los demás miembros de dedicación exclusiva de dicha Junta.

Sumado a lo anterior, no se encuentra, ni se ejerció esfuerzo probatorio alguno por parte del demandante (proceso 2021-000058) para demostrar que con el nombramiento aquí enjuiciado se afectó esa autonomía.

Adicionalmente, el actor considera que en lo sucesivo el presidente de la República designará a la mayoría de los miembros de dedicación exclusiva como consecuencia de haber nombrado a la totalidad de los actuales. A pesar de que no es objeto de este proceso estudiar la legalidad de dichas designaciones, la Sala hace claridad frente a esta apreciación del actor.

El exmandatario Iván Duque Márquez efectuó los siguientes nombramientos: i) Viviana Taboada Arango y Mauricio Villamizar Villegas, fueron nombrados como consecuencia de la renovación parcial de la Junta Directiva prevista en los artículos 372 de la Constitución Política y 34 de la Ley 31 de 1992 y ii) Roberto Ricardo Steiner Sampedor, Jaime Jaramillo Vallejo y Alberto Carrasquilla Barrera se designaron por cuanto sus predecesores renunciaron, evento que de conformidad con el artículo 35 de la Ley 31 de 1992 es considerado como una falta absoluta, norma que además facultó al mandatario para efectuar esos reemplazos **por el resto del período**.

Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil". Corte Constitucional, sentencia C-285 del 1 de junio de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Como bien se indicó anteriormente, no es acertado afirmar que en lo sucesivo el presidente de la República designará a la mayoría de los miembros de dedicación exclusiva, como quiera que la norma es clara al indicar que la provisión de las faltas absolutas se realiza por el resto del período, de lo que se concluye que vencidos los mismos, seguirá aplicándose el sistema de renovación parcial previsto en la Constitución y en la ley a la que debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones.

En punto de la supuesta interpretación “amañada” del artículo 35 de la Ley 31 de 1992, esta Sala considera que la norma contiene la competencia asignada al presidente de la República para efectuar los reemplazos en casos de faltas absolutas⁶⁰, norma que no riñe con el postulado constitucional contenido en el artículo 372 Superior, por el contrario reafirma que quien tiene la competencia para hacer los nombramientos de los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República es el presidente de la República, pues, esa disposición superior consagra la renovación parcial de la junta, pero guardó silencio frente a los eventos de faltas absolutas previa terminación del periodo, por lo cual, la Sala considera que estas normas no se excluyen, sino que se complementan, pues al guardar silencio la Carta Política frente a la competencia para proveer esas faltas absolutas, la norma llenó ese vacío extendiendo la facultad del presidente a esos casos especiales.

Así las cosas, la Sala no advierte que exista contradicción entre la competencia asignada en el artículo 35 de la Ley 31 de 1992 y la renovación parcial consagrada en el artículo 372 de la Constitución Política, antes bien guardan armonía entre sí, ya que la designación natural está en cabeza del presidente, es plenamente lógico que quien deba suplir las vacantes sea también el jefe de Estado, sin que fuera necesario que el constituyente regulara hasta el más

⁶⁰ “ARTÍCULO 35. FALTAS ABSOLUTAS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA. En caso de falta absoluta de uno de los miembros de la Junta, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el resto del período.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia proferida por autoridad competente y la ausencia injustificada a más de dos (2) sesiones continuas.

PARÁGRAFO. En caso de enfermedad de uno de los miembros de la Junta, a solicitud suya o de los restantes miembros, el Presidente de la República nombrará su reemplazo por el tiempo que sea necesario”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

mínimo detalle, pues para ello precisamente defirió en el legislador la facultad de expedir la ley a la cual se debería ceñir el Banco de la República.

De otra parte, tampoco se encuentra acreditado que con el nombramiento del señor Alberto Carrasquilla Barrera se haya desconocido el objetivo señalado por el artículo 372 de la carta magna, consistente en que los miembros de la Junta Directiva representen exclusivamente el interés de la Nación, por haber ocupado la cartera del ministerio de Hacienda, comoquiera que, de no ser por el desconocimiento de la cuota de género, como antes se explicó, el presidente de la República tenía competencia constitucional y legal para ello, lo cual no se invalida por las relaciones laborales o de subordinación que hubieren podido sostenerse entre ellos con anterioridad, dado que no se enmarca dentro de una situación que conlleve inhabilidad aplicable para ser miembro de dedicación exclusiva del Banco de la República⁶¹, sumado al hecho de que no se aportó ninguna prueba para demostrar tal desconocimiento.

Así las cosas, la Sala no observa que se hayan vulnerado las normas estudiadas en este acápite.

⁶¹ Ley 31 de 1992 “ARTÍCULO 30. DE LAS INHABILIDADES PARA SER MIEMBRO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA DE LA JUNTA DIRECTIVA. No podrán ser miembros de la Junta Directiva:

- a) Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos.
- b) Quienes hayan sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerza funciones de inspección y vigilancia por faltas contra la ética en el ejercicio profesional, durante los diez (10) años anteriores.
- c) Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuados los colombianos por nacimiento.
- d) Quienes dentro del año anterior a su designación hayan sido representantes legales, con excepción de los gerentes regionales o de sucursales, de cualquier institución sometida a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de valores o accionistas de éstas con una participación superior al 10% del capital suscrito en el mismo lapso.
- e) Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil o legal, con los otros miembros de la Junta Directiva o de los representantes legales--excepto gerentes regionales o de sucursales--, o miembros de las juntas directivas de los establecimientos de crédito.

PARÁGRAFO. La inhabilidad prevista en el literal d) de este artículo, no se aplicará a quien haya actuado en el año anterior a su elección como representante legal del Banco de la República”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

7. Vulneración del artículo 4 literal b de la Ley 472 de 1998.

Se considera que el acto demandado vulneró el literal b del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, esto es, el derecho colectivo a la moralidad administrativa por cuanto se acreditaron los elementos objetivo, subjetivo y la imputación.

En efecto, señala que el objetivo por cuanto se quebrantó el ordenamiento jurídico, al violarse los artículos 113 y 372 de la Constitución Política y 4 de la Ley 581 de 2000, el subjetivo en cuanto el expresidente de la República favoreció la concentración del poder al nombrar a *“una persona de su círculo íntimo de confianza que hasta hacía muy poco había fungido como ministro de su despacho y, por lo mismo, defendido los intereses de ese gobierno”* e imputación consistente en la necesidad de restablecer *“el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente”*, esto es, que el Banco de la República cumpla con sus funciones en forma autónoma.

Como se indicó previamente, la infracción de normas superiores consiste en el desconocimiento de las disposiciones normativas que componen el marco jurídico del acto administrativo enjuiciado, como causal de nulidad de los actos electorales⁶² tiene sustento normativo en el inciso 2º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011⁶³.

Para la configuración de dicha causal de nulidad se requiere la concurrencia de dos elementos: i) *“demostrar que los preceptos normativos que se aducen como vulnerados, hacen parte del grupo de prescripciones normativas que reglan “la*

⁶² Art. 275 CPACA.

⁶³ “ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos **con infracción de las normas en que deberían fundarse**, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

*materia que es objeto de decisión administrativa.*⁶⁴⁶⁵, es decir, que esa norma debía ser aplicada y observada para la expedición del acto que se somete a control de la jurisdicción y ii) que se demuestre la falta de conformidad del acto demandado con ese marco normativo.

En el cargo que se estudia, la norma que se señala vulnerada indica lo siguiente:

“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

(...)

b) La moralidad administrativa”.

Respecto del concepto de moralidad administrativa, esta Corporación ha señalado que se trata de una norma de textura abierta, motivo por el cual no se puede tener una noción exacta y serán las condiciones de cada caso, las que permitan llenar su contenido; sin embargo, se han precisado ciertas temáticas para aproximar la conceptualización de ese derecho:

“En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la

⁶⁴ Nota del original: “Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N°. 08001-23-31-000-2007-00972-01. M.P. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 7 de mayo de 2009”.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de mayo de 2021, expediente 11001-03-28-000-2020-00084-00 (2020-00085-00 y 2020-00089-00), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado⁶⁶.

También se consideró que según lo estipulado en la Constitución la moralidad administrativa tiene dos concepciones: i) “*como derecho colectivo*”⁶⁷ según lo preceptuado en el artículo 88 de la carta y ii) “*como principio de la función pública*”⁶⁸ de conformidad con en el artículo 209 constitucional. Es necesario resaltar que la norma que se aduce como violada es la que consagra la moralidad administrativa como derecho colectivo.

El artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 al consagrar el medio de control de nulidad electoral estipuló que las decisiones de naturaleza electoral no son susceptibles de ser controvertidas por el medio de control referido en el artículo 144⁶⁹ del CPACA, así:

“ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998” (se resalta).

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de unificación del 1 de diciembre de 2015, expediente: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibid*.

⁶⁹ “Protección de los derechos e intereses colectivos”.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

Así las cosas, salta a la vista que la moralidad administrativa en tratándose de actos de contenido electoral no es susceptible de debate ni examen con el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, por lo cual debe entenderse que para ampararlo, en este preciso evento, el medio de control de nulidad electoral, por su especificidad, desplaza al primero de ellos, para lo cual deberán acreditarse los elementos que ha definido la jurisprudencia referentes a la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa, que son:

2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

(...)

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

(...)

2.2.2. Elemento subjetivo

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.

2.2.3. Imputación y carga probatoria

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.

(...)

Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

Lo anterior significa la concreción de la institución jurídica del debido proceso. De



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

no ser así se estaría juzgando a la administración por violación a la moralidad administrativa sin las formas propias del juicio de acción popular, en el que para su prosperidad se requiere la concurrencia de los elementos subjetivo y objetivo y el tercer presupuesto, no menos importante, consistente en la acusación y prueba tanto del primero como del segundo⁷⁰.

Bajo este contexto y de lo analizado en precedencia, la Sala concluye el demandante sustenta el elemento objetivo en la vulneración de los artículos 113 y 372 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 581 de 2000, los cuales fueron previamente estudiados y se concluyó que hubo desconocimiento de la última norma citada.

Sin embargo, el elemento subjetivo lo centra el actor en la supuesta concentración del poder en el mandatario de turno; sin embargo, según lo tiene definido la jurisprudencia, este elemento se refiere a las maniobras amañadas, corruptas o arbitrarias que se alejen de los fines de la función pública, nada de lo cual fue tan siquiera objeto de debate probatorio y mucho menos fue acreditado.

Finalmente, tampoco se acreditó la imputación, comoquiera que ella tiene sustento en la comprobación de los elementos objetivos y subjetivos y su correlación, así las cosas no se demostraron concurrentemente los elementos decantados en la jurisprudencia para que se dé por probada la violación del derecho colectivo de la moralidad administrativa.

8. Desviación de las atribuciones propias de quien profirió el acto demandado.

Finalmente, considera el actor que se incurrió en desviación de las atribuciones propias de quien profirió el acto demandado, toda vez que el presidente, de manera arbitraria, cooptó la Junta Directiva del Banco de la República con el fin

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de unificación del 1 de diciembre de 2015, expediente: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

de eliminar su autonomía funcional e impidió que su diseño constitucional se mantuviera.

Respecto de esta causal de nulidad se tiene que el acto administrativo debe perseguir fines legítimos, es decir, los que señala específicamente la normativa que lo regula, en concordancia con los fines esenciales del Estado del artículo 2 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 (servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes superiores, satisfacer el interés general, el bien común y las necesidades básicas de todas las personas, entre otros), so pena de incurrir en el fundamento de nulidad de desviación de poder, que se configura precisamente porque su finalidad -explícita o implícita- es espuria o porque aun siendo legítima, es distinta de los objetivos concretos que le trazó el legislador. Al respecto, esta Sección ha señalado que:

“45. Para lograr establecer ese fin contrario a la función pública, se impone un análisis que trasciende la órbita de lo objetivo y formal del acto censurado, para trasladarse a la esfera estrictamente volitiva de las personas que representan a la administración, situación que implica la demostración del iter desviatorio para quien la alega como causal de anulación. Debe entonces aparecer acreditado fehacientemente, que la autoridad nominadora actuó con fines personales, a favor de terceros o influenciado por una causa adversa al cumplimiento efectivo de los deberes públicos, que el ordenamiento legal le obliga observar.

46. Quiere decir lo anterior, que para que se materialice esta infracción, se debe llevar al juzgador a la convicción plena, que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma, es decir, “...Cuando se invoca este vicio, necesariamente la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión”⁷¹.

Por lo anterior, es común que la desviación de poder no aparezca evidente en el acto sino que se encuentre oculta o vedada en su letra, en cuanto permanece en el fuero interno del funcionario que lo expide, quien bien puede camuflarla tras la

⁷¹ Consejo de estado, Sección Quinta, auto del 16 de diciembre de 2020, expediente: 11001-03-28-000-2020-00085-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

invocación expresa de los fines legalmente autorizados para su decisión y, de allí la gran dificultad probatoria para su demostración, que además suele conllevar su responsabilidad penal o disciplinaria.

Como se ha explicado a lo largo de esta providencia, el presidente de la República en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales nombró, ante la falta absoluta de unos de los miembros de dedicación exclusiva y por el resto del período, al señor Alberto Carrasquilla Barrera, sin que con ello se haya afectado en manera alguna la autonomía de ese órgano, ni su diseño constitucional, según se ha expuesto con suficiencia en el estudio de los fundamentos de las demandas, razón por la cual este cargo no prospera.

9. Conclusión

La Sala declarará la nulidad del acto acusado, esto es, el nombramiento de Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, contenido en el Decreto 1032 del 1° de septiembre de 2021, al encontrar acreditado que se desconoció la cuota de género y con ello postulados de rango constitucional, convencional y legal; axiomas de gran importancia que han buscado la paridad de género en el acceso a las funciones públicas y la inclusión de la mujer tanto en la participación como en la toma de decisiones en ese ámbito, pues, en la conformación de los cinco miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, el 30% se cumple con el nombramiento de dos mujeres, razón por la cual la falta absoluta, que se originó por la renuncia de Carolina Soto, se debió proveer con el nombramiento de una mujer.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00057-00
11001-03-28-000-2021-00051-00
11001-03-28-000-2021-00058-00
Demandantes: Juan Manuel López Molina y otros
Demandado: Alberto Carrasquilla Barrera

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del nombramiento de Alberto Carrasquilla Barrera como miembro de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, contenido en el Decreto 1032 del 1° de septiembre de 2021.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>.

