



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**  
**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Radicado: 11001-03-15-000-2021-01090-00  
Actor: Alejandro Saldarriaga Botero  
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura y otros  
Naturaleza: Acción de tutela

**Sentencia de primera instancia**

---

*Tema: Tutela contra acto administrativo expedido en el marco de la Convocatoria 27 para la provisión de cargos de magistrados y jueces la Rama Judicial. Actos de trámite y actos definitivos. Procedibilidad de la tutela contra actos proferidos en desarrollo de un concurso de mérito.*

La Sala procede a decidir la acción de tutela presentada por el señor Alejandro Saldarriaga Botero contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Administración de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia.

**SÍNTESIS DEL CASO**

1. La parte accionante consideró que las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, por cuanto se negaron a excluir de las próximas pruebas del concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial a aquellas personas que no asistieron a la primera prueba realizada el 2 de diciembre de 2018.

**ANTECEDENTES**

**1. Solicitud de Amparo**

2. Mediante escrito del 18 de marzo de 2021, la actora presentó acción de tutela en contra de las mencionadas autoridades por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales antes referidos. En consecuencia, solicitó:

*PRIMERA: Tutelar mis derechos fundamentales al debido proceso e*

*igualdad, amenazados por las entidades accionadas.*

*SEGUNDO: Ordenar al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, a la UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL y a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, que en el término perentorio de 48 horas, disponga la exclusión de los participantes que no se presentaron a las pruebas de aptitudes, conocimientos y psicotécnica llevadas a cabo el día 2 de diciembre de 2018.*

## **2. Hechos y fundamentos de la vulneración**

Los hechos en que se fundamentó la solicitud de amparo se pueden sintetizar así:

3. El Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSCJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, adelantó la convocatoria n.º 27 para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial.

4. El 2 de diciembre de 2018, conforme al acuerdo, se citaron a las personas inscritas a presentar las pruebas de aptitudes, conocimientos y psicotécnica. Frente a ello, el actor señaló que se citaron a 49.000 personas y asistieron 37.000. Los resultados de dichas pruebas se publicaron el 28 de junio de diciembre de 2018.

5. Posteriormente, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Resolución CJR19-0679 del 7 de junio de 2019, modificó los puntajes de las pruebas, pues adujo yerros en la calificación.

6. La directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial, a través de la Resolución CJR20- 0202 del 27 de octubre de 2020, determinó que las pruebas debían ser aplicadas nuevamente para corregir la actuación administrativa.

7. El 17 de febrero de 2021, mediante derecho de petición, el accionante solicitó a las autoridades accionadas la exclusión de la convocatoria de aquellas personas declaradas como ausentes en la prueba inicial, puesto que no se presentaron, solicitud que fue denegada mediante Oficio CONV27DP-1604 B del 8 de marzo de 2021.

8. A juicio del actor, las autoridades judiciales accionadas vulneraron sus derechos al debido proceso e igualdad, con la negativa de excluir de la nueva aplicación de las próximas pruebas del concurso de méritos de la Rama Judicial a los participantes

que no se presentaron a las pruebas que fueron practicadas el 2 de diciembre de 2018.

9. Sobre el particular, alegó que quienes no participaron en la primera prueba sin justificación alguna, abandonaron su interés en el concurso de mérito, de modo que, volver a citarlos por razones que surgieron con posterioridad es jurídicamente inadmisibile.

### **3. Trámite procesal**

10. Mediante auto del 23 de marzo de 2021, se admitió la acción de tutela y ordenó la notificación, en calidad de demandado, al Consejo Superior de la Judicatura, Universidad Nacional de Colombia, Unidad de Administración de Carrera Judicial y se vincularon, como tercero con interés, a todos los participantes de la convocatoria pública ordenada por el Acuerdo n. ° PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018.

### **4. Trámite procesal**

11. La **Unidad de Administración de Carrera Judicial** manifestó no haber vulnerado los derechos del actor, pues le correspondía ajustar la actuación administrativa al principio de legalidad, toda vez que se presentaron inconsistencias técnicas en el diseño, construcción y estructuración de las preguntas de la prueba. Por ese motivo, decidió corregir la prueba, en aplicación del artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de enmendar las irregularidades referidas.

11.1. Adicionalmente, insistió que la exclusión de los aspirantes inscritos en la convocatoria que no asistieron a la aplicación de la prueba inicial va en contravía de lo dispuesto en el acuerdo de convocatoria y constituye una vulneración a los derechos de los aspirantes inscritos en el concurso y, especialmente, del derecho a la igualdad en la aplicación del acuerdo reglamentario.

11.2. Por último, solicitó declarar improcedente la acción de amparo, toda vez que no se demostró la configuración de un perjuicio irremediable

12. Por su parte, la **Universidad Nacional de Colombia** solicitó declarar improcedente la acción de tutela, toda vez que el actor pretende cuestionar actos administrativos de trámite o preparatorios. Para tal efecto, señaló que la Resolución CJR20-0202 del 27 de octubre de 2020, no tiene la virtud ni potencialidad de definir una situación especial y concreta del aspirante, pues no lo excluye del proceso ni le impide continuar en el concurso.

12.1. En conclusión, expresó que: i) no se configuró un perjuicio irremediable, ii) la acción es improcedente por carecer del requisito de inmediatez y iii) no existe amenaza, vulneración o violación de derechos.

## **I. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

13. Esta Sala es competente para conocer sobre la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y 1983 de 2017, así como lo previsto en el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **2. Problema jurídico**

14. De conformidad con los argumentos del escrito de tutela, la Sala determinará si las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos del actor, con la negativa de excluir de la aplicación de las próximas pruebas para proveer los cargos de los funcionarios de la Rama Judicial a aquellas personas que no presentaron las pruebas el 2 de diciembre de 2018.

### **3. Procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite y caso concreto**

15. Por regla general, la acción de tutela no procede contra actos administrativos, pues para para ello las partes tienen a su disposición los medios de control ordinarios para debatir la legalidad de los actos cuya legalidad ponen en entredicho.

16. Aunado a ello, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en principio, los actos de trámite no son

susceptibles de ser recurridos y de contera tampoco es posible enjuiciarlos ante los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

17. Sin perjuicio de lo anterior, esa codificación señala que en los eventos en que exista norma expresa que lo establezca, habrá lugar a que de manera excepcional procedan recursos contra los actos administrativos de trámite<sup>1</sup>.

18. Ahora bien, tratándose de los concursos de mérito de la Rama Judicial, la Ley 270 de 1996 facultó al Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar los procesos de selección y convocatoria. En uso de tales facultades se expidió el Acuerdo PCSJA18-11077 del 17 de agosto de 2018, que en su numeral 5.3 dispuso lo siguiente en relación con los actos contra los que procede el recurso de reposición en el marco de la Convocatoria nro. 27:

*Sólo procede recurso de reposición contra los siguientes actos:*

- 1. Resultado de las pruebas de aptitudes y conocimientos, el cual será resueltos por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, por delegación.*
- 2. Eliminatorios de cada una de las sub fases, general o especializada, dentro del Curso de Formación Judicial Inicial, los cuales serán resueltos por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", por delegación.*
- 3. Acto administrativo que contiene el puntaje obtenido por los aspirantes en la etapa clasificatoria, el cual será resuelto por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, por delegación.*

19. Así las cosas, de conformidad con la norma en cita, el acto que le negó la solicitud al actor, dirigida a que se excluyeran de la lista a los aspirantes al concurso que no presentaron la prueba inicial, no es susceptible de ser recurrido en reposición, pues no corresponde a ninguna de las decisiones previstas en dicha disposición.

20. Ahora bien, pese a su carácter de trámite, la jurisprudencia constitucional ha aceptado excepcionalmente la procedibilidad de las acciones de tutela contra los

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA.** *No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.*

actos administrativos de trámite cuando el interesado no cuente con ningún otro medio de defensa para debatir lo que a través de dicho acto se decidió<sup>2</sup>.

21. Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien por regla general la acción de tutela no procede contra los actos administrativos expedidos en el marco de un concurso de méritos, en los eventos en los que se logre demostrar que la tutela se ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y cuando el medio de defensa con el que cuenta la parte interesada resulta ineficaz, la acción de tutela sí es procedente<sup>3</sup>.

22. A su turno, recientemente la Sección Segunda del Consejo de Estado abordó el estudio de fondo contra un acto administrativo de trámite que, precisamente, también fue proferido en el curso del proceso de selección contenido en la Convocatoria 27 para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial y señaló que en tales casos la tutela sí es procedente, siempre que se cumplan los requisitos referidos<sup>4</sup>.

23. Así las cosas y descendiendo al caso concreto, se advierte que en esta oportunidad el actor dirigió su solicitud de amparo contra el acto mediante el cual se negó su petición encaminada a que se excluyeran de la posibilidad de presentar la nueva prueba fijada para el 23 de mayo de 2021, a aquellos aspirantes que no se presentaron a la prueba inicial que se practicó el 2 de diciembre de 2018.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

<sup>3</sup> En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-090 de 2013 señaló lo siguiente: “[E]sta Corporación ha precisado que la acción de tutela es improcedente, como mecanismo principal y definitivo, para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso-administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. Dicha improcedencia responde a los factores característicos de residualidad y subsidiariedad que rigen esta acción de origen constitucional. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha trazado dos subreglas excepcionales en las cuales el carácter subsidiario de la acción de tutela no impide su utilización a pesar de existir mecanismos alternos de defensa judicial al alcance del interesado. Esas subreglas se sintetizan en que procede excepcionalmente la tutela contra actos administrativos que regulan o ejecutan un proceso de concurso de méritos (i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado, se traduce en un claro perjuicio para el actor”.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2021, Exp. 11001-03-15-000-2020-05134-00. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

24. En consecuencia, para la Sala es evidente que en este caso la acción de tutela sí procede contra dicho acto, pues, por un lado, la nueva prueba se fijó para el 23 de mayo de 2021, es decir, es inminente su aplicación, por lo que se cumple el requisito establecido por la Corte Constitucional, en tanto el amparo se presentó como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables.

25. Por otro lado, se tiene que, como se advirtió en precedencia, contra dicho acto no procede el recurso de reposición en sede administrativa y aun si se aceptara que el actor tiene a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para debatir su legalidad, lo cierto es que en todo caso en ese supuesto dicho medio carece de idoneidad, dada la cercanía de las fechas y el carácter de la pretensión concreta del accionante.

26. Bajo ese entendido, además, la Sala considera que en este caso la acción de tutela sí es procedente, pues el actor está legitimado por activa dado que fue quien presentó la petición que originó la respuesta que aquí se controvierte, la autoridad accionada también se encuentra legitimada por pasiva, pues fue quien contestó la petición y es la encargada de regular las etapas del concurso y decidir sobre la exclusión de los aspirantes. Además, se cumplieron los requisitos de subsidiariedad - en los términos expuestos en precedencia- e inmediatez, dado que el Oficio CONV27DP-1604 B objeto de discusión fue expedido el 8 de marzo de 2021, mientras que la tutela fue presentada el 18 de marzo siguiente, por lo cual se advierte que se radicó en un plazo razonable.

27. En esa medida, la Sala procederá a analizar si le asiste razón a la parte actora en señalar que la autoridad accionada vulneró sus derechos fundamentales con la decisión de no excluir de la nueva prueba a aquellos aspirantes que no se presentaron a la prueba inicial.

28. Al respecto, de entrada, conviene recordar que mediante Acuerdo PCSJA18-11077 - 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura convocó a un concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial.

29. Mediante dicho acto administrativo, que constituye el acuerdo de la convocatoria, se fijaron las reglas y procedimientos que regirían todas las etapas del concurso y, entre otras, se establecieron los cargos convocados, los requisitos, las reglas para la inscripción y las causales de exclusión.

30. Por consiguiente, en la medida que el acuerdo mencionado consagra las reglas del concurso, tanto los aspirantes como el Consejo Superior de la Judicatura están sometidos a los procedimientos, etapas y condiciones allí previstas.

31. En el caso concreto, el actor señaló en su escrito de amparo que frente a aquellas personas que no se presentaron a la prueba que se llevó a cabo el 2 de diciembre de 2018 debe entenderse que declinaron de su interés en seguir concursando. Por consiguiente, alegó que deben excluirse de la nueva prueba, por cuanto es jurídicamente inadmisibles volver a citarlos.

32. Sobre el particular, es preciso indicar que, según el cronograma inicial, la Unidad de Carrera y la Universidad Nacional citaron a los aspirantes de la Convocatoria 27 a presentar la prueba de conocimiento y aptitudes para el 2 de diciembre de 2018, fecha en que en efecto se realizó la prueba.

33. A través de la Resolución CJR18-559 de 2018, se publicaron los resultados de las pruebas de aptitudes y conocimientos específicos y generales. Sin embargo, contra esa decisión se interpusieron recursos, unos con solicitud de exhibición y otros no.

34. Con ocasión de la jornada de exhibición se denunciaron una serie de inconsistencias entre las preguntas y las claves de respuestas, de ahí que mediante la Resolución CJR19-0679 del 7 de junio de 2019, se reconocieron unos presuntos errores en la asignación de las claves de respuestas, por lo que se modificaron los puntajes de las pruebas.

35. A su vez, a través de la Resolución CJR20- 0202 del 27 de octubre de 2020, la directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial determinó que las pruebas debían ser aplicadas nuevamente para corregir la actuación administrativa, por lo que ordenó retrotraer las actuaciones hasta la citación.

36. Luego de posponer en varias ocasiones la fecha de aplicación de la nueva prueba, el pasado 8 de abril el Consejo Superior de la Judicatura anunció que la nueva prueba de conocimientos, aptitudes y psicotécnica sería aplicada el 23 de mayo de 2021.

37. En criterio del actor, las autoridades accionadas no debieron incluir en la nueva citación a las personas que por cualquier circunstancia no presentaron la prueba el 2 de diciembre de 2018, pues, a su juicio, aquellos declinaron de su intención de seguir participando en el concurso.

38. Al respecto, se advierte que, como se explicó en precedencia, la norma que regula la convocatoria, incluyendo los procesos de inscripción y exclusión de inscritos, es precisamente el Acuerdo PCSJA18-11077 - 16 de agosto de 2018.

39. Sin embargo, como se lo explicó la accionada al actor en el acto que aquí se debate, *“la ausencia a la presentación del examen no fue contemplada como casual de exclusión de la convocatoria dentro del Acuerdo que lo reglamenta y que regula la exclusión”*.

40. Así las cosas, no se advierte que la decisión de no excluir a los aspirantes que no se presentaron a la prueba inicial vulnera los derechos fundamentales del actor.

41. Lo anterior recobra mayor sentido si se tiene en cuenta que, a través de la Resolución CJR20-0202 de 27 de octubre de 2020, se resolvió *“retrotraer la actuación a partir de la citación a las pruebas, en aplicación del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011”*, debido a las irregularidades advertidas en la construcción de las pruebas.

42. Así las cosas, con la decisión de *“retrotraer”* las actuaciones hasta la citación a las pruebas, toda actuación posterior a esa etapa quedó sin efectos y se entiende que, entre otras, la primera prueba es como si nunca hubiera existido, de ahí que sin importar si los aspirantes asistieron o no en esa ocasión es razonable que vuelvan a ser citados y tengan la oportunidad de presentar la prueba, pues precisamente con esa decisión lo que se buscó fue ajustar todo el trámite a derecho, dando prevalencia a los principios que rigen la carrera administrativa.

43. En esa medida, comoquiera que: i) el acuerdo de convocatoria no estableció como causal de exclusión la circunstancia que menciona el actor y ii) que las actuaciones fueron dejadas sin efectos y se retrotrajo todo lo actuado hasta la citación a las pruebas, no hay lugar a inferir que debe excluirse a quienes no se presentaron a la prueba inicial, como lo pretende el accionante.

44. En esa medida, se aprecia que el acto que aquí se debate, en el que se negó la solicitud elevada por el actor dirigida a que se excluyan a esas personas que habían sido declaradas como ausentes, no vulneró ni puso en riesgo los derechos fundamentales invocados por el accionante, pues, lejos de ello, con el mismo se procuró dar prevalencia a los principios de transparencia y legalidad que rigen el mérito.

45. Así las cosas, la Sala negará el amparo pretendido por el señor Alejandro Saldarriaga Botero, pues no encuentra que dicha decisión sea violatoria de sus derechos, pues el concurso tiene unas reglas y procedimientos previamente establecidos y lo que hicieron las accionadas fue apegarse estrictamente a lo allí previsto, sin que dicho proceder se considere irregular.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo pretendido por la parte actora, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes por el medio que resulte más expedito y eficaz, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Por Secretaría, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web de la Corporación.

**CUARTO:** En caso de que la providencia no sea impugnada, **ENVIAR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado  
Salva voto

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
Aclara voto

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

DHP

Esta providencia es auténtica y fue firmada electrónicamente. Para verificar la autenticidad de su contenido puede escanear con su celular el código QR que aparece a la derecha o ingresar al siguiente link: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> y colocar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación.

