

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado ponente:** ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2021-00756-00  
**Demandantes:** RODRIGO UPRIMNY YEPES Y OTROS  
**Demandados:** ACTO DE ELECCIÓN DEL SEÑOR DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ, COMO MINISTRO DEL INTERIOR  
**Medio de control:** NULIDAD ELECTORAL  
**Asunto:** NULIDAD ELECTORAL, PRIMERA INSTANCIA  
**Tema:** NOMBRAMIENTO DE MINISTRO, LEY DE CUOTAS

Decide la Sala la demanda de nulidad electoral promovida por los ciudadanos Diana Esther Guzmán Rodríguez, Mauricio Albarracín Caballero, Nina Chaparro, Rodrigo Uprimny Yepes, Maryluz Barragán, María Ximena Dávila, Isabel Cristina Annear, Sindy Castro, Sergio Pulido, Beatriz Helena Quintero García, Linda María Cabrera, María Adelaida Palacio y Adriana María Benjumea Rúa con el fin de obtener la nulidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el Presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, con desconocimiento de los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, los cuales se sustentan en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución Política, pues se vulneraron los mandatos de igualdad contenidos en la citada norma, también llamada Ley de Cuotas.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

Mediante escrito radicado con acta individual de reparto del 15 de febrero de 2021 ante la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de

Estado<sup>1</sup>, los ciudadanos Diana Esther Guzmán Rodríguez, Mauricio Albarracín Caballero, Nina Chaparro, Rodrigo Uprimny Yepes, Maryluz Barragán, María Ximena Dávila, Isabel Cristina Annear, Sindy Castro, Sergio Pulido, Beatriz Helena Quintero García, Linda María Cabrera, María Adelaida Palacio y Adriana María Benjumea Rúa con el fin de obtener la nulidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el Presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, con desconocimiento de los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, los cuales se sustentan en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución Política, pues se vulneraron los mandatos de igualdad contenidos en la citada norma, también llamada Ley de Cuotas.

Por lo anterior, la parte actora pretende:

*"4.1 Que se ordene la suspensión provisional del Decreto 033 de 2021 por el cual el Presidente de la República designó como Ministro del Interior a Daniel Andrés Palacios, el día 12 de enero de 2021.*

*4.2 Que como consecuencia de lo anterior, se suspenda provisionalmente el nombramiento del Ministro Daniel Andrés Palacios designado el pasado 12 de enero de 2021.*

*4.3 Que se declare la nulidad del Decreto 033 de 2021 por el cual el Presidente de la República designó como Ministro del Interior a Daniel Andrés Palacios Martínez, el día 12 de enero de 2021.*

*4.4 Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Presidente de la República hacer un nuevo nombramiento que cumpla con las disposiciones de la Ley 581 de 2000 que obliga que al menos el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio en los Ministerios, sean ocupados por mujeres."*

A su vez, se advierte que la parte actora presentó solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

## **2. Hechos**

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda lo siguiente:

1) Sostuvo que el día 13 de febrero de 2020, a través del Decreto 209 de 2020, fue nombrada como ministra del Interior, la señora Alicia Arango, quien antes venía ejerciendo como ministra de Trabajo.

---

<sup>1</sup> Con acta individual de reparto con secuencia 50. Repartido inicialmente a la magistrada Rocío Araújo Oñate, con radicado 11001-03-28-000-2021-00019-00.

2) Indicó que el día 12 de enero de 2021, a través del Decreto 033 de 2021, el presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez como ministro del Interior.

3) Señaló que, antes del 12 de enero del 2021, fecha del nombramiento del ministro Palacios Martínez, 6 de los 18 ministerios del gabinete presidencial estaban en cabeza de mujeres, equivalente al 33,3% de la composición del gabinete.

4) Refirió que la designación del señor Daniel Andrés Palacios Martínez como ministro del Interior generó una brecha en la composición por sexos del gabinete y un incumplimiento del mínimo del 30% exigido por el artículo 4º de la Ley 581 de 2000, porque actualmente sólo hay 5 mujeres ministras, equivalentes al 27,7% de la composición del gabinete ministerial.

5) Manifestó que, de esta manera, la composición actual del gabinete de un total del 18 solo incluye 5 mujeres ministras equivalentes al 27,7%, de conformidad con la tabla elaborada según los decretos "recuperados de la Página web de la Presidencia de la República", así:

	<b>Ministerio</b>	<b>Nombre del Ministro/a</b>	<b>Decreto de nombramiento</b>	<b>Fecha del nombramiento</b>
1	Ministerio del Interior	Daniel Andrés Palacios Martínez	Decreto 033 de 2021	18 de enero de 2021
2	Ministerio de Relaciones Exteriores	Claudia Blum De Barberi	Decreto 2146 de 2019	26 de noviembre de 2019
3	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Alberto Carrasquilla Barrera	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
4	Ministerio de Justicia y del Derecho	Wilson Ruiz Orejuela	Decreto 1328 de 2020	4 de octubre de 2020
5	Ministerio de Defensa Nacional	Diego Andrés Molano Aponte	Decreto 134 de 2021	6 de febrero de 2021

6	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Rodolfo Enrique Zea Navarro	Decreto 256 de 2020	24 de febrero de 2020
7	Ministerio de Salud y Protección Social	Fernando Ruiz Gómez	Decreto 333 de 2020	3 de marzo de 2020
8	Ministerio del Trabajo	Ángel Custodio Cabrera Báez	Decreto 296 de 2020	27 de febrero de 2020
9	Ministerio de Minas y Energía	Diego Mesa Puyo	Decreto 913 de 2020	1 de julio de 2020
10	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	José Manuel Restrepo Abondano	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
11	Ministerio de Educación Nacional	María Victoria Ángulo González	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
12	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Carlos Eduardo Correa Escaf	Decreto 1325 de 2020	3 de octubre de 2020
13	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Jonathan Tybalt Malagón González	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe	Decreto 625 de 2020	4 de mayo de 2020
15	Ministerio de Transporte	Ángela María Orozco Gómez	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
16	Ministerio de Cultura	Pedro Felipe Buitrago Restrepo	Decreto 030 de 2021	12 de enero de 2021

17	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Mabel Gisela Torres Torres	Decreto 025 de 2020	10 de enero de 2020
18	Ministerio del Deporte	Ernesto Lucena Barrero	Decreto 1692 de 2019	16 de septiembre de 2019

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

#### **3.1. Normas violadas**

Como sustento de las pretensiones la parte demandante adujo la violación de las siguientes disposiciones jurídicas y constitucionales:

- Artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, normas que se sustentan en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución Política.

#### **3.2. Concepto de la violación**

##### **3.2.1. Único cargo: infracción de las normas en que debía fundarse**

La parte actora sostuvo que el Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el presidente de la República designó como ministro del Interior al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, ya que esta designación viola directamente los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, las cuales se sustentan constitucionalmente en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 superiores.

Indicó que con la aludida designación se vulneraron los mandatos y principios de igualdad contenidos en la Ley 581 de 2000, también llamada Ley de Cuotas, expedida con el propósito de lograr una participación adecuada y efectiva de las mujeres en todos los niveles de los órganos del poder público en los cargos de decisión del Estado, conforme con lo establecido en su artículo 1º, mediante la inclusión directa de un porcentaje mínimo de ellas en dichos cargos.

Señaló que los cargos del máximo nivel decisorio del Estado, a los que se refiere el artículo 2º de la Ley 581 de 2000, incluyen el catalogado como ministro de Despacho, puesto que constituyen los empleos de mayor jerarquía de la rama ejecutiva del poder público, que hacen parte del Gobierno Nacional.

Destacó que el gabinete correspondiente al total de ministras y ministros al ser comprendidos como parte de un cargo del máximo nivel decisorio, tiene que respetar la cuota establecida por la Ley 581 de 2000, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000.

Manifestó que, respecto de los cargos previstos en el artículo 2º y los referidos en el artículo 3º de la Ley 581 de 2000 establece que se debe garantizar la adecuada participación de las mujeres aplicando las siguientes reglas por parte de las autoridades nominadoras: *"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"*.

Agregó que para establecer si hay o no incumplimiento de la cuota debe ser suficiente con determinar matemáticamente si se cumple para la categoría de cargos en cuestión, que es justamente la catalogada en su nomenclatura como ministros del Despacho. Preciso que no se cumple con el 30% mínimo de mujeres para estos cargos decisorios, por lo cual este nombramiento se habría producido en incumplimiento directo de la ley.

Resaltó que después de que la ministra Alicia Arango dejó su cargo, la participación de las mujeres en el Gabinete se redujo a un 27,7%, pues hay 5 mujeres ministras de un total de 18 cargos de ministros/as, en lugar de atender el deber de completar el 30% de las vacantes con mujeres.

#### **4. Trámite de la demanda**

Una vez efectuado el reparto inicial el 15 de febrero de 2021, bajo el radicado 11001-03-28-000-2021-00019-00, correspondió el reparto de la demanda a la magistrada Rocío Araújo Oñate de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que con providencia del 24 de marzo de 2021 se ordenó notificar a los demandados la solicitud de la medida provisional y se concedió el término de 5 días, según el trámite ordinario. También se requirió la constancia de publicación del acto acusado.

Surtido el trámite procesal correspondiente, en el que la parte demandada recorrió el traslado de la medida cautelar, con providencia del 15 de junio de 2021, la mencionada magistrada ordenó remitir por competencia el expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección Primera, por tratarse de la demanda electoral en contra de un nombramiento del nivel nacional efectuado por el Primer Mandatario, cuya competencia se determina por lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, en el anterior auto se dispuso que, para todos los efectos legales, se tendría en cuenta la presentación ante esa corporación, efectuada el 15 de febrero de 2021, conforme con las previsiones del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011.

A través de correo electrónico del 21 de junio de 2021, el apoderado del demandado, señor Daniel Andrés Palacios Martínez, interpuso recurso de reposición y en subsidio súplica en contra de la decisión anterior. Con proveído del 26 de julio de 2021, se confirmó la providencia recurrida y, a su vez, se ordenó remitir al siguiente magistrado en turno el recurso de súplica promovido por la parte demandada.

Mediante auto del 19 de agosto de 2021, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, se confirmó la providencia del 15 de junio de 2021, mediante el cual se ordenó remitir por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, al considerar que como los ministros son empleados públicos del nivel directivo y son designados por el presidente de la República la competencia se determina por el numeral 9° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, pues además, se garantizaría la doble instancia.

Una vez efectuado el correspondiente reparto con acta individual del 1° de septiembre de 2021<sup>2</sup>, correspondió al despacho del magistrado ponente, que, con providencia del 30 del mismo mes y año, admitió la demanda y denegó la medida cautelar solicitada con la finalidad de que suspendiera provisionalmente el acto de nombramiento acusado.

## **5. Contestaciones**

**5.1. Presidencia de la República** (documento 40 expediente electrónico), se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y, frente a los hechos manifestó lo siguiente:

- a) Son ciertos: los hechos 1, 2 y 3.
- b) Parcialmente cierto: el hecho 5.
- c) No es cierto: el hecho 4.

---

<sup>2</sup> Con secuencia 1128.

En relación con el hecho 5º, la aludida parte demandada aclaró que si bien esa era la integración del gabinete ministerial al momento de presentarse la demanda, esa realidad ha variado.

Agregó que al momento de elaborar su contestación (noviembre de 2021), la situación es distinta, porque son seis las mujeres al frente de distintas carteras, así:

Ministerio	Titular
Relaciones Exteriores	Martha Lucía Ramírez Blanco
Comercio, Industria y Turismo	María Ximena Lombana Villalba
Educación Nacional	María Victoria Angulo González
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Carmen Ligia Valderrama Rojas
Transporte	Ángela María Orozco Gómez
Cultura	Angélica María Mayolo Obregón

Resaltó que como puede verse, en la actualidad hay seis mujeres al frente de ministerios, de suerte que, al día de hoy, el hecho 5º expuesto en la demanda, no es cierto.

Asimismo, se refirió a la terminación anticipada del proceso pues en la actualidad existe una carencia actual de objeto, postura que ha asumido la Sección Quinta del Consejo de Estado en varios pronunciamientos que citó.

**5.2. Daniel Andrés Palacios Martínez**, a través de su apoderado, se opuso a la prosperidad de la demanda formulada en contra de su nombramiento como ministro del Interior, solicitó que se deniegue lo pretendido por la parte demandante y, en cuanto a los hechos (documento 41 del expediente electrónico), indicó lo siguiente:

- a) Son ciertos: los hechos 1, 2 y 3.
- b) No son hechos: el 4 y 5.

De manera preliminar, solicitó se declarara la cesación del trámite electoral por la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado y, en su defecto, que se negara la pretensión de nulidad del acto electoral acusado.

Asimismo, sustentó su defensa en la cosa juzgada, dentro del proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00 con sentencia del 22 de julio de 2021 de la Sección Quinta del Consejo de Estado donde estudió una demanda igual a la presentada por los aquí demandantes, la cual se basaba en los



mismos hechos y tenía la misma *causa petendi* de la demanda objeto de estudio del presente proceso.

Destacó que en dicho asunto se declaró la carencia actual de objeto se dio por terminado el proceso "*...en atención a que el hecho constitutivo de violación ha sido superado respecto de la demanda de nulidad electoral contra el Decreto 033 de 12 de enero de 2021, expedido por el Presidente de la República, por medio del cual designó como titular de la cartera al señor Daniel Andrés Palacios Martínez.*"

## **6. Excepciones previas**

El Despacho advierte que las partes demandadas no propusieron excepciones previas.

Así quedó establecido en la audiencia inicial:

El apoderado del demandado el señor Daniel Andrés Palacios Martínez propuso la excepción mixta de cosa juzgada, la cual, al igual de aquellas que pudieran constituir excepciones de mérito, se resolverán en sentencia.

Adicionalmente, se precisa con la modificación que introdujo la Ley 2080 de 2021 respecto del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 solo se decidirán en esta diligencia, aquellas que correspondan a excepciones previas.

## **7. Trámite de audiencias**

7.1. La **audiencia inicial** del artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, se llevó a cabo el 9 de mayo de 2022, en la cual se tuvo con el valor probatorio que en derecho corresponda a las pruebas aportadas por las partes y se corrió traslado para alegar de conclusión al prescindirse de la audiencia de pruebas, a partir del 10 de mayo de la misma anualidad (Documento 52 del expediente electrónico).

## **8. Alegatos de conclusión**

El término común de diez (10) días para alegar de conclusión se surtió desde el 10 de mayo de 2022, el cual según informe secretarial del 24 siguiente<sup>3</sup>, dicho término venció el 23 del mismo mes y año, dentro del cual se presentó:

---

<sup>3</sup> Documento 53 del expediente digital.

### 8.1. Parte demandante (documento 55 expediente electrónico)

Mediante escrito recibido electrónicamente el 23 de mayo de 2022, los demandantes reiteraron su pretensión de que se declare la nulidad del acto demandado. A su vez, ppuntualizaron lo siguiente:

- i) No existe cosa juzgada en el presente asunto;
- ii) La validez del Decreto acusado debe estudiarse al momento en que fue proferido;
- iii) El método de análisis que se debe emplear debe partir de determinar si el número de mujeres en este tipo de cargos es inferior al porcentaje mínimo de la cuota establecido por la ley;
- iv) En caso de que se considere que es necesario primero calcular cuánto es el 30% de los cargos y después aproximar este resultado, se debe acoger la tesis de la "aproximación garantista al número entero mayor más cercano" con base en la interpretación literal, teleológica y sistemática de la Ley de Cuotas, así como su aplicación de conformidad con el derecho constitucional de igualdad de la mujer, el enfoque de género y el principio de progresividad; y
- v) Al momento de proferirse el Decreto 033 de 2021, mediante el cual se designó a Daniel Andrés Palacios Martínez como Ministro del Interior, no se cumplía con la cuota exigida por la Ley 581 de 2000, en los términos de los métodos de análisis señalados.

Precisó que en el presente asunto no se configura la cosa juzgada puesto que la providencia del 22 de julio de 2021 con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, no es una sentencia, sino un auto que dio por terminado el proceso al declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, a pesar de que exista una aparente identidad de pretensiones y causa *petendi* (aunque no de sujetos, por tratarse de demandantes diferentes e independientes).

Arguyó que todas las providencias pueden quedar ejecutoriadas (autos y sentencias), tal como lo señala el artículo 305 del Código General del Proceso; pero solamente las sentencias pueden hacer tránsito a cosa juzgada.

Resaltó que al momento de la presentación de la demanda de nulidad electoral y al instante de haberse proferido el Decreto 033 de 2021, mediante el cual se designó a Daniel Andrés Palacios Martínez como

ministro del Interior, había 5 mujeres ministras dentro de un total de 18 ministerios, lo que representa el 27.77% (menos del 30% establecido por la ley).

Destacó que no se cumplió el mínimo exigido por el mandato de la Ley de Cuotas y, en consecuencia, el Decreto 033 de 2021 infringió las normas en que debería haberse fundado por vulnerar los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000 y los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución Política; configurándose así una causal de nulidad electoral por virtud de lo dispuesto en los artículos 137 y 275 de la Ley 1437 de 2011. Por lo que, considera que se deben conceder las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

Señaló que actualmente no existe, desde el punto de vista jurisprudencial, un *"criterio unificado para establecer el redondeo de los decimales en los casos en que ésta circunstancia se presente al aplicar el 30% a la totalidad de los cargos en los que se deba establecer la participación de la mujer."*<sup>4</sup>

Indicó que, en consecuencia, *"ante la falta de un criterio unificado en el... Consejo de Estado que guíe la determinación del 30%, de que trata el artículo 4 de la Ley 581 de 2000, el resultado matemático del 30% de los 18 ministerios, 5.4, deberá ser aproximado al número entero siguiente, esto es, al número 6, pues esta aproximación aplica la norma a favor del grupo discriminado."*<sup>5</sup>

## 8.2. Presidencia de la República (documento 53 expediente electrónico)

A través de memorial recibido de manera electrónica el 13 de mayo de 2022, la referida parte reiteró su defensa, al tiempo que sostuvo:

Solicitó que sea denegada la pretensión de anulación del decreto demandado, pues, no existe mérito para continuar con el presente proceso por carencia de objeto, siendo, por tanto, improcedente un pronunciamiento de fondo al respecto, como se ha mencionado, de los 18 ministerios, 6 de éstos están en cabeza de mujeres, es decir, más del 33.33% cumpliéndose la cuota legal.

Consideró que, si bien la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado fue pensada para la acción de tutela, por la inconmensurable cantidad de diligencias de esta naturaleza, donde muchos casos se solucionan en el curso del proceso, la administración de justicia es una

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", Nulidad electoral, Rad: 25000234100020210058900, Sentencia 7 de abril de 2022, M.P. Felipe Alirio Solarte Maya.

<sup>5</sup> Ibidem.

responsabilidad de rango constitucional, donde lo que importa es el fondo del asunto y no el procedimiento *per se*, por lo que, nada impide que la jurisdicción contenciosa haga uso de este mismo mecanismo pues está acreditado que la exigencia prevista en la Ley 581 de 2000 se encuentra cumplida en la actualidad.

Mencionó que, lo pedido en la demanda, esto es, la satisfacción de lo ordenado en la Ley 581 está cumplido, y no hay más asuntos que resolver. Por tanto, mal podría anularse el nombramiento de un ministro varón cuando ya no está latente dentro del esquema de gobierno el desequilibrio de la cuota de género, habida cuenta de la probada participación femenina por encima del mínimo legal.

Consideró que se hace uso de la figura para dar viabilidad a la terminación del proceso, al resultar innecesario resolver de fondo el asunto judicializado y haberse restituido el deber ser jurídico plasmado en la norma.

8.3. Daniel Andrés Palacios Martínez (documento 57 expediente electrónico)

Presentó sus alegaciones finales mediante escrito enviado electrónicamente el 23 de mayo de 2022, bajo la reiteración de su defensa y bajo el siguiente sustento:

Solicitó que se i) declare la cesación del proceso electoral o, en su defecto ii) se niegue la pretensión de nulidad del acto electoral acusado.

Advirtió que en el pronunciamiento del 22 de julio de 2021 el Consejo de Estado, en el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00 negó la solicitud de anulación del Decreto 033 de 2021, y por vía de consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, por lo que, esa decisión tiene efectos de cosa juzgada en relación con la *causa petendi* que fue sometida a juicio; decisión que se encuentra en firme y ejecutoriada, además de archivada.

Precisó que con base en las pruebas que fueron aportadas con la contestación de demanda, así como con la contestación que fue allegada por la Presidencia de la República, se demostró que para el momento de la interposición de la demanda que ahora nos convoca, existían seis (6) Ministerios dirigidos por representantes del género femenino.

Manifestó que, en la actualidad nos encontramos en una similar situación

fáctica con una realidad palpable que hace inocuo un pronunciamiento nuevo sobre la legalidad del acto y es que actualmente son siete (7) los ministerios liderados por mujeres; por lo que, debe declararse la carencia actual de objeto por hecho superado, máxime cuando ya existe una decisión en tal sentido proferida por el Consejo de Estado respecto del mismo acto demandado, por el mismo objeto y en relación con la misma causa que aquí se ventila.

Señaló que cualquier otro criterio interpretativo sobre la forma de aplicar la ley de redondeo en relación con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 581 de 2000, tampoco pueden ser aplicados de manera tal que puedan afectar situaciones jurídicas que se consolidaron antes de dicha posición. De tal manera, antecedentes como el del 7 de abril de 2022, radicado 25000-23-41-000-2021-00589-00 de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal, sería claramente inaplicable en el caso concreto.

## **8. Concepto del Ministerio Público**

El representante del Ministerio Público delegado ante esta Corporación emitió concepto (documento 54 del expediente electrónico), así:

Solicitó que se declare probada la excepción de cosa juzgada propuesta por la parte demandada y estarse a lo resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en auto del 22 de julio de 2022, dictado dentro del expediente 11001-03-28-000-2021-00007-00.

Hizo referencia al artículo 303 del Código General del Proceso, para destacar en este caso concreto se cumplen los términos y las condiciones para encontrar fundada la excepción de cosa juzgada propuesta por la parte demandada.

Mencionó que, incluso, si en gracia de discusión se cuestionara tal situación por la naturaleza de la providencia dictada por el Consejo de Estado, el Tribunal tendría de todas maneras que estarse a lo resuelto en dicha decisión, pues se trata de un auto ejecutoriado proferido por un superior funcional sobre el cual carece de competencia para pronunciarse.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto

sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y, 2) análisis de los cargos de nulidad.

### **1. Objeto de la controversia**

La parte actora pretende la nulidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, con infracción de las normas en que debería fundarse, pues se vulneraron los mandatos de igualdad contenidos en la Ley 581 de 2000, también conocida como Ley de Cuotas.

A juicio del demandante, el acto acusado deviene ilegal por la infracción de las normas en las que debía fundarse pues se vulneró la denominada Ley de Cuotas.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia y el demandado Daniel Andrés Palacios Martínez, así como el agente del Ministerio Público consideran que se configuró la cosa juzgada en relación con lo decidido por la Sección Quinta del Consejo de Estado en auto del 22 de julio de 2022, dictado dentro del expediente 11001-03-28-000-2021-00007-00.

### **2. Problema jurídico**

El problema jurídico dentro del presente medio de control consiste en determinar si el Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, toda vez que dicha designación viola directamente los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas), los cuales encuentran sustento en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución Política y, en razón de ello debe declararse su nulidad o si en el presente asunto se configura la cosa juzgada, en los términos expuestos por la defensa de la parte demandada.

### **3. Marco jurídico y jurisprudencial objeto de debate**

#### **3.1. La participación de la mujer en los niveles decisorios según la Ley 581 de 2000**

La Ley Estatutaria 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, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones” contempla:*

*“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 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 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” (negrilla fuera del texto).*

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-371 de 2000, al efectuar la revisión previa y automática de la mencionada Ley Estatutaria 581 de 2000, frente a los artículos 2° y 4° estimó:

***"Artículo 2° y 3 °. Definiciones.***

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

*Por "máximo nivel decisorio" el legislador entiende que es aquél "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". **Es decir, quienes ejercen la dirección general de los organismos respectivos.***

...

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 (sic)" y los "otros niveles decisorios (sic)", 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.

...

**ARTÍCULO 4º. Participación efectiva de la mujer mediante una cuota mínima del 30 %**

33- En el artículo 4º se consagra una regla de selección según la cual, a partir del primero de septiembre de 1999, las autoridades nominadoras, obligatoriamente, deberán asegurar que mínimo el 30 % de los cargos de "máximo nivel decisorio" y de "otros niveles decisorios", sean desempeñados por mujeres. El incumplimiento de tal obligación, de acuerdo con lo establecido en el párrafo, es causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo, en caso de persistir la conducta. Señalados los niveles y cargos que se someten a esta regla de selección, entra la Corte, primero a determinar si la medida que se adopta -que en adelante denominará "la cuota"- es constitucional, para luego analizar la sanción disciplinaria correspondiente.

**La cuota del 30 %**

34- La cuota que se consagra en este artículo es, sin duda, una medida de acción afirmativa - de discriminación inversa-, que pretende beneficiar a las mujeres, como grupo, para remediar la baja participación que hoy en día tienen en los cargos directivos y de decisión del Estado. Esta cuota es de naturaleza "rígida", pues lejos de constituir una simple meta a alcanzar, es una reserva "imperativa" de determinado porcentaje; aunque entendido éste como un mínimo y no como un máximo. 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 (sic)" y los "otros niveles decisorios." A manera de ejemplo, significa que 30% de los Ministerios, 30% de los Departamentos Administrativos, 30% de la Superintendencias, etc. deben estar ocupados por mujeres y no, como algunos de los intervinientes lo sugieren, que sumados todos los cargos, el 30% de ellos corresponde a la población femenina, independientemente de si se nombran sólo ministras, o sólo superintendentes, etc". (negrilla fuera del texto).

El artículo 4º de la citada norma fue declarado condicionalmente exequible por los siguientes motivos:

"En consecuencia, la Corte condionará la exequibilidad del artículo 4º del proyecto que se revisa, en el sentido de que la regla de selección que en él se consagra, se deberá aplicar de manera paulatina, en la medida en que los cargos del "máximo nivel decisorio" y de "otros niveles decisorios" vayan quedando vacantes.



...

*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 representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable".*

Conforme a lo expuesto, los cargos de "máximo nivel decisorio" corresponden a aquellos de la mayor jerarquía en la organización, tales como el cargo ministro de la República de Colombia.

A su vez, la Corte Constitucional estableció que la cuota mínima del 30% se aplica para cada categoría de cargos que componen el máximo nivel decisorio como "cuota específica y no global", esto es, no a su conjunto a nivel estatal o al conjunto de empleos que conforman el "máximo nivel decisorio", en tanto que la participación femenina se da en función de las distintas categorías de empleo o al nivel al que pertenece.

Por su parte, la Ley 489 de 1998, "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", contempla que los Ministerios hacen parte de los organismos del sector de central de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional, de la siguiente manera:

*"ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:*

*1. Del Sector Central:*

*a) La Presidencia de la República;*

*b) La Vicepresidencia de la República;*

*c) Los Consejos Superiores de la administración;*

***d) Los ministerios** y departamentos administrativos;*

*e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

*..."*

La misma norma en cita estipula: "ARTICULO 60. DIRECCION DE LOS MINISTERIOS. La dirección de los ministerios corresponde al Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del viceministro o viceministros."

Por tanto, la dirección de los ministerios corresponde al ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del viceministro o viceministros; por lo que, en tal sentido, es el jefe del organismo, quien bajo la dirección del presidente formula las políticas relativas a su cartera, dirige la actividad administrativa y ejecuta la Ley, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 208 superior.

No obstante, debe precisarse que en el Consejo de Estado no existe actualmente un criterio unificado para establecer el redondeo de los decimales en los casos en que esta circunstancia se presente al aplicar el 30% a la totalidad de los cargos en los que se deba establecer la participación de la mujer, que trata el artículo 4° de la Ley 581 de 2000.

### **3.2. De la cosa juzgada**

La doctrina ha considerado que *"las sentencias... luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente y se hacen inmutables, por cuanto no pueden ser variadas, es decir, hacen tránsito a cosa juzgada..."*<sup>6</sup>

La institución de la cosa juzgada en la Ley 1437 de 2011, se encuentra regulada de la siguiente manera:

*"ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.*

*..."*

La norma en cita diferencia los efectos de cosa juzgada del fallo dependiendo de si se accede o no a las pretensiones anulatorias de la demanda, a saber:

i) Cuando la sentencia declara la nulidad, el efecto de cosa juzgada erga omnes implica que el acto anulado se sustrae del ordenamiento jurídico para las partes y, en tal sentido, no es posible un nuevo pronunciamiento posterior sobre su legalidad, en aras de garantizar la inmutabilidad de las decisiones judiciales y la seguridad jurídica, entre otras garantías.

---

<sup>6</sup> López Blanco, Hernán Fabio. Dupré Editores. Bogotá D.C.

ii) Si la sentencia no accede a las pretensiones anulatorias, también existe cosa juzgada erga omnes, pero solo frente a la *causa petendi juzgada*.

Al respecto, también resulta del caso precisar que la cosa juzgada no opera de forma automática o, por el simple hecho de manifestar que en determinado caso ocurrió, sino que los elementos que la configuran deben encontrarse acreditados.

Por aplicación de la remisión de la Ley 1437 de 2011, artículo 306, se acude al artículo 303 del Código General del Proceso, el cual contempla:

*"ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.*

*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.*

*La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión."*

De conformidad con lo dispuesto en la norma anterior, los elementos para que la cosa juzgada se encuentre configurada son:

- a) El mismo objeto.
- b) La misma causa.
- c) Identidad jurídica de partes.

No obstante, bajo una interpretación integral entre la normatividad, la jurisprudencia y la doctrina, se pueden establecer los siguientes presupuestos configurativos de la cosa juzgada:

i) Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada.

En relación con la naturaleza de los autos que ponen fin al proceso, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>7</sup> ha considerado lo siguiente:

*"... Sobre esta postura, pone de relevancia la Sala que tanto la doctrina como esta Corporación han aceptado de manera excepcional que algunos autos interlocutorios hacen tránsito a cosa juzgada, cuando tienen fuerza de sentencia, en la medida en que ponen fin al proceso.*

*La Corte Constitucional sobre el particular señaló:*

*'(...) Hay autos interlocutorios que tienen fuerza de sentencia cuando terminan el proceso, como el que admite el desistimiento o la transacción, o el que decreta la perención o le pone fin al proceso ejecutivo por pago, o el que declara la nulidad de todo lo actuado; proferirlos es como dictar sentencia, y por ello su ilegalidad posterior es impensable a la luz de las normas procesales civiles, de cara al orden y a la marcha segura de un proceso. Además de lo anterior, se recuerda que un auto ejecutoriado no puede ser revocado por el juez, ya que la ley procesal no establece la revocación ni de oficio ni a petición de parte después de que se produzca la ejecutoria. Tampoco puede declararse la nulidad de un acto después de ejecutoriado, ya que la parte lo consintió si no interpuso recurso o éste se resolvió, quedando ejecutoriado el proveído, y a menos que se dé una causal de nulidad que no haya sido saneada.'*<sup>8</sup>

..."

De manera que, excepcionalmente la jurisprudencia ha considerado que un auto interlocutorio puede hacer tránsito a cosa juzgada cuando tienen fuerza de sentencia, pues le ponen fin al proceso.

ii) Que ese nuevo proceso sea entre unas mismas partes, es decir, que exista identidad de partes.

En este punto, se advierte que cuando se trata de procesos de simple nulidad o de nulidad electoral, sólo es relevante a efectos de analizar si hay, o no, identidad de partes, en relación con los integrantes del extremo pasivo, puesto que tales medios de control son susceptibles de ser promovidos por cualquier persona.

iii) Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto, el cual debe entenderse como las declaraciones que se reclaman.

iv) Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa o "*causa petendi*" que dio origen a la anterior demanda, que corresponden a las

<sup>7</sup> Providencia de 25 de mayo de 2017 (con el cual se resolvió un recurso de súplica), radicación número: 11001-03-28-000-2017-00013-00, magistrada ponente Rocío Araújo Oñate, recurso extraordinario de revisión.

<sup>8</sup> "*Sentencia T-519-05 ...*"

razones o motivos por los cuales el ciudadano solicita que se declare la nulidad del acto -administrativo o electoral-.

### **3.3. De la carencia actual de objeto**

En términos generales, la carencia actual de objeto puede entenderse como aquel hecho o acto jurídico que genera la pérdida de la finalidad u objetivo del recurso, demanda o procedimiento, bien sea de carácter ordinario o constitucional, que conlleva a la pérdida de la materia o *litis* a resolver.

Como se indicó, tal figura puede configurarse tanto en medios de defensa de orden constitucional como en aquellos de naturaleza ordinaria, verbigracia en la jurisdicción contenciosa administrativa, en los medios de control de nulidad electoral.

No obstante, la figura tiene unos claros efectos de acuerdo a la sede en que se utilice, de manera que, pese a su similitud semántica, no resulta adecuado aplicarla sin detallar la finalidad del legislador y la construcción jurisprudencial de cada evento.

Por tanto, conviene diferenciar la carencia actual de objeto por sustracción de materia en los medios de control de nulidad electoral, de aquella que se configura en sede constitucional en la acción de tutela, así:

#### **3.3.1. Carencia actual de objeto por sustracción de materia (en medios de control de nulidad electoral)**

La Sección Quinta del Consejo de Estado, con la finalidad de unificar criterios relacionados con los eventos en los cuales se configura la carencia actual de objeto por sustracción de materia, profirió la sentencia de unificación del 24 de mayo de 2018<sup>9</sup>, para indicar que, esta procede cuando el acto no haya surtido efectos jurídicos, así:

*"Teniendo en cuenta los pronunciamientos judiciales de esta alta corporación, resulta imperativo terminar el proceso en la etapa inicial, cuando se pretenda la nulidad de un acto electoral o administrativo que ha sido despojado de sus efectos y que por tal circunstancia jamás produjo efectos jurídicos dado que, la razón de ser del proceso desaparece puesto que no tiene materia que controlar dado que en su vigencia no surtió efectos, conllevando con ello a que la decisión en uno u otro caso no redunde en la salvaguarda de los derechos ciudadanos.*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación 47001-23-33-000-2017-00191-02. Sentencia de Unificación del 24 de mayo de 2018. CP. Rocío Araujo Oñate.

...

La Sala unifica su postura en cuanto a:

i) Si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia, caso en el cual el funcionario judicial deberá considerar terminar el proceso en su etapa inicial, ya sea saneándolo o siguiendo las reglas de las excepciones previas previstas en el artículo 180.6 incisos 3º y 4º y no esperar a dictar una sentencia inhibitoria.

ii) Si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo mantiene su competencia para conocer de la legalidad y decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad que sirvió de sustento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando el acto tuvo eficacia, estudio que corresponde hacerlo en la sentencia.

..."

En un pronunciamiento reciente del 3 de marzo de 2022, la aludida Sección Quinta recordó el lineamiento antes expuesto, a partir de lo cual sostuvo lo siguiente:

"96. De otra parte, de entenderse que la petición de la agente del Ministerio Público encuadra en la teoría de la convalidación del acto electoral al haber sido ratificado el tratado con la OCDE, se tiene que este argumento tampoco puede ser de recibo, en tanto el demandado dejó de prestar sus servicios en dicha dignidad... aunado al hecho que en materia de nulidades electorales es inadmisibles dicha figura por cuanto no se puede aceptar la convalidación o "purga de ilegalidad" dado que las actuaciones sobrevinientes de la autoridad que produjo el acto no tienen la propiedad de refrendar la ilegalidad con que haya nacido el nombramiento, pues su avenencia a la ley se juzga a la luz de los hechos anteriores o concomitantes a su expedición<sup>10</sup>.

97. Entenderlo de otra forma, sería admitir la existencia de nulidades saneables en la formación, motivación y expedición de los actos electorales, circunscribiendo el estudio de legalidad a situaciones posteriores a su creación aspecto ajeno al presente medio de control."

Conforme a los citados pronunciamientos, debe entenderse, en estos eventos que la terminación del proceso en su etapa inicial obedece a que opera la sustracción de materia debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual permite que exista carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.

### **3.3.2. Carencia actual de objeto por hecho superado (en acciones de tutela)**

<sup>10</sup> "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia No. 8001233100020100000000, M.P: Susana Buitrago Valencia."

En relación con la aludida figura que es propia de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado: “...tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior se presenta, generalmente, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado”<sup>11</sup>. También se ha considerado que la carencia actual de objeto puede acaecer de una situación sobreviniente<sup>12</sup>.

En lo atinente al hecho superado, dicha Corporación sostuvo:

*“... comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se eliminó la vulneración a los derechos fundamentales del actor, esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, se superó la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, no se encuentran afectados ni amenazados<sup>13</sup> (regulada en el artículo 26 del decreto 2591 de 1991)<sup>14</sup>.”*

De modo que, el hecho superado obedece a lo regulado en el artículo 26 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>15</sup>, en cuanto a la cesación de la actuación impugnada, que se materializa cuando en el trámite de una acción de tutela se demuestra que la autoridad demandada ha realizado las acciones necesarias para eliminar la vulneración de los derechos fundamentales.

## **4. Análisis del caso concreto**

### **4.1. Cosa juzgada**

A través del presente medio de control se cuestiona la legalidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021 por el cual el Presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, con lo cual presuntamente se vulneraron los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, al no garantizar que mínimo

<sup>11</sup> Sentencia T - 358 de 2014.

<sup>12</sup> Sentencia T - 653 de 2017.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-472 de 2017.

<sup>14</sup> El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

<sup>15</sup> “ARTICULO 26. CESACION DE LA ACTUACION IMPUGNADA. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes.

El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente.

Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía.”

el 30% del gabinete estuviese integrado por mujeres, porcentaje mínimo que se redujo desde que la señora Alicia Arango dejó su cargo sin que fuera designada otra mujer.

La parte demandada y el agente del Ministerio Público solicitaron que se declare la cosa juzgada en relación con el proceso de idéntica naturaleza y contra el mismo nombramiento aquí demandado que se identificó con el radicado 11001-03-28-000-2021-00007-00, a cargo del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra de la Sección Quinta del Consejo de Estado, frente al que, se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

De manera que, se procederá con el análisis de los elementos configurativos de la cosa juzgada, previo a reseñar el trámite surtido en ambos procesos en cuestión.

#### **4.1.2. Trámite procesal de expedientes**

Así, del trámite procesal acaecido en los expedientes en cuestión, así:

**i) 11001-03-28-000-2021-00007-00** (proceso ante el Consejo de Estado)

Auto de fecha 26 de febrero de 2021, que ordenó remitir por competencia a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, en aplicación del numeral 9º del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

Auto del 11 de marzo de 2021, que revocó la providencia del 26 de febrero de 2021 y, en consecuencia ordenó la remisión del expediente al despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, para que continuara con el trámite correspondiente en única instancia en aplicación numeral 5º del artículo 149 ibidem, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate y, suscrito por las magistradas Araújo Oñate y Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio (con aclaración de voto).

Mediante proveído del 13 de mayo de 2021, con ponencia del magistrado Álvarez Parra se admitió la demanda y se negó la medida provisional solicitada; esta providencia la suscribieron las magistradas Araújo Oñate y Bermúdez Bermúdez (con aclaración de voto) y, los magistrados Álvarez y Moreno Rubio (con aclaración de voto).

Con providencia del 22 de julio de 2021, con ponencia del magistrado Álvarez Parra y suscrito solo por él, se declaró la carencia actual de



objeto y dio por terminado el proceso por hecho superado, al constatar que para esa fecha eran seis (6) las señoras ministras del gabinete Presidencial, por lo que claramente quedaba restaurada la participación del 30% de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio, de conformidad con la Ley de cuotas en el nivel directivo de la Presidencia de la República, en los cargos de Ministros.

**ii) 11001-03-28-000-2021-00019-00** (radicación en el Consejo de Estado), el cual quedó ante este Tribunal con la número **25000-23-41-000-2021-00756-00:**

Con providencia del 15 de junio de 2021, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate de la Sección Quinta del Consejo de Estado, se ordenó remitir por competencia el expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en atención al numeral 9° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante proveído del 26 de julio de 2021, la magistrada Rocío Araújo Oñate confirmó la providencia recurrida con ocasión de un recurso de reposición y, a su vez, ordenó remitir al siguiente magistrado en turno el recurso de súplica promovido por la parte demandada.

A través de auto del 19 de agosto de 2021, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, se confirmó la providencia del 15 de junio de 2021, mediante el cual se ordenó remitir por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en virtud de lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, pues además, se garantizaría la doble instancia. Este auto fue suscrito por los magistrados Carlos Enrique Moreno Rubio y Luis Alberto Álvarez Parra.

De lo expuesto, se concluye que si bien en ambos procesos se demandó el mismo acto de nombramiento del ministro Daniel Andrés Palacios Martínez, lo cierto es que, el trámite del recurso de súplica y sus ponencias determinaron la competencia para conocer de los mismos, en única instancia ante el Consejo de Estado (artículo 149.5 Ley 1437 de 2011) y en el Tribunal Administrativo (artículo 152.9 ibidem).

#### **4.1.2. Análisis de los elementos configurativos de la cosa juzgada**

##### **4.1.2.1. Sobre la identidad de partes**

En relación con este presupuesto debe reiterarse que cuando se trata de procesos de simple nulidad o de nulidad electoral, sólo es relevante a efectos de analizar si hay, o no, identidad de partes, en relación con los integrantes del extremo pasivo, puesto que tales medios de control son susceptibles de ser promovidos por cualquier persona.

En el presente caso, este requisito se cumple porque tanto en el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00, como en el de la referencia, el demandado es el señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior.

#### **4.1.2.2. Sobre la identidad de objeto**

Está probado que tanto en el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00 como en el actual se discute, a través del medio de control de nulidad electoral, la legalidad del acto por medio del cual se nombró como ministro del Interior al señor Daniel Andrés Palacios Martínez. Por lo tanto, se acreditó la identidad de objeto.

#### **4.1.2.3. Sobre la identidad de la *causa petendi juzgada***

La Sala observa que existe identidad entre la censura del expediente 11001-03-28-000-2021-00007-00 y la del presente proceso, pues según los antecedentes citados en el auto del 22 de julio de 2021, las razones o motivos por los cuales se demandó el nombramiento del ministro del Interior con la finalidad de desvirtuar su presunción de legalidad corresponden al desconocimiento de los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 581 de 2000, los cuales se sustentan en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución Política, pues se vulneraron los mandatos de igualdad contenidos en la citada norma, también llamada "Ley de cuotas".

No obstante, según lo establece el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, para que se configure la cosa juzgada *erga omnes* en los eventos en que se niegue la nulidad pedida, es necesario que dicha causa *petendi* sea "juzgada", esto es, discutida en el proceso de nulidad electoral que dio origen al estudio de la configuración de aquella.

De la revisión del contenido de la mencionada providencia del 22 de julio de 2021, con la cual se declaró la carencia actual de objeto "por hecho superado" y se dio por terminado el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00, se observa que se consideró "...innecesario resolver el fondo del asunto judicializado, al haber sido restituida el deber ser jurídico".

*plasmado en la norma y ante la certeza demostrada de la desaparición total de la transgresión del derecho...”.*

De manera que, para la Sala con lo decidido en el proveído del 22 de julio de 2021 no se negó lo pretendido y tampoco corresponde a una providencia que haga tránsito a cosa juzgada, pues si bien se trata de un auto interlocutorio que puso fin al proceso, este no tiene fuerza de sentencia, toda vez que no resolvió de fondo el asunto en cuestión sino que hizo uso de la figura de la *“carencia de objeto por hecho superado para dar viabilidad a la terminación del proceso... al haber sido restituida el deber ser jurídico plasmado en la norma y ante la certeza demostrada de la desaparición total de la transgresión del derecho...”.*

Adicionalmente, resulta necesario precisar que dadas las particulares del trámite que se surtió en dicho expediente, el auto del 22 de julio de 2021, sobre el cual se pretendió erigir la configuración de la cosa juzgada, fue firmado únicamente por el magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra, situación que también fue abordada en dicho proveído:

*“En cumplimiento de la orden que fue impartida a este Despacho, en el auto de 11 de marzo de la presente anualidad, sería del caso decidir sobre la viabilidad de proferir sentencia anticipada, conforme a la previsión del artículo 182A del CPACA. Sin embargo, se advierte la ocurrencia de un hecho que amerita en esta etapa procesal declarar terminado el proceso y el archivo definitivo del asunto, en aplicación de la figura de la carencia de objeto por hecho superado, aplicable en las acciones constitucionales, por analogía con la causa que se estudia.*

...

*De otro lado, esta es una decisión de ponente, de conformidad con el numeral 3 del artículo 125 del CPACA, por tratarse de una providencia interlocutoria distinta de las mencionadas en el numeral 2 de la misma disposición. En efecto, conforme al artículo 125.2 literal g) son providencias que deben dictar las salas, las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243, entre las que se encuentra “el que por cualquier causa le ponga fin al proceso”. Sin embargo, el mismo artículo 125 precisa en el literal g) que el auto que da por terminado el proceso, para que sea de Sala, debe tratarse de una providencia de primera instancia. En consecuencia, por ser este un proceso de única instancia, tal como lo ordenó la Sala mediante auto del 11 de marzo de 2021, se emitirá por el suscrito magistrado la presente providencia”*

De modo que, lo antes advertido cobra relevancia para destacar que el aludido auto del 22 de julio de 2021 no tiene fuerza de sentencia y por tanto, tampoco hace tránsito a cosa juzgada, puesto que, el propósito de tal figura es la de dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico en general y, a prohibir a la autoridad judicial

conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto<sup>16</sup>, y en ese proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00 no se decidió de fondo la controversia.

Sumado a que, a voces del artículo 278 del Código General del Proceso son sentencias las que *"...deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias."*

A su vez, resulta necesario precisar que la Sección Quinta del Consejo de Estado el 24 de mayo de 2018<sup>17</sup> unificó la postura en relación con la aplicación de la carencia actual de objeto, pero por "sustracción de materia", en aquellos eventos en los que el acto demandado no produce efectos jurídicos, porque no es necesario el estudio de su legalidad, mientras que la sobre la aplicación de la figura de *"carencia actual de objeto por hecho superado"*, propio de las acciones de tutela, en medios de control de nulidad electoral no cuenta con un criterio unificado al interior de dicha Corporación.

En ese sentido, de forma reciente la aludida Alta Corte recordó que en materia de nulidades electorales es inadmisibles la aplicación de la teoría de la convalidación del acto electoral o "purga de ilegalidad", puesto que las actuaciones sobrevinientes de la autoridad que produjo el acto no tienen la propiedad de refrendar la ilegalidad con que haya nacido el nombramiento, en tanto que su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, se juzga por lo acaecido con anterioridad o de manera concomitante.

En relación con la teoría de la convalidación de los actos administrativos, en especial, de la llamada "purga de ilegalidad", la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado:

*"De acuerdo con la doctrina la 'purga de ilegalidad' consiste 'en la desaparición del vicio de nulidad que estuviere afectado a un determinado acto administrativo, por efecto directo de modificaciones en las normas que le sirven de fundamento o en el ordenamiento jurídico que le es aplicable, o por disposición expresa del legislador o del Constituyente, éste último evento 'corresponde a la convalidación del acto administrativo'<sup>18</sup>.*

---

<sup>16</sup> Sentencia C-774 de 2001.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación 47001-23-33-000-2017-00191-02. Sentencia de Unificación del 24 de mayo de 2018. CP. Rocío Araujo Oñate.

<sup>18</sup> "BERROCAL GUERRERO. Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo*. Librería Ediciones El Profesional. Sexta Edición. Bogotá. 2014. Pág. 566".

*Así pues, se tiene que dicho fenómeno hace parte de la llamada teoría de la convalidación de los actos administrativos a través de la cual se otorga efectos hacía atrás en cuanto atribuye validez a la disposición desde su origen<sup>19</sup>.*

*Ahora bien, respecto de su aplicación y su declaratoria en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Sala recuerda que en sentencia de 19 de diciembre de 2005<sup>20</sup>, con ponencia del Consejero de Estado doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se consideró que 'conforme a los principios que gobiernan la materia objeto de estudio por la Jurisdicción Contencioso Administrativa no se considera de recibo la aplicación de la llamada 'purga de ilegalidad' por cuanto los actos administrativos acusados se juzgan a la luz de la normativa vigente al momento de su expedición, lo cual implica que el aludido fenómeno no proceda frente a la actividad de control que a esta Jurisdicción incumbe' ...<sup>21</sup> (subrayado fuera del texto original)*

*Asimismo, la citada Corporación ha señalado que "...no todos los vicios del acto administrativo pueden ser susceptibles de convalidación: escapan a esta posibilidad de saneamiento, la carencia absoluta de competencia, a menos que se trate de una competencia puramente interna, o el acto ilícito porque su contenido no se ajusta a las normas jurídicas vigentes. 'Dada su naturaleza este vicio no puede subsanarse, pues el acto de convalidación, por tener también contenido ilícito, sería así mismo nulo'...."<sup>22</sup>*

Por lo expuesto, si bien el auto interlocutorio del 22 de julio de 2021 dio por terminado el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00, lo cierto es que, la censura en cuestión, esto es, si con el nombramiento demandado se violaron los mandatos de igualdad de la Ley 581 de 2000, no se analizó de fondo en dicho expediente, por lo que, tal providencia ni tiene fuerza de sentencia, ni hace tránsito a cosa juzgada.

En consecuencia, se declarará no probada la excepción propuesta relativa a la configuración de la cosa juzgada y, se procederá con el estudio de la causal de nulidad invocada, así:

#### **4.2. Cargo único: infracción de las normas en que debía fundarse**

Específicamente, para la parte demandante, el incumplimiento de la Ley 581 de 2000 se remonta a la dejación del cargo de la ministra del Interior

<sup>19</sup> "Ver entre otras la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de abril de 1999. Rad.: S - 650. Magistrado Ponente: Dr. Amado Gutiérrez Velásquez".

<sup>20</sup> «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de diciembre de 2005. Rad.: 2001 - 00342. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo».

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., 1º de diciembre de 2016. Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00192-02. Actor: Carlos Andrés Miranda Flórez. Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

<sup>22</sup> Subrayado fuera del texto original. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Jacobo Pérez Escobar. Bogotá, D. E., 2 de abril de 1982. Radicación número: Actor: Jaime Calderón Gámez.

Alicia Arango. Cuando ella ejercía como ministra, había 5 mujeres más en otras carteras: Claudia Blum de Barberi en el Ministerio de Relaciones Exteriores; María Victoria Angulo González en el Ministerio de Educación Nacional; Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ángela María Orozco Gómez en el Ministerio de Transporte; y Mabel Gisela Torres Torres en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La parte actora sostuvo que después de que la ministra Alicia Arango dejó su cargo, la participación de las mujeres en el Gabinete se redujo a un 27,7%, pues hay 5 mujeres ministras de un total de 18 cargos de ministros/as. Por lo anterior, con la dejación de cargo de Alicia Arango, automáticamente surgía el deber del Presidente de aumentar la participación de las mujeres y alcanzar el mínimo requerido. Para ello, el Presidente contaba con vacantes disponibles, pues el ministro de Cultura había dejado su cargo, y también estaba vacante la jefatura del ministerio del Interior. No obstante, el Presidente hizo los nombramientos respectivos y no designó a ninguna mujer en los cargos.

Por lo que, a juicio de los demandantes, existiendo un deber de aumentar la participación de las mujeres en el Gobierno porque ésta estaba reducida a un porcentaje ilegal, el Presidente ocupó las vacantes sin nombrar a una mujer, muy a pesar del deber de completar el 30% de las vacantes, pues el Presidente decidió reducir al 27,7% de participación de mujeres.

De manera que, para la parte actora todas las designaciones posteriores a la disminución del porcentaje de participación mínimo, infringen directamente la ley pues desconocen el deber legal de asegurar un 30% mínimo de participación de mujeres, que deriva de los artículos 2º y 4º de la Ley 581 de 2000.

Lo anterior, se puede traducir en la siguiente fórmula:

$$\begin{array}{l}
 18 \text{ carteras ministeriales} \longrightarrow 100\% \\
 5 \text{ carteras ministeriales por mujeres} \longrightarrow X \\
 \\
 X = \frac{5 \times 100}{18} = \mathbf{27.77\%}
 \end{array}$$

Para el ministro demandado, al igual que la Presidencia se satisface el requisito mínimo establecido en el artículo 4º de la Ley 581 de 2000, el cual se representa en la siguiente fórmula en la actualidad:

$$\begin{array}{l}
 18 \text{ carteras ministeriales} \longrightarrow 100\% \\
 \\
 X \longrightarrow 30\% \\
 \\
 X = \frac{18 \times 30}{100} \\
 \\
 X = 540/100 = \mathbf{5.4}
 \end{array}$$

Lo anterior, por cuanto la anterior regla de tres demuestra, matemáticamente, que el número de carteras ministeriales a las cuales debe proveerse como cabeza de la entidad una mujer es de cinco punto cuatro (5.4), número que por ser decimal, y al ser imposible asignar 5.4 carteras ministeriales, debe aproximarse al número entero más cercano, en este caso, cinco (5).

Así las cosas, para los demandantes con 5 mujeres como cabeza de ministerios se estaría cubriendo sólo un 27.77% de la cuota, mientras que para los demandados, por la figura del redondeo, el 5.4 debe acercarse a 5, de modo que, el 30% de los ministerios sí estaría cubierto con las 5 mujeres que, en la fecha de presentación de la demanda, estaban nombradas como ministras.

En lo particular, se encuentra que la norma es clara al establecer que las mujeres, en este caso en el gabinete ministerial, deben tener una participación del 30% mínimo de los cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios, que en atención a los cuestionamientos de los demandantes tal porcentaje se lograría con 6 ministerios, mientras que los demandados se establece en 5, a pesar de que, a la fecha de contestación de la demanda, las mujeres ya ocupaban 6 ministerios.

Por tanto, para determinar si el decreto demandado fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse o si por el contrario, el referido nombramiento se encuentra conforme al ordenamiento legal, se procederá con el siguiente análisis:

Al momento de la expedición del acto acusado, así como de la presentación de la demanda, cinco mujeres ostentaban el cargo de ministras, a saber:

N.º	Ministerio	Nombre del Ministro/a	Decreto de nombramiento	Fecha del nombramiento

1	Ministerio de Relaciones Exteriores	Claudia Blum De Barberi	Decreto 2146 de 2019	26 de noviembre de 2019
2	Ministerio de Educación Nacional	María Victoria Ángulo González	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
3	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe	Decreto 625 de 2020	4 de mayo de 2020
4	Ministerio de Transporte	Ángela María Orozco Gómez	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
5	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Mabel Gisela Torres Torres	Decreto 025 de 2020	10 de enero de 2020

Los demás ministerios eran ocupados por hombres, así:

	<b>Ministerio</b>	<b>Nombre del Ministro/a</b>	<b>Decreto de nombramiento</b>	<b>Fecha del nombramiento</b>
1	Ministerio del Interior	Daniel Andrés Palacios Martínez	Decreto 033 de 2021	18 de enero de 2021
2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Alberto Carrasquilla Barrera	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
3	Ministerio de Justicia y del Derecho	Wilson Ruiz Orejuela	Decreto 1328 de 2020	4 de octubre de 2020
4	Ministerio de Defensa Nacional	Diego Andrés Molano Aponte	Decreto 134 de 2021	6 de febrero de 2021
5	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Rodolfo Enrique Zea Navarro	Decreto 256 de 2020	24 de febrero de 2020



6	Ministerio de Salud y Protección Social	Fernando Ruiz Gómez	Decreto 333 de 2020	3 de marzo de 2020
7	Ministerio del Trabajo	Ángel Custodio Cabrera Báez	Decreto 296 de 2020	27 de febrero de 2020
8	Ministerio de Minas y Energía	Diego Mesa Puyo	Decreto 913 de 2020	1 de julio de 2020
9	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	José Manuel Restrepo Abondano	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
10	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Carlos Eduardo Correa Escaf	Decreto 1325 de 2020	3 de octubre de 2020
11	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Jonathan Tybalt Malagón González	Decreto 1514 de 2018	7 de agosto de 2018
12	Ministerio de Cultura	Pedro Felipe Buitrago Restrepo	Decreto 030 de 2021	12 de enero de 2021
13	Ministerio del Deporte	Ernesto Lucena Barrero	Decreto 1692 de 2019	16 de septiembre de 2019

Por tanto, como la Ley 581 de 2000 establece que el mínimo de la cuota para la participación de las mujeres es del 30%, la Sala debe determinar si el 30% de los 18 ministerios existentes para la expedición del acto acusado, que da como resultado la cifra de 5.4, debe aproximarse al número 5 o al número 6, para con ello establecer si el Presidente de la República cumplió con lo dispuesto en la "Ley de Cuotas" al momento de realizar el nombramiento demandado.

En la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional al analizar la mencionada norma, propugnó por la igualdad real y efectiva y participación política de población femenina, a partir de lo cual consideró que "[l]as acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de

*las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.*"<sup>23</sup>

En tal sentido, como en el estudio de constitucionalidad del artículo 4 ° de la Ley 581 de 2000, el Alto Tribunal Constitucional señaló que "la cuota que se consagra en este artículo es, sin duda, una medida de acción afirmativa - de discriminación inversa-, que pretende beneficiar a las mujeres, como grupo, para remediar la baja participación que hoy en día tienen en los cargos directivos y de decisión del Estado", y que dicha cuota debe entenderse como "un mínimo y no como un máximo", la Sala aplicará en el presente asunto el criterio interpretativo según el cual, el número de vacantes de los ministerios debe ser en favor del grupo objeto de protección, esto es, de las mujeres.

Por lo expuesto, ante la falta de un criterio unificado que señale la determinación del 30% al que alude la norma, el resultado matemático del 30% de los 18 ministerios, que es 5.4, deberá ser aproximado al número entero siguiente, es decir, al número 6, pues la norma aplica en favor del grupo históricamente discriminado y no en contra de este<sup>24</sup>.

De modo que, con el Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el Presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, se disminuyó la participación de las mujeres en los ministerios, ya que con los 5 cargos ocupados por mujeres, a la fecha de su expedición, representan menos del 30%, incumpliendo con los mínimos exigidos en el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, pues al haber nombrado a un hombre mediante el acto acusado, se contaba con menos del 30% de participación de la mujer en el gabinete ministerial.

Así las cosas, las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperidad, pues se logró acreditar que el presidente de la República, al proferir el decreto acusado se infringió el ordenamiento jurídico, toda vez que se desconoció lo dispuesto en los artículos 1°, 2° y 4° de la Ley 581 de 2000, al no contar en la conformación ministerial con la participación mínimo del 30% de mujeres, lo cual se lograba con un mínimo de 6 mujeres ministras.

En consecuencia, se accederá a la pretensión de nulidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por las consideraciones expuestas en precedencia y, se ordenará al presidente de la República para que, al hacer un nuevo nombramiento, éste cumpla con las disposiciones de la

<sup>23</sup> Subrayado fuera del texto original.

<sup>24</sup> Tal aproximación ya ha sido aplicada por el Consejo de Estado en el proceso 11001-03-28-000-2021-00007-00, al señalar que en el expediente 19001-23-33-000-2015-00602-01 se argumentó "que al ser 18 el número de candidatos inscritos, la cuota del 30% de que trata la mencionada norma, se cumplía con 6 inscritos, pues el 30% de 18, es 5.4, de lo que se infiere, que se aproximó al número entero siguiente, es decir, a seis."

Ley 581 de 2000, pues está obligado a nombrar, al menos el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio en los Ministerios, a mujeres.

Adicionalmente debe precisarse que, por tratarse de un medio de control de orden constitucional, en el que se ventila una controversia de interés público, no procede la condena en costas a la parte vencida.

Finalmente, se advierte que de conformidad con los Decretos legislativos 491 de 2020 (artículos 11 y 12) y 806 de 2020 (artículo 2º), así como lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala deliberó y aprobó el proyecto por medios virtuales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "B"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el demandado el señor Daniel Andrés Palacios Martínez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del Decreto 033 del 12 de enero de 2021, por el cual el Presidente de la República nombró al señor Daniel Andrés Palacios Martínez, como ministro del Interior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes y al Ministerio Público de conformidad con lo señalado en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente.

#### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

*Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.*