



---

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

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., primero (1º) de junio de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** Acción de tutela

**Núm. único de radicación:** 11001-03-15-000-2023-01794-00

**Actora:** Beatriz Elena Ibáñez Villa

**Demandados:** Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Carrera Judicial y otro<sup>1</sup>

**Tema:** Improcedencia de la acción de tutela/ incumplimiento del requisito general de subsidiariedad

**Derechos Fundamentales Invocados:** i) Debido proceso, ii) igualdad, iii) acceso a cargos públicos, iv) trabajo y v) petición

**Derechos Fundamentales Amparados:** Ninguno

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la actora contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

---

<sup>1</sup> Cfr. índice núm. 2 de SAMAI, Documento denominado “ED\_CARATULA(.pdf) NroActua 2”. Archivo aportado en forma digital.



## ANTECEDENTES

### La solicitud

1. Beatriz Elena Ibáñez Villa, en nombre propio, presentó solicitud de tutela contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia, porque, a su juicio, la Unidad de Administración de Carrera Judicial, al expedir las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023<sup>2</sup>, en la cual “[...] fui incluida en el Anexo 2, como aspirante RECHAZADO, por no acreditar las calidades señaladas en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018 [...]”; y la CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023<sup>3</sup>, “[...] que RECHAZA mi petición y se indica que se “informará a los aspirantes de manera individual, aclarando a quienes se confirma su rechazo y los que pasarán del estado de rechazados a admitidos en la presente resolución [...]”: vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, “[...] acceso al ejercicio y desempeño de cargos y funciones públicas [...]”, debido proceso, igualdad, petición, buena fe, “[...] confianza legítima y respeto al acto propio [...]”.

### Presupuestos fácticos

2. Los presupuestos fácticos en los cuales se fundamenta la acción de tutela, en síntesis, son los siguientes:

3. Señaló que, mediante Acuerdo núm. PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura llevó a cabo la convocatoria núm. 027 para la provisión de cargos de funcionarios en la Rama Judicial.

4. Expresó que, con fundamento en el Acuerdo núm. PCSJA18-11077 de 2018 procedió a la inscripción en las fechas establecidas para el cargo de Juez Promiscuo Municipal.

<sup>2</sup> “[...] Por medio de la cual se decide acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18- 11077 de 16 de agosto de 2018 [...]”.

<sup>3</sup> “[...] Por medio de la cual se modifica la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, para efectos de incluir los aspirantes que resultaron admitidos con base en las solicitudes por ellos presentadas [...]”.



5. Adujo que, en “[...] la Convocatoria de Méritos cada una de las etapas de selección y clasificación y, en relación con la primera, definió sus fases así: i) prueba de aptitudes y conocimientos; ii) verificación de requisitos mínimos y iii) curso de formación judicial, las que tienen carácter sucesivo y preclusivo de conformidad con la ley. Frente a la primera de ellas, obtuve como calificación en la prueba de aptitudes y conocimientos un total de 802,14 puntos; alcanzando el estatus de APROBADO [...]”.

6. Manifestó que, mediante Resolución núm. CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, fue “[...] incluida en el Anexo 2, como aspirante RECHAZADO, por no acreditar las calidades señaladas en el Acuerdo PCSJA 18-11077 de 2018 [...]”. Se rechazó del concurso bajo la causal de inadmisión “[...] “3.5”, que en el cuadro de convención del Anexo 2 se identificó como “3.5”, siendo la de: “3.5. No presentar la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades” [...]” para ejercer el cargo de Juez Promiscuo Municipal, al momento de la inscripción en el año 2018.

7. Señaló que, mediante memorial del 11 de febrero de 2023, presentó solicitud de verificación de requisitos respecto de la Resolución núm. CJR23-0061 y sus Anexos 1 y 2 ante la Unidad de Administración de Carrera Judicial, con el fin de que se reconsiderara la decisión, para que admitida al concurso, avanzar a la Etapa III de la convocatoria núm. 27 para la provisión de los cargos de funcionarios en carrera de la Rama Judicial.

8. Indicó que:

*“[...] La comunicación con la respuesta individual fue enviada el 22 de marzo de 2021 con OFICIO CJO23-1400 por correo electrónico, pese a estar fechada el 17 demarzo (sic) de 2023, en donde se indica en una respuesta formateada y genérica, que el cumplimiento del requisito “3.5” se debía hacer en un documento en formato PDF, pero “la manifestación de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades” en la Regla del Concurso contenida en el Acuerdo PCSJA 18-11077 NO aparece reglada que ha debido hacerse con esa ritualidad excesiva de “documento en formato PDF” y más cuando el registro, inscripción y envío de documentos se hizo por el aplicativo KACTUS-HCM, en donde obra el cumplimiento de dicha manifestación por la suscrita conforme se evidencia en los pantallazos del registro de la inscripción que precavidamente tomé en tiempo real durante el diligenciamiento del mismo, pues en la actualidad los aspirantes no tenemos acceso a esa información, sin que lo manifestado fuese desvirtuado por la entidad accionada [...]”.*



9. Manifestó que, mediante resolución núm. CJO23 – 1400 del 21 de marzo de 2023<sup>4</sup>, “[...] se indica en una respuesta formateada y genérica, que el cumplimiento del requisito “3.5” se debía hacer en un documento en formato PDF, pero “la manifestación de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades” en la Regla del Concurso contenida en el Acuerdo PCSJA 18-11077 NO aparece reglada que ha debido hacerse con esa ritualidad excesiva de “documento en formato PDF” [...]”.

## La solicitud de tutela

### Pretensiones

10. La actora solicitó en su escrito de tutela:

*“[...] 1. Tutelar mis derechos constitucionales fundamentales al DEBIDO PROCESO, AL TRABAJO, AL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS, acorde con los hechos referidos en el acápite pertinente de ésta acción, por cuanto están siendo vulnerados por las entidades accionadas al tratar de hacer efectivos unos actos administrativos que comportan una vía de hecho y afectan el cumplimiento pronto y oportuno del PRINCIPIO DE IGUALDAD y del MÉRITO, como aspirante inscrita a la Convocatoria 027 de 2018 y quien superó la FASE I de la misma.*

*2. ORDENAR a la entidad accionada la protección de mis derechos fundamentales vulnerados y que proceda a REVOCAR el rechazo como aspirante, para en su lugar la suscrita sea admitida a la FASE III del Concurso de Méritos 027 de 2018, destinado a la conformación los Registros Nacionales de Elegibles para los cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, en los términos de mi inscripción. [...]”.*

11. Indicó que:

*“[...] La postura de la Unidad de Administración de Carrera Judicial en los actos administrativos reseñados en esta acción de amparo, por la cual me excluye de la Fase III del Concurso de Méritos 027 de 2018, constituyen una violación a las propias reglas del concurso, por extralimitación en la interpretación de las causales de rechazo e incurrir en un defecto material que afecta el debido proceso reglado en la convocatoria [...]”.*

*[...]*

*“[...] Es a través del proceso de Convocatoria Pública 027 de 2018 que se puede cumplir con las expectativas de los aspirantes inscritos para el desempeño de los cargos ofertados, en condiciones de igualdad y basado en el mérito. Por tanto, la forma en la cual fue interpretada la causal de rechazo a través de un formalismo, como es presumir la “no manifestación de la declaración de inhabilidad o incompatibilidad” al momento de la inscripción, no consulta el alcance de la regla de la convocatoria en ese sentido, como es la de asumir un acto propio de*

<sup>4</sup> “Por medio de la cual se modifica la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, para efectos de incluir los aspirantes que resultaron admitidos con base en las solicitudes por ellos presentadas”



*responsabilidad del aspirante, que sí se ve absuelto y cumplido con el diligenciamiento del aplicativo kactus en cuyo apartado exigía dicha manifestación para seguir adelante con el proceso de inscripción, lo cual se evidencia en la trazabilidad del proceso de inscripción que permite colegir el cumplimiento del requisito exigido [...]”.*

*[...]*

*“[...] La respuesta recibida a través del OFICIO CJO23-1400 hace una interpretación errada de lo que se debe entender como la regla del concurso, que es inamovible e inalterable, y el cual era la de expresar y dejar consignada en el registro la “declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades” del aspirante, siendo la postura de las entidades accionadas como la producción exclusivamente de un documento en formato PDF, incluyendo una regla única; pero dicho formalismo no puede ser superior al contenido de la manifestación que es el fin último y, precisamente, su contenido es lo que realmente se torna necesario para el cumplimiento de los requisitos de inscripción; manifestación que se itera se realizó expresamente durante el diligenciamiento del aplicativo de inscripción a la convocatoria, con el contenido: “Declaro bajo la gravedad del juramento, que cumplo y acredito los requisitos mínimos exigidos para el cargo seleccionado y que son veraces y fidedignos los documentos que soportan mi inscripción”. De manera que, se está incurriendo en una interpretación abiertamente formalista e inconstitucional por las accionadas en desmedro del principio del mérito y contrariando la evidencia aportada por la suscrita de que sí se hizo la manifestación a través del mismo aplicativo.*

*El argumento esbozado por la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura de señalar que un gran porcentaje de aspirantes sí allegaron una manifestación jurada en documento PDF, es un argumento pobre y sin fundamento constitucional, que no responde a porqué más de trescientos aspirantes lo hicieron de otra forma. Y permite inferir el ánimo irregular que le asiste a la funcionaria que suscribe el rechazo de la suscrita a la siguiente fase del concurso público de méritos pese a adjuntar prueba de que la manifestación sí se hizo y que por demás de una vaga lectura de las documentales allegadas como prueba permiten inferir que la suscrita ostenta desde el año 2015 el cargo al cual aspira a través de la Convocatoria 27, de manera que, se cae de su peso que me encuentre incurso en alguna causal de inhabilidad e incompatibilidad para ejercer el mismo pues evidentemente de contar con alguna de ellas no se me hubiera permitido posesionarme en el cargo y permanecer en el por más de 8 años [...]”.*

*[...]*

*“[...] En este punto es necesario indicar que la conducta de las entidades accionadas, constituye un vicio procedimental que ha sido caracterizado desde la jurisprudencia constitucional y que debe ser corregido por el juez de tutela:*

*El defecto por exceso ritual manifiesto se produce cuando “un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”. En particular, en hipótesis similares a la que nos ocupa, ha dicho la Corte que se presenta cuando “... el juzgador... excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho”, o “imposible... su realización material”. Ello se produce cuando se presenta apego excesivo a las normas procesales [...]”.*



## Actuación

12. El Despacho sustanciador, mediante auto del 5 de mayo de 2023: i) admitió la acción de tutela; ii) ordenó notificar al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, a la Directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial y a la Rectora de la Universidad Nacional de Colombia; y iv) vinculó a los participantes de la convocatoria pública ordenada por el Acuerdo núm. PCSJA18- 11077 de 16 de agosto de 2018, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de terceros con interés legítimo, concediéndoles el término de tres (3) días para que rindieran informe sobre el particular.

## Intervención de la demandada y de los terceros con interés legítimo

13. El Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial adujo que:

*“[...] En ejercicio de esta potestad, como lo ha hecho en oportunidades anteriores, el Consejo Superior de la Judicatura señaló de manera integral, todos los requisitos generales y específicos para participar en el concurso, requisitos cuyo incumplimiento da lugar al rechazo o exclusión del concursante del proceso de selección. En igual sentido, precisó que los aspirantes con su inscripción manifestaban que se encontraban conforme con las normas establecidas en el acuerdo de convocatoria expedido el 16 de agosto de 2018 y contra el cual, a 2023, no tenemos conocimiento que curse una demanda contenciosa por el asunto aquí debatido.*

*En este orden, los participantes al inscribirse al concurso se obligaron a cumplir los lineamientos del citado Acuerdo, dentro del cual se encuentran estipuladas las reglas generales y específicas por las cuales se conduciría el concurso de méritos, y expresamente se indicaron los requisitos de inscripción y causales de rechazo [...].”*

*[...]*

*“[...] El instructivo de inscripción hace parte del acuerdo de convocatoria y, también tiene carácter obligatorio, razón por la cual su aplicación y guía debe hacerse de manera integral, no siendo posible fraccionarlo a conveniencia o hacer interpretaciones sobre cumplimiento de requisitos, con opciones que reportaba el sistema para ingresos de primera vez, pretendiendo omitir requisitos o documentos requeridos expresamente en las reglas de la convocatoria para el proceso de inscripción [...].”*

*[...]*

*“[...] En el caso en concreto, esta Unidad advierte que se revisaron los documentos cargados en la base del sistema "Kactus", durante el término previsto en la inscripción y se verificó que la accionante no aportó documento en formato PDF contentivo de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, tal como quedó establecido en el Acuerdo de Convocatoria. De*



lo cual, mediante Oficio CJO23-1400 de 17 de marzo de 2023 se le dio respuesta a la aspirante a la revisión de los documentos aportados.

De otra parte, contrario a lo manifestado por la tutelante, se precisa que, no es cierto que la obligación de aportar esta declaración se haya cumplido con el diligenciamiento del formulario previsto electrónicamente en la plataforma al momento de la inscripción, toda vez que el mismo se relacionaba con una afirmación general sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para postularse al cargo, pero no se contempló para convalidar ninguno de los documentos exigidos, ni modificar las causales de rechazo previstas en el Acuerdo de Convocatoria [...].

[...]

[...] En virtud de lo expuesto, se señala que la actuación de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial responde a la naturaleza del concurso y preserva la garantía de transparencia e imparcialidad del mismo, sin que ello pueda considerarse violatoria de los derechos fundamentales de la tutelante, toda vez que, el Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, es de obligatorio cumplimiento tanto para la administración como para los concursantes y el mismo señaló de manera integral todos los requisitos generales y específicos para participar en el concurso, requisitos cuyo incumplimiento da lugar al rechazo del proceso de selección [...].

[...]

[...] Dado que lo que se demuestra con en el escrito de tutela, es la inconformidad de la accionante frente a la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023 "Por medio de la cual se decide acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018", al haberse incluido en el listado de aspirantes rechazados por la causal de inadmisión prevista en el punto 3.5, por tratarse de un acto administrativo de carácter general con contenido particular, lo procedente es iniciar el medio de control de nulidad, toda vez que, la acción de tutela no es el escenario para controvertir actos que se presumen legalmente emitidos por ser expedidos en desarrollo de funciones legales y reglamentarias, ni mucho menos puede el administrado valerse de la misma para reemplazar los medios de control que se encuentran dispuestos para controvertir tales actos.

Por lo tanto, si la tutelante considera que dicha decisión no se ajusta a derecho, debe acudir al juez natural del asunto, pues esta acción constitucional no puede ser utilizada como mecanismo paralelo de protección cuando la legislación tiene establecidas las vías adecuadas para debatir judicialmente asuntos como el que aquí se propone, a través del ejercicio del correspondiente medio de control judicial previsto en el CPACA [...].

#### 14. La Universidad Nacional de Colombia manifestó que:

[...] En primera medida, es menester informar que a la fecha de presentación de este informe, las accionadas le han brindado respuesta de forma clara, completa y de fondo a todos los reparos y solicitudes invocados por el accionante en su escrito de verificación de requisitos mínimos (VRM) y de petición, a través de los siguientes instrumentos:



1. La Resolución CJR23-0110 del 21 de marzo de 2023 mediante la cual no se modificó la decisión adoptada mediante Resolución CJR23-0061 del 8 de Febrero de 2023, que rechazó al tutelante por no cumplir con el requisito de aportar una declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades (causal 3.5) contemplado en el acuerdo regulatorio de la Convocatoria y conforme a los parámetros establecidos para ello.

*En las mencionadas resoluciones se puso de presente al tutelante que el alcance de la verificación de requisitos mínimos estaba limitado a verificar aquellos documentos allegados en debida forma y en su oportunidad mediante el aplicativo Kaktus, esto es, dentro del término de la inscripción y en el formato solicitado, por parte de cada uno de los aspirantes inscritos.*

2. En el oficio CJ023-1400 con fecha del 17 de marzo de 2023, las accionadas le informaron al accionante las razones concretas de su exclusión una vez efectuado el procedimiento de verificación de requisitos mínimos respecto de su situación particular, y en concordancia con los actos administrativos que lo regulan respectivamente. Allí se argumentó la razón de su exclusión con base en la causal 3.5 del Acuerdo de la Convocatoria [...].

[...]

*“[...] Es de anotar que al describir su situación particular, el aspirante confundió las causales de exclusión 3.5 y 3.8 en su demanda de tutela. En su escrito, el accionante hace referencia a que no debe ser excluido de la convocatoria por cuanto se convalidó el requisito contenido en la Causal 3.8 de rendir declaración bajo juramento del cumplimiento y acreditación de los requisitos mínimos exigidos para el cargo seleccionado al momento de la inscripción (2018), con el de rendir la misma declaración en el momento de la prueba escrita (2022). No obstante, la Causal 3.5 refiere a la falta de presentación de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, y es la causal por la cual la tutelante fue excluido de la Convocatoria conforme a las reglas que la regulan; por lo que, resulta patente, que se trata de situaciones que no son idénticas e implican el lleno de requisitos distintos para continuar en el concurso de méritos.*

*No obstante lo anterior, el aspirante busca la aplicación de un criterio de igualdad consistente en también convalidar la entrega del documento contenido en causal 3.5 de exclusión; pero esto no tiene cabida, dado que se trata de situaciones distintas, y su aplicación daría lugar a un trato diferenciado que lo privilegia respecto a los demás aspirantes en su misma situación particular.*

*La aplicación de la convalidación del requisito contenido en la causal 3.8 tuvo una finalidad garantista y práctica del mérito y del principio constitucional de la igualdad en consonancia con las normas reguladoras del concurso, ya que ninguno de los aspirantes fue excluido en virtud de esta causal; pero el aspirante mal retrata una aplicación uniforme de las condiciones favorables que facilitan la participación en el concurso, en tanto que, no es cierto que dicha convalidación se haya efectuado a favor de unos concursantes y no respecto de otros.*

*Así mismo, se debe mencionar que las accionadas han garantizado el debido proceso al accionante, pues, así como los demás aspirantes, él ha tenido la posibilidad de expresar los reparos que a bien ha considerado, de cara alguna inconformidad respecto de cualquier etapa y actuación derivada del concurso de méritos. Así mismo, han sido atendidas dichas inconformidades de fondo y en término oportuno, actuando siempre los parámetros y normatividad derivada del Acuerdo de Convocatoria; sin que ello llegue a significar que los requisitos y*





*condiciones allí consignados, impliquen la prevalencia de las formalidades sobre el derecho sustancial de los participantes.*

*Ahora bien, frente a la inquietud del accionante relacionada con el derecho a acceder a cargos públicos, se recuerda que la participación en el concurso de méritos constituye una mera expectativa, que solo se puede concretar al finalizar el concurso de méritos una vez superadas todas las etapas y pruebas establecidas. De igual forma, los actos proferidos con anterioridad al Registro Nacional de Elegibles son actos de trámite que sólo reconocen a los aspirantes una mera expectativa de derechos subjetivos, los cuales únicamente se concretan con la conformación del mencionado Registro y, en esa medida, no constituyen actos administrativos definitivos en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 [...].”*

*“[...] Atendiendo los hechos y argumentos expuestos, así como la jurisprudencia y la normatividad aplicables al caso concreto, es preciso concluir que la Universidad Nacional de Colombia, como consultor del concurso, ha desarrollado su labor dentro de los términos señalados en la Ley y la reglamentación específica que regula el sistema especial de selección para los cargos requeridos en la Convocatoria 27 de 2018, y en consecuencia:*

- La Universidad no ha vulnerado ningún derecho del accionante.*
- El accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.*
- No existe ningún elemento que acredite algún indicio frente a la vulneración de los derechos de el (sic) accionante dentro del presente proceso de selección.*
- Dentro del caso en concreto, se presentó el fenómeno de hecho superado por actual carencia del objeto [...].”*

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Competencia de la Sala

15. Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1.º y 37 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>5</sup>, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política; en concordancia con el artículo 1.º del Decreto núm. 333 de 6 de abril de 2021<sup>6</sup> y en armonía con el Acuerdo 377 de 11 de diciembre de 2018<sup>7</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>8</sup>, que asigna a esta sección el conocimiento de las acciones de tutela.

<sup>5</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

<sup>6</sup> “Por medio del cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”.

<sup>7</sup> “[...] Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado [...]”.

<sup>8</sup> Reglamento Interno del Consejo de Estado.



## Generalidades de la acción de tutela

16. La acción de tutela ha sido instituida como instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente indicados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

### *Cuestión previa*

#### De la coadyuvancia

17. La Sala encuentra que los señores Freddy Alexander Niño Cortés y Pili Natalia Salazar Salazar presentaron escrito de coadyuvancia.

18. Al respecto, la Sala encuentra que, si bien el inciso 2º. Del artículo 13 del Decreto núm. 2591 de 1991, señala que “[...] Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]”, la Corte Constitucional ha destacado 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 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 [...]”<sup>9</sup>

19. En el mismo sentido se pronunció la Corte al señalar que los terceros intervinientes no están facultados para solicitar la protección de sus propios derechos. Esto dijo textualmente<sup>10</sup>:

*“[...] en la acción de tutela contra providencias judiciales los parámetros para estudiar la intervención de los terceros son mucho más estrictos. En primer lugar, siguiendo el*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1062 de 16 de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T-269 de 29 de marzo de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



*concepto general del tercero coadyuvante, quienes tienen un interés legítimo en los resultados del proceso pueden coadyuvar la solicitud del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiera hecho la solicitud, pero no están facultados para solicitar la protección de sus propios derechos, mucho menos en detrimento de los derechos de quien solicitó el amparo, pues es la solicitud de este último la que le da la unidad al proceso de tutela. Pero, adicionalmente, si una persona considera que una providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales, lo pertinente es que promueva una acción de tutela diferente y no que presente en el trámite de amparo de los derechos fundamentales ajenos las razones de su inconformidad.*

*Esto último es indispensable atendiendo al carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Aun cuando por regla general el juez constitucional no puede entrar a examinar los fallos de otros jueces excepto en las extraordinarias situaciones en las que la providencia es violatoria de los derechos fundamentales, en los eventos en los que adquiere potestad para hacerlo por reunirse los requisitos generales y específicos de procedibilidad, su competencia sigue teniendo como límites los principios de seguridad jurídica, autonomía judicial y respeto por la cosa juzgada.*

*Ellos se verían afectados en una medida mucho mayor si el juez constitucional avoca el estudio, no solo de los defectos planteados por el accionante, sino sobre otros defectos 'nuevos' que otros intervinientes pudieran aducir, toda vez que podrían ventilarse en una acción de carácter excepcional y subsidiaria la totalidad de los aspectos debatidos en las instancias precedentes. Un escenario como el planteado convertiría la acción de tutela en una tercera instancia, pese a que la Corte ha proscrito expresamente esta hipótesis. En este sentido, admitir las controversias propuestas por los terceros dentro del proceso de tutela en relación con sus propios derechos y con independencia de los hechos y derechos planteados por el accionante, desnaturalizaría la acción constitucional. [...]". (Resaltado por la Sala).*

20. Teniendo en cuenta la Convocatoria núm. 27, en sentencia SU 067 de 24 de febrero de 2022, 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***

*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<sup>[32]</sup>. 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»<sup>[33]</sup>. 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<sup>[34]</sup>.

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»<sup>[35]</sup> [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»<sup>[36]</sup>. 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 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



---

Núm. único de radicación: 11001-03-15-000-2023-01794-00  
Actora: Beatriz Elena Ibáñez Villa

*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 [...]». (Resaltado por la Sala).*

21. 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.

22. Además, en los asuntos 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.

23. 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, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

24. Ahora bien, el señor Freddy Alexander Niño Cortés en su intervención presentó pretensiones nuevas y derechos fundamentales nuevos que no fueron abordados en el escrito de tutela de la actora, en ese orden de ideas, la Sala negará la solicitud de coadyuvancia en virtud de que no se pueden realizar planteamientos distintos ni reclamaciones propias que difieran de las expuestas por la parte actora, en tanto que, como se señaló *supra*, corresponde a pretensiones propias, con lo que desvirtúan la naturaleza de la coadyuvancia.



## Problemas jurídicos

25. En el caso *sub examine*, el problema jurídico que debe resolver la Sala consiste en determinar si se debe proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al acceso a cargos públicos, al trabajo y de petición invocados por la actora, los cuales considera vulnerados por la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial y por la Universidad Nacional de Colombia, como consecuencia de la expedición de las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023<sup>11</sup>, mediante la cual “[...] fui incluida en el Anexo 2, como aspirante RECHAZADO, por no acreditar las calidades señaladas en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018 [...]”; y la CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023<sup>12</sup>, “[...] que RECHAZA mi petición y se indica que se “informará a los aspirantes de manera individual, aclarando a quienes se confirma su rechazo y los que pasarán del estado de rechazados a admitidos en la presente resolución [...]”:

26. Para resolver el anterior interrogante esta Sala analizará los siguientes temas: i) la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular; ii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de debido proceso; iii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la igualdad; iv) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al acceso a cargos públicos; v) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al trabajo; vi) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de petición; vii) análisis del caso concreto y finalmente las viii) conclusiones de la Sala.

## Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular

27. Sobre el particular, resulta importante poner de presente que, de conformidad con lo establecido por el artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991, relativo a la subsidiaridad de la acción de tutela, esta no procede, por regla general, para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que el

<sup>11</sup> “[...] “Por medio de la cual se decide acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18- 11077 de 16 de agosto de 2018” [...]”.

<sup>12</sup> “[...] Por medio de la cual se modifica la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, para efectos de incluir los aspirantes que resultaron admitidos con base en las solicitudes por ellos presentadas [...]”.



legislador previó como mecanismo de defensa judicial para desvirtuar su legalidad, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y, excepcionalmente, el medio de control de nulidad.

28. En ese sentido, la jurisprudencia<sup>13</sup> de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en expresar que:

“[...] En principio, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos de contenido particular y concreto, ya que para controvertir estos actos el juez natural es la jurisdicción contenciosa administrativa, instancia en la cual los afectados pueden hacer uso de dos mecanismos de defensa.”

*De un lado, en ejercicio del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, se puede interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, según el artículo 152, numeral 2° del mismo código, en caso de que sea manifiesta la infracción de una de las disposiciones invocadas, también se puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo demandado.*

*De otro lado, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo dispone que toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos cuando quebranten las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. [...]*

*Sobre la base de lo expuesto, la persona que estime vulnerados sus derechos por un acto administrativo puede solicitar alternativamente la nulidad y restablecimiento del derecho o, en la medida en que esta acción no se ejerza dentro del término legalmente establecido para ello, pedir la nulidad simple del acto, caso en el cual la pretensión debe ser exclusivamente el control de legalidad en abstracto de dicho acto. [...]”.*

29. Sin embargo, también la jurisprudencia ha reconocido que, en algunas circunstancias especiales, procede la acción de tutela contra actos administrativos, siempre que, *i)* se esté ante la presencia de la vulneración de derechos fundamentales y, *ii)* exista peligro de la ocurrencia de un perjuicio irremediable; con lo que el amparo procedería como mecanismo transitorio. En ese sentido, en sentencia T-514 de 2003<sup>14</sup>, la Corte Constitucional determinó:

“[...] la Corte concluye (i) **que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la**

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-956 de 15 de diciembre de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-514 de 19 de junio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



**expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [...]**

30. Además, la Corte Constitucional ha admitido que, cuando se presenta una vía de hecho administrativa y se demuestra un perjuicio irremediable, la acción de tutela puede incluso proceder, excepcionalmente como mecanismo definitivo. Sobre este punto, en Sentencia T-912 de 2006<sup>15</sup>, señaló:

***[...] No obstante, esta Corporación también ha admitido que en ciertos casos, cuando existe una vía de hecho en un acto administrativo y se observa la existencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá no sólo como mecanismo transitorio, sino que excepcionalmente podrá concederse de forma definitiva. En efecto, en la sentencia T-418 de 2003, se señaló sobre este punto lo siguiente:***

***(...), si se trata de una decisión proferida en proceso administrativo, fiscal o disciplinario, en la que se alega la existencia de una vía de hecho en la decisión correspondiente, el examen del juez de tutela es distinto, pues, en estos casos, el afectado siempre puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En estos eventos, cuando existe indudablemente la vía de hecho, según las circunstancias del caso concreto, y frente a un perjuicio irremediable, debidamente sustentado, el juez de tutela puede conceder la acción de tutela, como mecanismo transitorio, o, excepcionalmente, en forma definitiva.***

Así también lo señaló en la sentencia T-811 de 2003, en donde la Corte resaltó lo siguiente:

***'No obstante lo afirmado, ha de manifestarse que la acción de tutela resulta excepcionalmente procedente contra actuaciones administrativas en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad respectiva carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como 'vía de hecho.'*** (Negrillas fuera de texto original).

31. En suma, en principio la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la legalidad de actos administrativos, a menos de que esté en juego la vulneración de derechos fundamentales y se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual, procedería el amparo de manera transitoria. Sin embargo, cuando se está frente a una vía de hecho administrativa y un perjuicio

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-912 de 3 de noviembre de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.





irremediable, el juez de tutela podría conceder la protección definitiva mediante la acción constitucional.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso**

32. Visto el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. [...]”.*

33. Atendiendo a que, la Corte Constitucional<sup>16</sup> ha definido el derecho al debido proceso, como *“[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. [...]”*, y ha recordado que *“[...] En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos[...]”* de manera que ha resaltado que el derecho al debido proceso tiene como propósito *“[...] la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) [...]”*.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la igualdad**

34. Visto el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 980 de 1°. de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Núm. único de radicación: 11001-03-15-000-2023-01794-00  
Actora: Beatriz Elena Ibáñez Villa

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

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

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

35. Atendiendo a que la Corte Constitucional<sup>17</sup> ha entendido que el derecho a la igualdad *“[...] comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales. [...]”.*

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al acceso a cargos públicos**

36. Visto el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...]”.*

*[...]*

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

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C178 de 26 de marzo de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.



37. Atendiendo a que la Corte Constitucional<sup>18</sup> ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho “[...] (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo<sup>19</sup>, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos<sup>20</sup>, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos<sup>21</sup>, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público [...]”.

### Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al trabajo

38. Visto el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas [...]”.*

39. Ahora bien, la Corte Constitucional frente al derecho fundamental al trabajo ha dicho lo siguiente:

*“[...] En repetidas ocasiones la Corte ha sostenido que el derecho al trabajo es un derecho fundamental consagrado como principio rector del Estado social de derecho y como objetivo primordial de la organización política. Al ser fundamental el derecho al trabajo debe ser reconocido como un atributo inalienable de la personalidad jurídica; un derecho inherente al ser humano que lo dignifica en la medida en que a través de él la persona y la sociedad en la que ella se desenvuelve logran su perfeccionamiento. Sin el ejercicio de ese derecho el individuo no podría existir dignamente, pues es con el trabajo que se proporciona los medios indispensables para su congrua subsistencia y además desarrolla su potencial creativo y de servicio a la comunidad. El derecho al trabajo es la actividad que lo pone en contacto productivo con su entorno.*

*El reconocimiento del carácter de fundamentalidad del derecho al trabajo se refleja en la especial consagración que la Carta Política hace tanto en el sentido de protección subjetiva con la enumeración de principios mínimos que limitan el ejercicio legislativo (artículo 53) y con el reconocimiento expreso de la responsabilidad del Estado en la promoción de políticas de pleno empleo (artículo 334) [...]”.*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-339 de 4 de mayo de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>19</sup> Sentencia T-309 de 1993.

<sup>20</sup> Sentencia T-313 de 2006.

<sup>21</sup> Sentencia T-451 de 2001.



## Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de petición

40. Visto el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. [...]”.*

41. Atendiendo a que, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado que *“[...] el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas [...]”.*

## Análisis del caso concreto

42. Visto el marco normativo y los precedentes jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

43. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas en el proceso, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con el problema jurídico planteado en la acción de tutela.



### Acervo y análisis probatorios

44. Dentro del expediente que contiene la acción de tutela se encuentra lo siguiente:

44.1. Documentos anexos al escrito de tutela.

44.2. Informe rendido por el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de administración de carrera judicial, junto con sus anexos.

44.3 Informe rendido por la Universidad Nacional de Colombia, junto con sus anexos.

### Solución del caso concreto

45. Una vez aclarados los conceptos antes planteados, le corresponde a la Sala establecer si, en el caso bajo examen, se presentan las condiciones establecidas por la jurisprudencia constitucional para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular.

46. La actora, en nombre propio, presentó solicitud de tutela contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia, porque, a su juicio, la Unidad de Administración de Carrera Judicial, al expedir las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023<sup>22</sup>, en la cual “[...] fui incluida en el Anexo 2, como aspirante RECHAZADO, por no acreditar las calidades señaladas en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018 [...]”; y la CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023<sup>23</sup>, “[...] que RECHAZA mi petición y se indica que se “informará a los aspirantes de manera individual, aclarando a quienes se confirma su rechazo y los que pasarán del estado de rechazados a admitidos en la presente resolución [...]”: vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, “[...] acceso al ejercicio y desempeño de cargos y funciones públicas [...]”, debido proceso, igualdad, petición, buena fe, “[...] confianza legítima y respeto al acto propio [...]”

22 “[...] Por medio de la cual se decide acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18- 11077 de 16 de agosto de 2018 [...]”.

23 “[...] Por medio de la cual se modifica la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, para efectos de incluir los aspirantes que resultaron admitidos con base en las solicitudes por ellos presentadas [...]”.



47. A través de la referida decisión la Unidad de Administración de Carrera Judicial rechazó del concurso aludido a la actora, 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.

48. La controversia deviene del hecho de que la actora 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 en el momento en que se inscribió a la convocatoria era empleada de la Rama Judicial, por lo que en su hoja de vida obraba una declaración como la cuestionada.

49. Por otro lado, la actora 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.

50. Al respecto, 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 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 [...]*”.

51. Cabe destacar que, este mecanismo de amparo ostenta un carácter excepcional y subsidiario, pues sólo es procedente cuando el interesado no cuenta con otros medios judiciales 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.

52. Significa lo anterior que 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.

53. 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 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 [...]”<sup>24</sup> (Subrayado por la Sala).

54. De conformidad con lo expuesto, 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<sup>25</sup>, 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. 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.*

*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 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». La posibilidad de emplear las medidas cautelares, «que pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión»,*

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-175 de 14 de marzo de 2011, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-067 del 24 de febrero de 2022, Magistrada Ponente Paola Andrea Meneses Mosquera



demuestra que tales acciones «constituyen verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos».

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. 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». 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».

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. 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».

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.

[...]

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 «define 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 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 [...].”

55. 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.

56. 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 de la actora de la convocatoria aludida, acto administrativo cuya legalidad puede ser discutida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previo al cumplimiento de los requisitos legales, para controvertir dicho acto administrativo.

57. De conformidad con lo expuesto anteriormente, la Sala considera que no hay lugar a amparar los derechos fundamentales invocados por la actora, toda vez que 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.

### **Conclusiones de la Sala**

58. Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala declarará improcedente el amparo.

**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,**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: RECONOCER** como coadyuvante a la señora Pili Natalia Salazar Salazar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Núm. único de radicación: 11001-03-15-000-2023-01794-00  
Actora: Beatriz Elena Ibáñez Villa

**SEGUNDO: NEGAR** la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor Freddy Alexander Niño Cortés, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR** improcedente el amparo que presentó la actora contra las entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**QUINTO:** En caso de que no fuere impugnada la sentencia conforme lo señala el artículo 31 del Decreto Ley núm. 2591 de 1991, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

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.