



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 110010315000-2023-01852-00

Referencia: Acción de tutela

Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

TESIS: SE DECLARA IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE AMPARO POR INCUMPLIR EL REQUISITO DE LA SUBSIDIARIEDAD. ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIÓN ADMINISTRATIVA PARTICULAR EMITIDA EN EL TRÁMITE DE UN CONCURSO DE MÉRITOS, DEL CUAL EL ACTOR FUE EXCLUIDO POR NO ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO. NO SE ACREDITÓ LA EXISTENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE.

DERECHOS FUNDAMENTALES: AL DEBIDO PROCESO, AL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS Y A LA IGUALDAD.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la solicitud de tutela presentada por el actor contra el **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA- UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL¹**.

¹ En adelante la UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

I. – ANTECEDENTES

I.1.- La Solicitud

El señor **VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES**, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a cargos públicos y a la igualdad, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** al expedir la Resolución núm. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, dentro del concurso de méritos adelantado con ocasión a la Convocatoria núm. 27, para proveer cargos de carrera en la Rama Judicial.

I.2.- Hechos

Manifestó que se inscribió como aspirante al cargo de **JUEZ PROMISCOU MUNICIPAL** dentro de la Convocatoria núm. 27 adelantada con fundamento en el Acuerdo núm. PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, emitido por el **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Precisó que, una vez aprobado el examen de conocimientos y aptitudes, la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** expidió la Resolución núm. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, en la que lo rechazó del concurso por la causal 3.5 del referido acuerdo, esto es, *"[...] No presentar la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades [...]"*.

Expuso que solicitó a la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** la verificación de los documentos que aportó con la inscripción, no obstante, dicha autoridad confirmó la decisión inicial por cuanto no se había aportado la declaración en formato PDF.

Indicó que si bien no aportó en formato PDF la referida declaración, sí cumplió con dicho requisito, porque al momento de iniciar el proceso de inscripción debía aceptarse un recuadro predeterminado que contenía la misma manifestación.

Agregó que además es claro que al momento de la inscripción no se encontraba incurso en ninguna inhabilidad o incompatibilidad para el ejercicio del cargo al que se postuló, porque se encontraba vinculado como empleado de la **RAMA JUDICIAL**.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Comentó que, para el momento de la inscripción al referido concurso, estaba inscrito en la Convocatoria 4, para cargos de empleados judiciales, en la que aportó la declaración echada de menos por el accionado.

Puso de presente que la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** también exigió una declaración que debía presentarse sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el cargo y cuya falta daba lugar al rechazo por la causal 3.8 del acuerdo de la convocatoria, no obstante, dicho requerimiento fue convalidado con la firma del cuadernillo de la prueba, en el que había una manifestación predeterminada sobre dicho aspecto.

I.3.- Fundamentos de la solicitud

Precisó que de conformidad con el artículo 9 del Decreto 019 de 10 de enero 2012², cuando se esté tramitando una actuación ante una entidad, esta no puede exigir documentos que ya reposen en sus archivos.

² "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Mencionó que de entenderse que el requisito aludido solo se podía acreditar con el documento PDF, debe advertirse que se trata de un exceso ritual manifiesto que conlleva la inaplicación de la justicia material.

Resaltó que, en un anterior concurso, al resolver solicitudes de verificación de documentos interpuestas contra la Resolución CJRES14-8 del 27 de enero de 2014, la accionada permitió la admisión de concursantes que acreditaron el cumplimiento de requisitos a través de la petición aludida.

Destacó que, en la medida que el proceso de selección sigue en trámite, los mecanismos ordinarios de defensa serían ineficaces para la protección de las garantías deprecadas.

I.4.- Pretensiones

Como consecuencia de lo anterior, el actor pretende lo siguiente:

“[...] **TUTELAR** mis derechos fundamentales al mérito, al acceso a cargos públicos, a la igualdad y al debido proceso. En consecuencia, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura que disponga mi **ADMISIÓN** a la etapa subsiguiente de la Convocatoria Nro. 27[...].”



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

I.5.- Defensa

I.5.1.- La **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** solicitó denegar el amparo deprecado por ausencia de vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Apuntó que de conformidad con el artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia le corresponde reglamentar la carrera judicial, por lo que expidió el Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, para adelantar el concurso de méritos al que alude el actor.

Señaló que con las inscripciones al concurso los aspirantes manifestaban que se encontraban conformes con las normas establecidas en el acuerdo de la Convocatoria, sin que hasta el momento curse una demanda contenciosa por el asunto aquí debatido.

Añadió que, en efecto, conforme con los numerales 1.1 y 2.4 del artículo 3 del acuerdo aludido, como requisito de la inscripción, los concursantes debían anexar un documento escaneado y cargado en formato PDF en el que manifestaran bajo juramento no estar incursos



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

en causal de inhabilidad o incompatibilidad, por lo que no hacerlo era causal de rechazo conforme con el numeral 3.5 de la misma norma.

Expuso que no puede predicarse un trato desigual frente al requisito establecido en el numeral 3.8 de la norma indicada, relativo a la manifestación sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos que fue convalidado con la firma del cuadernillo de las pruebas, porque la exigencia de la declaración de inexistencia de impedimentos e inhabilidades en documento PDF fue establecida de forma expresa.

Adujo que tampoco es procedente dar validez a otros documentos que el actor haya podido presentar en otras convocatorias, porque cada proceso se administra de forma independiente, de cara a su propia regulación, sin que sea válido acudir a otro tipo de criterios para entender subsanada dicha exigencia.

Comentó que los actos administrativos implicados gozan de presunción de legalidad, por lo que el actor cuenta con los mecanismos ordinarios para cuestionarlos y, en consecuencia, la acción de tutela carece del requisito de procedibilidad de la subsidiariedad para abordar el estudio del fondo del asunto.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

I.5.2.- La señora **PILI NATALIA SALAZAR SALAZAR**, con ocasión de la vinculación general que se dispuso en el auto admisorio de la solicitud de amparo para los demás participantes del proceso de selección origen de la controversia, puso de presente que también es aspirante en la Convocatoria núm. 27 y manifestó que intervenía con el fin de coadyuvar las pretensiones del actor.

Indicó que, en su sentir, la autoridad accionada “[...] desconoció varias normas del ordenamiento jurídico y algunas reglas de la convocatoria, entre las más groseras, desconoce el principio de equivalente funcional (artículo 6 de la Ley 527 de 1999) de la misma manera que el principio de neutralidad tecnológica, mediante los cuales la Corte Constitucional estableció que los mensajes de datos deben ser tratados de la misma forma como los escritos en papel [...]”.

Destacó que la procedencia de la presente acción constitucional “[...] se secunda por tratarse lo denunciado de un error grosero de la administración, superlativo y mayúsculo, ya que abrupta y paladinamente, viene socavando el ordenamiento jurídico [...]”.

I.5.3.- La señora **JESSICA TATIANA GÓMEZ MACÍAS** allegó un



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

correo electrónico en el que señaló que intervenía en el presente asunto como tercera con interés directo en las resultas del proceso, conforme con el memorial que anexaba.

No obstante, de acuerdo con el soporte de recibo del correo electrónico y, en particular, de la constancia que dejó Secretaría en el índice 10 del expediente digital en SAMAI³, se advierte que aquella no allegó ningún documento adjunto.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y en virtud del artículo 2º del Acuerdo número 377 de 11 de diciembre de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de las acciones de tutela entre las Secciones; y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 de la misma Sala, que asigna a esta Sección el conocimiento de las acciones de tutela.

³ "Se deja constancia que no se allega documento adjunto".



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991⁴. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que solo procede cuando el afectado no dispone de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

Cuestión previa

Previo al planteamiento del problema jurídico, la Sala se pronunciará respecto de la solicitud de coadyuvancia presentada por la señora **PILI NATALIA SALAZAR SALAZAR** y la intervención de la señora **JESSICA TATIANA GÓMEZ MACÍAS**.

⁴ «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

La coadyuvancia está prevista en el artículo 13 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991⁵, en el cual se establece que las personas que tengan un interés legítimo en el resultado del proceso también pueden intervenir en el mismo para coadyuvar u oponerse a las pretensiones de la demanda.

Así mismo, el artículo 71 del Código General del Proceso, aplicable al trámite de la acción de tutela por remisión del artículo 4 del Decreto 306 de 19 de febrero de 1992⁶, prevé que las personas que tengan relación sustancial con una de las partes del proceso pueden intervenir como coadyuvantes mientras no se haya dictado sentencia de segunda instancia.

A propósito de la Convocatoria núm. 27, en **sentencia SU 067 de 24 de febrero de 2022**, con ponencia de la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, la Corte Constitucional hizo algunas precisiones en relación con la figura de la coadyuvancia e intervinientes en este tipo de asuntos, así:

"[...] Cuestión previa: la intervención de coadyuvantes en los procesos bajo revisión"

⁵ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

⁶ "Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991".



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

75. *Asunto que debe resolverse.* Antes de dar comienzo al análisis anunciado, la Sala Plena encuentra necesario analizar un asunto previo, que incide en los efectos de la decisión que habrá de adoptarse en esta oportunidad. Esta cuestión tiene origen en la ingente cantidad de intervenciones que se han presentado, durante los trámites de instancia y de revisión de los fallos bajo revisión, por personas que se encuentran en una situación similar a la de los demandantes.

76. *Fundamento normativo de la figura de la coadyuvancia.* El inciso segundo del artículo trece del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que tenga «un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él», para respaldar las pretensiones del actor o de la persona o autoridad pública contra la cual se dirige la acción de tutela^[32]. La jurisprudencia constitucional ha definido la coadyuvancia en los procesos de tutela como «la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela»^[33]. En este sentido, ha considerado que los coadyuvantes poseen la facultad para intervenir dentro del proceso, por el interés personal en la suerte de las pretensiones de una de las partes y solo con el fin de manifestar su apoyo a estas^[34].

77. *Límites a la coadyuvancia.* Pese a la informalidad propia de la acción de tutela, que se transmite a la figura procesal bajo análisis, la jurisprudencia ha advertido que la coadyuvancia se encuentra sometida a límites, que pretenden conservar la índole jurídica que tiene esta figura procesal. En la medida en que quien actúa empleando este título lo hace para *coadyuvar* las pretensiones de una parte, no puede actuar en contra de los intereses de esta: «[E]l coadyuvante, entonces, ejercita, dentro del proceso, las facultades que le son permitidas y, en todo caso, **no puede afectar a la parte**, pues de la esencia de la coadyuvancia es la intervención antes de la sentencia de única o de segunda instancia, para prestar ayuda, mas no para hacer valer pretensiones propias»^[35] [énfasis fuera de texto]. De igual manera, atendiendo la remisión al Código General del Proceso, se entiende que el coadyuvante no podrá llevar a cabo actos procesales que «impliquen disposición del derecho en litigio»^[36].



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

De lo anterior resulta que las facultades del coadyuvante se encuentran sometidas a límites, que surgen de la propia naturaleza de la institución procesal que permite su intervención en la causa judicial.

78. *Límites a la posibilidad de plantear nuevos argumentos por la vía de la coadyuvancia.* En esta oportunidad, es preciso analizar la posibilidad de modificar, por esta vía, el problema jurídico planteado en la acción de tutela, mediante la formulación de argumentos y razonamientos distintos a los planteados en el escrito de demanda. Dicho asunto fue examinado en la Sentencia T-1062 de 2010. En dicha ocasión, la Corte conoció una acción de tutela que fue coadyuvada por terceros que tenían un interés legítimo en la decisión. En calidad de coadyuvantes, plantearon argumentos diferentes a los que fueron expuestos en el escrito de tutela y elevaron peticiones específicas, que tenían por objeto favorecer sus intereses particulares. Al analizar este asunto, la Corte manifestó lo siguiente:

*[E]s claro entonces que la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, **sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia** [énfasis fuera de texto].*

79. Atendiendo esta consideración, en la providencia en comento, la Corte acotó en los siguientes términos el alcance de los escritos de coadyuvancia presentados: «Bajo esa calidad [de coadyuvantes], se entenderá que su participación en el trámite de esta tutela, se limita a apoyar y compartir las reclamaciones que hace la parte demandante [...], razón por la cual, **el pronunciamiento que se emita por parte de esta Sala de Revisión, se atenderá a los fundamentos contenidos en la demanda de tutela, y no se pronunciará respecto de aquellos que difieran o no hagan parte en ésta**» [énfasis



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

fuera de texto].

80. Conclusión en el caso concreto. Durante el trámite de instancia de los expedientes T-8.252.659 y T-8.258.202, se recibió un número ingente de escritos de personas que coadyuvaron las demandas interpuestas. En su gran mayoría, se trataba de aspirantes que, al igual que los accionantes, superaron la prueba de conocimientos y aptitudes practicada el 2 de diciembre de 2018. Los intervinientes manifestaron su respaldo a las pretensiones formuladas en los procesos bajo revisión, plantearon diversos argumentos contra la Resolución CJR20-0202, solicitaron la práctica de pruebas y el reconocimiento de dictámenes periciales preparados por ellos y reclamaron la extensión de los efectos de esta providencia, a través de los dispositivos establecidos con dicho propósito por la jurisprudencia (efectos inter comunis e inter pares).

81. Teniendo en cuenta que quien actúa en calidad de coadyuvante tiene vedado «realizar planteamientos distintos [...] que difieran de los hechos por el demandante»[37], la Sala Plena centrará su atención en los argumentos planteados en las cuatro acciones de tutela que aquí se revisan. Por consiguiente, en cuanto a las peticiones elevadas por los intervinientes, únicamente habrá de pronunciarse sobre la solicitud de conceder la extensión de los efectos de esta sentencia. Tal petición debe ser resuelta como consecuencia de la jurisprudencia constitucional que impone este remedio cuando el principio de igualdad así lo exige [...]”. (Destacados originales)

Conforme con la sentencia de unificación en cita, los coadyuvantes poseen la facultad para intervenir dentro del proceso, por el interés personal en la suerte de las pretensiones de una de las partes y solo con el fin de manifestar su apoyo a estas, más no para hacer valer sus propias demandas.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Además, en los asuntos en los que se presenten coadyuvancias o intervenciones, el estudio de los casos solo debe limitarse a los fundamentos formulados por las partes, sin que haya lugar a pronunciarse respecto de aquellos que difieran o no hagan parte de sus argumentaciones.

Precisado lo anterior, la Sala advierte que aceptará la solicitud de coadyuvancia de la señora **PILI NATALIA SALAZAR SALAZAR**, comoquiera que su intervención está encaminada a apoyar la solicitud de amparo de la referencia, no obstante, el análisis del caso versará sobre los argumentos planteados por el actor, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En relación con la señora **JESSICA TATIANA GÓMEZ MACÍAS**, la Sala se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno, comoquiera que no allegó el documento anexo, con el cual sostuvo que fundamentaría su intervención.

Caso concreto

En el presente caso, el actor instauró la acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso,



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

al acceso a cargos públicos y a la igualdad, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** al expedir la Resolución núm. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, dentro del concurso de méritos adelantado con ocasión de la Convocatoria núm. 27, para proveer cargos de carrera en la Rama Judicial.

A través de la referida decisión la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** rechazó del referido concurso al actor, bajo el argumento de que no aportó en documento independiente, escaneado y en formato PDF la declaración juramentada de no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades, conforme con las normas que regulan la convocatoria.

La controversia deviene del hecho de que el actor estima que, si bien no aportó el documento aludido, el requisito puede tenerse por cumplido a través de otras vías, partiendo del hecho de que ha participado en otras convocatorias de la Rama Judicial en las que ya lo ha aportado, además de que para la fecha de inscripción era empleado judicial.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Además, el actor cuestiona la exigencia del referido requisito bajo el argumento de que constituye un exceso ritual manifiesto, además porque asegura haber cumplido con la exigencia al aceptar y llenar algunas de las casillas del formulario electrónico en tal sentido.

Precisado lo anterior, el problema jurídico que debe resolver la Sala consiste en establecer si el presente caso cumple con los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela, en especial el requisito de la subsidiariedad y, de ser así, determinar si la autoridad accionada vulneró los derechos deprecados por el actor, al expedir la Resolución núm. CJR26-0061 de 8 de febrero de 2023, en cuanto se le rechazó del concurso de méritos adelantado con ocasión a la Convocatoria núm. 27.

De la improcedencia de la acción de tutela por carencia del requisito de subsidiariedad

El artículo 6º del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, «*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*», prevé como causal de improcedencia que **«existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un**



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

perjuicio irremediable. *La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante» (Subrayas y negrillas fuera del texto).*

Lo anterior significa que este mecanismo de amparo ostenta un carácter **excepcional y subsidiario**, pues solo es procedente cuando el interesado no cuenta con otros medios jurisdiccionales para que sus peticiones sean examinadas, a menos que, existiendo tales mecanismos, esta acción se instaure en forma transitoria, en aras de obtener una protección urgente e inmediata de sus derechos.

Así pues, el no atender dicho carácter excepcional y subsidiario, afecta el ordenamiento jurídico, habida cuenta que la garantía de los derechos fundamentales no sería examinada por su juez natural idóneo para resolver las controversias jurídicas de acuerdo con las competencias establecidas por el legislador.

No obstante, **solo en caso de que se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el Juez Constitucional podría intervenir**, pero únicamente para la protección de los derechos fundamentales que encuentre amenazados o vulnerados, de lo



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

contrario «**deberá declarar la improcedencia de la acción de amparo** y en consecuencia se exhortará a los tutelantes para que se dirijan ante el juez ordinario que de manera preferente debe conocer del fondo del asunto.»⁷ (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En relación con la Convocatoria núm. 27 y la procedencia de la acción de tutela para cuestionar sus actos administrativos, en la sentencia SU 067 de 24 de febrero de 2022, la Corte Constitucional precisó:

“[...] esta corporación ha manifestado que la acción de tutela no es, en principio, el medio adecuado para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos resultan infringidos por la expedición de un acto administrativo. Dicha postura ha dado lugar a una línea jurisprudencial pacífica y reiterada^[52]. Su fundamento se encuentra en el hecho de que el legislador ha dispuesto los medios de control de la Ley 1437 de 2011 como los instrumentos procesales para demandar el control judicial de los actos administrativos^[53].

94. Según este diseño normativo, el proceso judicial que se surte ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados en este contexto. Allí, los interesados pueden reclamar no solo el control de legalidad correspondiente, sino, además, el restablecimiento de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados. **Las medidas cautelares que ofrece la Ley 1437 de 2011, las cuales permitirían prevenir la consumación de un daño definitivo mientras se surte la causa judicial, corroboran la idoneidad de los aludidos medios de control en este campo.**

95. Esta regla general ha sido igualmente acogida en el ámbito

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-175 de 14 de marzo de 2011, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

de los concursos de méritos. Al respecto, esta corporación ha manifestado que el juez de lo contencioso administrativo es la autoridad llamada a juzgar las violaciones de los derechos fundamentales que ocurran en este tipo de actuaciones administrativas. Al respecto, ha manifestado que «por regla general, [...] es improcedente la acción de tutela que pretenda controvertir los actos proferidos por las autoridades administrativas que se expidan con ocasión de un concurso de méritos, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales como lo dispone el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011»^[54]. **La posibilidad de emplear las medidas cautelares, «que pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión»^[55], demuestra que tales acciones «constituyen verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos»^[56].**

96. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha instaurado tres excepciones a la regla general de improcedencia de la acción de tutela, en el campo específico de los concursos de mérito^[57]. Los actos administrativos que se dicten en el curso de estas actuaciones administrativas podrán ser demandados por esta vía cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: *i*) inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido, *ii*) configuración de un perjuicio irremediable y *iii*) planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo. A continuación, se explican estas hipótesis.

97. *Inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido.* La primera excepción se basa en el reconocimiento de la existencia de ciertos actos que, de conformidad con las reglas del derecho administrativo, no pueden ser sometidos a escrutinio judicial. En estos casos, la solicitud de amparo resulta procedente por cuanto «la persona afectada no tiene mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran»^[58]. Habida cuenta de esta circunstancia, la acción de tutela actúa «como mecanismo definitivo, cuando se controvierten actos de trámite o de ejecución que vulneren derechos fundamentales, comoquiera que tales decisiones no son susceptibles de discusión jurisdiccional ante lo Contencioso Administrativo»^[59].



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

98. *Urgencia de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable.* La segunda excepción a la regla general de improcedencia de la acción de tutela contra estos actos administrativos se funda en la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable^[60]. Este supuesto de hecho se presenta cuando «por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción»^[61].

99. *Planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo.* Finalmente, la tercera salvedad reconocida por la jurisprudencia constitucional se basa en la especial índole que presentan ciertos problemas jurídicos. De conformidad con el criterio expresado en las sentencias T-160 de 2018 y T-438 de 2018, algunas demandas plantean controversias que desbordan el ámbito de acción del juez de lo contencioso administrativo. En tales casos, «las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales»^[62].

100. *Las acciones sometidas a revisión se encuadran en el supuesto de ausencia de medios de control.* Las acciones de tutela interpuestas por los demandantes se enmarcan en el primer supuesto de hecho. Esto es así dado que la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo de trámite, motivo por el cual no puede ser sometido al escrutinio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así lo confirma la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la cual reconoce que los medios de control de la Ley 1437 de 2011 no pueden ser empleados en el caso particular de los actos de trámite. En todo caso, según se explica a continuación, el hecho de que no sea posible demandar por esta vía tales actos administrativos en modo alguno implica que la acción de tutela pueda utilizarse en todos los casos para demandar tales determinaciones de la Administración. Así pues, a continuación, se expone la aludida postura de estos tribunales al respecto, y se analizan los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de trámite.

[...]



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

109. Supuestos específicos de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite expedidos en el marco de los concursos de méritos. Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, la Sala Plena de esta corporación ha propuesto los siguientes requisitos, que permiten evaluar la procedibilidad específica de la acción de tutela contra estos actos en particular: «i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental»[76]. A continuación, se procede a analizar la procedibilidad de las acciones interpuestas en los procesos bajo revisión, a la luz de estas exigencias.

110. *Las acciones de tutela interpuestas en los procesos T-8.252.659, T-8.258.202, T-8.374.927 satisfacen los requisitos específicos de procedibilidad para el caso de actos de trámite. La Sala Plena juzga que las acciones de tutela presentadas por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval y Jorge Hernán Pulido Cardona satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional sobre este asunto específico. En primer lugar, la actuación administrativa que tuvo inicio con la expedición del Acuerdo PCSJA18-11077 se encuentra en curso; en cumplimiento de lo decidido en la Resolución CJR20-0202, aquella fue retrotraída a la citación para la práctica de la prueba de conocimientos y aptitudes. Por consiguiente, la actuación se encuentra en la primera fase de la primera etapa, de acuerdo con el procedimiento establecido en el acto de convocatoria.*

111. En segundo término, la Resolución CJR20-0202 «defin[e] una situación especial y sustancial que se proyect[a] en la decisión final»^[77]. Si bien el acto administrativo que da a conocer los resultados de la prueba de conocimientos y aptitudes es un acto de trámite, es evidente que contiene una decisión de indiscutible relevancia para el desarrollo de la convocatoria. Antes de ahondar en este asunto, la Sala Plena encuentra oportuno hacer hincapié en la naturaleza jurídica de la Resolución CJR20-0202 como acto administrativo de trámite: la manifestación de voluntad del Consejo Superior de la Judicatura que se encuentra contenida en la resolución no trae como consecuencia la finalización o la obstaculización del avance de la actuación administrativa que se encuentra en curso. Por el contrario, aquella pretende enmendar las irregularidades que se



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

han presentado en la estructuración y evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes. De ahí que, en estricto rigor, dicho acto administrativo sea de trámite, y no un acto administrativo definitivo [...]”.

Conforme con la sentencia de unificación en cita, la acción de tutela es improcedente para reclamar la protección de derechos fundamentales cuando la vulneración se atribuye a un acto administrativo, excepto si no existe otro mecanismo judicial que permita demandar la protección de la garantía fundamental infringida; se vislumbre la configuración de un perjuicio irremediable o se trate de un asunto cuyo problema constitucional desborde el marco de competencias del juez administrativo.

Además, el Alto Tribunal precisó que de manera excepcional la acción de tutela es procedente para solicitar la protección de derechos fundamentales frente a actos administrativos de trámite expedidos en el marco de los concursos de méritos, siempre que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final y que ocasione la vulneración o amenaza real de las garantías deprecadas.

En la providencia en cita, la Corte Constitucional concluyó que en esa



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

oportunidad era procedente el estudio del fondo del asunto, dado que la presunta vulneración de los derechos deprecados se derivaba de un acto que no era susceptible de control judicial por ser de trámite, pero que en todo caso sí definía una situación especial y sustancial que se proyectaría en la decisión final, esto era, la Resolución CJR20-0202 a través de la cual la **UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL** resolvió corregir varias de las actuaciones que había desarrollado hasta ese momento en el marco de la Convocatoria núm. 27 desde la citación a las pruebas de aptitudes y conocimientos, para ajustar todo el trámite a derecho y continuarlo en debida forma.

Ahora bien, precisado lo anterior, la Sala advierte que **la presente acción de tutela es improcedente** por la existencia de otro medio de defensa judicial, comoquiera que las inconformidades planteadas en este trámite constitucional recaen en la Resolución núm. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, en cuanto en esta se dispuso el rechazo del actor de la convocatoria aludida, acto administrativo cuya legalidad puede ser discutida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mecanismo de defensa idóneo para tal efecto y en el cual puede solicitar las medidas cautelares dispuestas en el CPACA, las cuales *“permitirán prevenir la consumación de un daño definitivo mientras se surte la causa*



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

judicial”, tal como lo previó la Corte Constitucional en la sentencia SU-067 de 2022.

Cabe anotar que incluso si el actor estima que existe alguna irregularidad en el marco regulatorio de la referida convocatoria, puede cuestionar su legalidad a través del medio de control de nulidad, atendiendo en todo caso a la finalidad de sus eventuales pretensiones.

Además, la Sala no advierte la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela de la referencia como mecanismo transitorio, dado que de los elementos de juicio obrantes en el expediente no es posible establecer dicha circunstancia.

En lo que concierne a la improcedencia de la acción de tutela para discutir decisiones administrativas particulares emitidas en concursos de méritos, en especial, el acto administrativo que excluye del proceso de selección y la eficacia e idoneidad de los medios ordinarios para discutir dichos aspectos, esta Sala en sentencia de 14 de octubre de 2021⁸, señaló:

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de octubre de 2021, CP. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS número único de radicación 11001-03-15-000-2021-06518-00(AC).



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

“[...] **VI.4.1. Improcedencia de la presente acción de tutela por desconocer requisito de subsidiariedad**

20. En el *sub judice* la actora afirmó que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales invocados, al expedir las resoluciones números CSJBOR21 568 de 20 de mayo de 2021, CSJBOR21-801 de 6 de julio de 2021 y CJR21-0265 de 17 de agosto de 2021, **por medio de las cuales se dispuso su exclusión del proceso de selección en el marco del concurso de méritos** convocado mediante Acuerdo CSJBOA17-609 del 06 de octubre de 2017.

21. Cabe resaltar que, como se enunció previamente, la acción de tutela resulta improcedente cuando se pretende controvertir la legalidad de actos administrativos, en razón a que los asociados cuentan con medios de defensa ordinarios como lo son los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales son mecanismos idóneos para solicitar la anulación y la suspensión de los actos de la administración que, según afirma, lesionan el ordenamiento jurídico y, debido a esto, afectan derechos fundamentales.

22. Conforme con lo anterior, para la Sala resulta forzoso concluir que los actos administrativos acusados por esta vía constitucional son susceptibles de control jurisdiccional y, en ese sentido, **la accionante dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual puede discutir la legalidad de los actos administrativos en cuestión.**

23. Así las cosas, y resaltándose que, tal como lo ha sostenido esta Sección, *«con la expedición la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, ya no es aceptable el argumento según el cual los medios de control ordinarios no son eficaces ni oportunos para la protección de los derechos presuntamente conculcados en casos como el estudiado»*.

24. Lo anterior en consideración a que *«la mencionada normativa además de darle celeridad a los procesos al consagrar la oralidad en los mismos, **contiene diferentes herramientas jurídicas que permiten solicitar, entre otras cosas, las***



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

medidas cautelares incluso de urgencia, como la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo o del procedimiento hasta tanto se defina la declaración o no de su nulidad; ordenar la adopción de una decisión administrativa; impartir órdenes o imponerle obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes, las cuales demuestran la efectividad del procedimiento ordinario cuando se advierte una situación apremiante que necesite ser remediada incluso antes de que se profiera una decisión definitiva». (negrillas fuera del texto)

25. Con fundamento en la anterior premisa, para la Sala es claro que, contrario a lo sostenido por la actora, el medio de defensa de que dispone para controvertir los actos administrativos acusados por vía judicial **resulta ser idóneo y eficaz** para la protección de los derechos fundamentales que estima vulnerados con los actos administrativos emitidos por las aquí accionadas.

26. Sumado a lo anterior, la Sala advierte que en el *sub examine* no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ya que este debe suponer una hipotética afectación grave y significativa de los derechos fundamentales de la parte actora, y en ese sentido se justifica la intervención del juez de tutela en forma transitoria para adoptar medidas urgentes e impostergables que eviten la materialización del referido perjuicio; circunstancias que en el presente asunto no se presentan.

27. **Por todo lo anterior, la Sala concluye que la parte actora debe utilizar los medios ordinarios establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para discutir la legalidad de los actos administrativos que acusa por vía constitucional.** Por tanto, se declarará la improcedencia la presente acción de tutela ante la inobservancia del requisito de la subsidiariedad [...].”



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

Cabe precisar que en sentencias de 27 de abril de 2023⁹, esta Sala también se pronunció sobre la improcedencia de la acción de tutela para cuestionar decisiones emitidas en el desarrollo de concursos de méritos en casos similares al presente, en el que los actores discutían la legalidad de los requisitos de admisión a la Convocatoria 27, así como los actos administrativos particulares a través de los cuales se dispuso sobre su rechazo de dicho proceso, en particular, en relación con la declaración de inexistencia de inhabilidades e incompatibilidades.

Por otro lado, la Sala destaca que si bien, entre otras, en sentencias de 24¹⁰ y 31¹¹ de marzo de 2023 se pronunció de fondo frente a solicitudes de amparo elevadas por participantes de la convocatoria 27, dicha situación obedeció a que los asuntos devenían de la presunta falta de resolución de los recursos de reposición interpuestos contra los puntajes de las pruebas de aptitudes y conocimientos, lo que se relacionaba con el derecho de petición,

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de abril de 2023, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés número único de radicación 110010315000 2023 01476 00 (AC).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de abril de 2023, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés número único de radicación 11001-03-15-000-2023-01559-00-00 (AC).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de marzo de 2023, CP Nubia Margoth Peña Garzón, número único de radicación 110010315000 2023 00837 00 (AC)

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de marzo de 2023, CP Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 110010315000 2023 01122 00 (AC)



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
 Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

garantía susceptible de protección directa a través de la acción de tutela¹².

Al respecto en la sentencia de 31 de marzo de 2023 aludida, esta Sala precisó:

“[...] Cabe destacar, en cuanto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, que si bien es cierto el actor solicita expresamente que se deje sin efectos «[...] *el acto administrativo **RESOLUCIÓN CJR23-0028 16 ENE2023 Y SUS ANEXOS** [...]*», la realidad es que dicha petición surge porque a juicio del tutelante las accionadas no resolvieron de manera clara, fondo y congruente los cuestionamientos u objeciones que presentó frente «[...] *a las preguntas 53, 82, 88, 103, 105, 106, 108, 110, 119, 120, 122, 129, 32, 53, 65, 66, 70, 82, 100, 101, 102, 103, 126 y 129 [...]*».

Significa lo anterior que el presente asunto está orientado a determinar si se violó o no el núcleo esencial del derecho de petición del actor, con ocasión del recurso de reposición que promovió en contra de la Resolución CJR22- 0351 de 1º de septiembre de 2022, razón por la cual el medio de defensa ordinario resultaría ineficaz para tal fin [...]”
 (Destacado fuera de texto).

De igual forma, la Sala pone de presente que si bien el actor señaló la razones por las que en su sentir la presente acción de tutela es procedente, lo cierto es que el análisis sobre ese asunto en la presente providencia tiene como fundamento la sentencia de

¹² Ver, sentencia T-230/20, Corte Constitucional, Mp Luis Guillermo Guerrero Pérez “[...] *respecto del requisito de subsidiariedad, es preciso anotar que, visto el asunto sub-judice, el recurso de amparo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección del derecho de petición, si se tiene en cuenta que, en el ordenamiento colombiano no existe otra alternativa para proceder a su amparo, tal y como insistentemente lo ha señalado esta Corporación [...]*”.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

unificación antes mencionada, así como la reiterada jurisprudencia de esta Sala.

En las condiciones anotadas, la Sala concluye que es evidente que el asunto objeto de estudio en el presente caso carece del requisito general de la subsidiariedad, por lo que se declarará improcedente la solicitud de amparo, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

PRIMERO: ACEPTAR la solicitud de coadyuvancia presentada por la señora **PILI NATALIA SALAZAR SALAZAR**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente providencia.



Número único de radicación: 110010315000 2023 01852 00
Actor: VICTOR HUGO VÉLEZ FUENTES

TERCERO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.

CUARTO: En caso de que esta providencia no sea impugnada y quede en firme, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 11 de mayo de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.