



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación n.º:** 11001-03-15-000-2023-01760-01  
**Demandante:** CAROLINA ESCOBAR TOBÓN  
**Demandados:** CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - UNIDAD DE CARRERA JUDICIAL Y OTRO

**Tema:** Acción de tutela contra la convocatoria 27 de la Rama Judicial. Se cuestionan las decisiones proferidas en el marco del concurso para jueces y magistrados de la Rama Judicial. Confirma decisión que declaró la improcedencia de la acción porque se incumple con el requisito de subsidiariedad.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la parte actora, contra la providencia del 8 de junio 2023, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que declaró improcedente la solicitud de amparo elevada por la señora Carolina Escobar Tobón contra el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito recibido el 19 de mayo de 2023 en la ventanilla virtual del Consejo de Estado, la señora Carolina Escobar Tobón instauró una acción de tutela en contra del Consejo Superior de la Judicatura – Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales *al debido proceso y de acceso a la carrera judicial*.

2. De acuerdo con la accionante, participó en la convocatoria 27 del Consejo Superior de la Judicatura y presentó la prueba de aptitudes y conocimientos del concurso, las cuales fueron diseñadas por la Universidad Nacional de Colombia. Afirmó que superó dicho examen con 802 puntos. Sin embargo, mediante la Resolución CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, fue excluida del proceso de



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

selección porque no acreditó el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de juez promiscuo municipal.

## 1.2. Pretensiones

3. Con base en lo anterior, la parte actora pidió lo siguiente:

Primero: Se determine que para la fecha de inscripción de la Convocatoria 27 - funcionarios de carrera de la Rama Judicial, cumplía con la experiencia profesional requerida para acceder al cargo de juez promiscuo municipal, y, que dicha experiencia fue debidamente documentada al momento de la inscripción, esto es, para el 29 de agosto de 2018.

Segundo: En consecuencia, solicito se le ordene a la Unidad de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y al Consejo Superior de la Judicatura que me permitan continuar en el concurso 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; y en ese sentido se avale la realización del curso de formación judicial inicial, el cual según publicación efectuada el 29 de marzo de 2023, está previsto que comenzará el 11 de septiembre de 2023.

## 1.3. Hechos probados y/o admitidos

4. Mediante el Acuerdo n.º PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura dio inicio a la convocatoria 27, “[p]or medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial”. La demandante se inscribió, presentó la prueba de aptitudes y conocimientos y superó el puntaje mínimo, por lo que aprobó dicho examen.

5. Sin embargo, con la Resolución n.º CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, las accionadas le notificaron que fue excluida del concurso por “[n]o acreditar el requisito mínimo de experiencia”. Según la señora Escobar Tobón, al momento de la inscripción allegó la documentación exigida, por lo que les solicitó a las entidades que la verificaran.

6. El 23 de marzo de 2023, las demandadas le informaron que no cumplía con el requisito de experiencia mínima para el cargo al que aspiraba, ya que:

“se revisó el sistema para establecer el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo Juez Promiscuo Municipal y se pudo constatar que no allegó ninguna certificación laboral, por lo tanto no cumple con el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de aspiración. Sólo son tenidos en cuenta los documentos aportados dentro del término legal de la inscripción y, en ningún caso, serán estudiados los aportados con la solicitud de verificación de documentación.

7. La señora Carolina Escobar Tobón afirma que las demandadas la excluyeron del concurso por no haber acreditado la experiencia profesional, pero en su criterio, los certificados que aportó suman un total de 7 años, 2 meses y 7 días.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

#### 1.4. Fundamentos de la solicitud de amparo

8. La señora Escobar Tobón afirmó que el día que cargó la información, adjuntó los soportes que acreditaban la experiencia profesional y el sistema le reportó que se había recibido, sin embargo, en la respuesta de la Unidad de Carrera Judicial y la Universidad Nacional se le informó que:

Así las cosas, en atención a la solicitud de verificación de documentos allegada dentro del término establecido para ello, se revisó el sistema para establecer el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo Juez Promiscuo Municipal y se pudo constatar que no allegó ninguna certificación laboral, por lo tanto no cumple con el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de aspiración.

Sólo son tenidos en cuenta los documentos aportados dentro del término legal de la inscripción y, en ningún caso, serán estudiados los aportados con la solicitud de verificación de documentación.

9. Para la demandante, la valoración de la experiencia profesional que realizaron la Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional afecta sus derechos, pues expidieron un acto administrativo que “resulta erróne[o] y superflu[o], como se puede evidenciar de lo dicho anteriormente, aparte que no desata de fondo las argumentaciones que expuse en la solicitud de verificación de requisitos y documentos, así como tampoco desvirtúa la constancia que emitió la misma plataforma del KACTUS que da cuenta de que el documento denominado ‘explab01’ se cargó de manera adecuada el 29 de agosto de 2018” (la transcripción corresponde al texto original, puede tener errores).

10. Finalmente, la demandante señaló que está expuesta a un perjuicio irremediable porque perderá la oportunidad de participar en el curso de formación judicial. A partir de lo anterior, consideró que este es el medio principal y que no puede esperar a que se resuelva la acción contencioso administrativa.

#### 1.5. Trámite de la acción de tutela

11. Mediante auto del 13 de abril de 2023, en primer lugar, el magistrado ponente de la primera instancia admitió la demanda de tutela. En segundo lugar, se ordenó la notificación a la parte accionada y vinculó como terceros interesados a los demás participantes de la convocatoria 27. En tercer lugar, se ordenó la publicación del escrito de tutela y de esta providencia en la página web del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura – Unidad Administrativa de Carrera Judicial.

12. Por auto del 17 de mayo de 2023, el magistrado sustanciador vinculó como tercera interesada a la rectora de la Universidad Nacional.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

## 1.6. Intervenciones

13. Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias obrantes en el expediente digital de tutela, las accionadas contestaron la demanda, cuya síntesis se presenta en la tabla n.º 1, inserta a continuación:

**Tabla n.º 1**  
**Síntesis de las respuestas**

<b>Entidad accionada</b>	<b>Síntesis</b>
La Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura	<p>La directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura presentó escrito de oposición, en el que solicitó que se declarara la improcedencia de la acción porque existe otro medio de defensa judicial. En cualquier caso, también pidió que negaran las pretensiones.</p> <p>En primer lugar, explicó que la convocatoria es ley para las partes y los aspirantes deben cumplir con los requisitos allí consignados, so pena de ser excluidos del proceso de selección. En este caso, para el cargo de juez municipal se exige acreditar experiencia profesional por un lapso no inferior a dos años y, se especifica que aquella debe ser adquirida con posterioridad al título. Esta exigencia debía cumplirse al momento de la inscripción al concurso.</p> <p>En segundo lugar, informó que la accionante aspiró al cargo de juez promiscuo municipal dentro de la convocatoria 27 de la Rama Judicial, pero mediante la Resolución n.º CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, fue rechazada por no acreditar el requisito mínimo de experiencia para ejercer el empleo. En este punto, señaló que ninguno de los documentos que cargó la señora Escobar Tobón correspondía a la experiencia laboral de ella.</p>
Universidad Nacional de Colombia	<p>El director del Proyecto Contrato 096 de 2018 contestó la tutela. Afirmó que no vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la demandante puesto que le ha permitido ejercer los recursos de ley y ha atendido sus peticiones. Consideró que no desconoció la garantía de acceso a cargos públicos porque respecto de aquella, la señora Escobar Tobón solamente tenía una mera expectativa, la cual se concretaría con el registro de elegibles, que es una etapa posterior en la convocatoria 27.</p> <p>En primer lugar, informó que la actora pretende cuestionar a través de la acción de tutela el acto administrativo que la inadmitió en el concurso, cuando fue ella la que incumplió con las condiciones del cargo. En esa medida, la señora Carolina Escobar Tobón cuenta con otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, consideró que la acción debe declararse improcedente</p> <p>En segundo lugar, afirmó que no se está en presencia de un perjuicio irremediable porque no se acredita ninguna de las circunstancias previstas por la jurisprudencia: "(i) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (ii) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (iii) su ocurrencia es inminente; (iv) resulta urgente la medida de</p>



	protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.
--	--

## 1.7. Sentencia de primera instancia

14. En sentencia del 8 de junio de 2023, la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción por no acreditarse el requisito de subsidiariedad.

15. En primer lugar, explicó que, el recurso de amparo es procedente contra las decisiones que se dicten en un concurso de méritos, siempre que se trate de actos de trámite. Sin embargo, si se discute una decisión definitiva, por ejemplo, el acto que contiene el registro de elegibles o el acto que excluye a un participante de un concurso, esta se torna improcedente, porque el aspirante cuenta con los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los que se puede hacer uso de las medidas cautelares.

16. A lo anterior, agregó que, tratándose de concursos de méritos, la competencia del juez de tutela es restringida, por lo que debe ser cuidadoso en examinar la vulneración de los derechos fundamentales de los concursantes y solo cuando aparezca “bien la vulneración o amenaza puede adoptar medidas razonables y pertinentes para conjurarla”. Esto porque debe considerar que “las decisiones que adopte no pueden llegar a afectar las condiciones normales en [las] que se desarrolla el concurso ni afectar los derechos fundamentales de los demás concursantes”.

17. En segundo lugar, en el caso concreto, refirió que la Resolución CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023 tiene naturaleza de definitiva porque concretó la situación particular de la demandante al impedir que continúe en el proceso de selección, sin embargo, la señora Carolina Escobar Tobón tiene a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la ley 1437 de 2011. Agregó que tampoco se acreditó un perjuicio irremediable porque en el proceso ordinario puede solicitar medidas cautelares.

## 1.8. Impugnación

18. La parte actora impugnó la decisión del *a quo*. En concreto, manifestó su inconformidad en relación con la decisión de declarar la falta de subsidiariedad por lo que pidió que se efectuara un análisis “más juicioso” de este requisito. Explicó que si bien el acto que la excluyó del concurso es un acto definitivo, lo cierto es que debe analizarse la eficacia e idoneidad del medio ordinario, “pues no solo se debe tener en cuenta la procedencia de medidas cautelares de urgencia o de la



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

suspensión del acto administrativo atacado, sino que se debe analizar todo el contexto”.

19. En tal sentido, afirmó que debe valorarse: (i) el agotamiento de una conciliación extrajudicial, que abarca entre dos o tres meses, y, (ii) el estudio previo de la demanda con las subsanaciones y después admisiones. De ahí que “no es un desatino pensar que cuando se obtenga un pronunciamiento de fondo, incluso frente a la medida cautelar de urgencia, el término para la inscripción en el curso de formación judicial -entre el 11 de septiembre y el 6 de octubre de 2023- ya habría culminado”.

20. Finalmente trajo a colación la sentencia STP5284-2023 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de justicia según la cual, debe valorarse la eficacia del medio de control en el caso concreto, atendiendo a la pretensión y las condiciones específicas de los sujetos involucrados, en concreto, dijo:

En el presente asunto, atendidas sus precisas particularidades, la Sala advierte la procedencia de la acción de tutela para resolver el debate propuesto. Esto surge como resultado de la configuración inminente de un perjuicio irremediable, así como del tema constitucional planteado, el cual trasciende la esfera habitual de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y evidencia la vulneración de los derechos al debido proceso, acceso a cargos públicos, trabajo e igualdad.

Para la Corte resulta evidente que la espera prolongada de una decisión judicial al interior de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho puede llevar al desconocimiento de los principios constitucionales de carrera administrativa y mérito. Estos pilares fundamentales del Estado social y democrático de derecho se ven amenazados, como se indicó, en situaciones en las que la sentencia podría retrasarse y consolidar la afectación que se pretende impedir.

Sumado a ello, la eventualidad de que ya no existan vacantes para ocupar un empleo igual o equivalente al aspirado también pone en evidencia los riesgos asociados con la dilatación de la actuación procesal. En tales circunstancias, aunque el afectado obtenga una determinación favorable, se encontraría ante la imposibilidad material de ocupar el cargo deseado (la transcripción corresponde al texto original de la impugnación, puede tener errores).

21. Con base en lo anterior, la señora Carolina Escobar Tobón consideró que el medio de defensa ordinario no es idóneo ni eficaz para obtener la protección de sus derechos fundamentales.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

22. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 8 de junio de 2023, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación.

### 2.3. Problemas jurídicos

23. Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos. En primer lugar, debe determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión del *a quo*. En segundo lugar, debe analizarse si ¿es procedente la acción de tutela contra la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, proferida por las accionadas, mediante la cual se inadmitió a la demandante de la convocatoria 27 de la Rama Judicial por no cumplir los requisitos mínimos del cargo de juez administrativo?

24. En tercer lugar, en el evento de que se habilitara el estudio de las pretensiones del presente amparo, le correspondería a la Sala estudiar si: ¿las accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la accionante en la verificación de antecedentes?

25. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: (i) panorama general de la acción de tutela; (ii) la procedencia excepcional del recurso de amparo frente a actos administrativos pasibles de control ante el juez contencioso administrativo; (iii) la acción de tutela en el concurso de méritos; y (iv) el análisis del caso concreto.

### 2.4. Panorama general de la acción de tutela

26. El artículo 86 de la Constitución Política, estableció que las personas pueden ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos previstos en el Decreto 2591 de 1991.

27. Conforme a la disposición constitucional, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia, la procedencia de esta acción está determinada por la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar frente a un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.

### 2.5. La naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y su procedencia excepcional frente a actos administrativos susceptibles de control ante el juez contencioso administrativo

28. El inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política establece el requisito de subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, precepto reglamentado por el numeral 1.º del artículo 6.º del Decreto Ley 2591 de 1991.

29. Del texto de la norma referida se evidencia que, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a estos y no a la acción de tutela, con el fin de garantizar que sean los jueces naturales de cada proceso los que apliquen al caso concreto las normas jurídicas y la jurisprudencia.

30. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales establecidas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que conoce de un asunto de su competencia<sup>1</sup>.

31. El sustento jurídico de esta posición se encuentra en la Constitución de 1991, de donde se deriva que la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado exclusivamente a la acción de tutela, ya que todos los mecanismos judiciales deben, en principio, buscar la defensa de aquellos y todos los operadores judiciales deben cumplir su función jurisdiccional como jueces de convencionalidad, de constitucionalidad y de legalidad.

32. Por tanto, esta Sala reitera su posición en el sentido de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la que tiene la competencia para conocer de las controversias que se puedan suscitar frente a un acto administrativo, en atención a la existencia de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se pueden solicitar medidas cautelares en los términos de los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

33. Ahora bien, lo expuesto no desconoce que, en determinadas oportunidades, el mecanismo de defensa judicial principal no resulta idóneo ni eficaz para otorgar la protección solicitada, toda vez que puede emitirse una decisión administrativa que, pese a encontrarse protegida por la presunción de legalidad, esta resulte absolutamente arbitraria, discriminatoria o que su aplicación práctica vulnere el

<sup>1</sup> En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

<sup>2</sup> La posesión contenida, entre otras, en el fallo del 30 de junio de 2016, Rad. 2016-00617-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En el mismo sentido, se pronunció la Sala en las sentencias del Consejo de Estado, del 10 de septiembre de 2015. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. No. 13001-23-33-000-2015-00440-01 y del 21 de julio de 2016. C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad 66001-23-33-000-2016-00293-01.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

núcleo esencial de los derechos fundamentales. En esos casos, el recurso de amparo se torna procedente y desplaza al mecanismo principal para conjurar la afectación de las garantías superiores.

34. Finalmente, es preciso mencionar que, esta acción constitucional podría ser procedente, de manera transitoria, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este evento, le corresponde al juez de tutela verificar que concurren los elementos identificados por la Corte Constitucional, así se requiere que: *i)* el daño sea inminente, esto descarta la mera posibilidad de que se va a producir el perjuicio; *ii)* el perjuicio sea grave, esto implica que la afectación sea de gran intensidad sobre la persona afectada; *iii)* se requiera la adopción de medidas urgentes para evitar que ocurra; y *iv)* que sean impostergables, pues si se aplazaran la protección sobre los derechos se tornarían ineficaz por inoportuna.<sup>3</sup>

## 2.6. La acción de tutela en los concursos de méritos

35. Para determinar la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones ocurridas en el marco de un concurso de méritos, la jurisprudencia constitucional ha establecido que le corresponde al juez determinar la naturaleza del acto que se acusa de vulnerar las garantías *ius fundamentales*, con el objetivo de establecer si existe o no un mecanismo judicial idóneo y eficaz para intervenir la problemática identificada por el ciudadano.

36. En ese contexto, es preciso identificar la etapa en que se encuentra el proceso de selección y, a partir de ello, establecer el carácter general o particular de los actos administrativos que, eventualmente, podrían ser susceptibles de control por la jurisdicción contencioso administrativa, a través de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente.

37. En cualquier caso, le corresponde al juez de tutela valorar la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial ordinario para conjurar la posible afectación de los derechos fundamentales, lo cual debe valorarse en cada asunto particular y, a la vez, implica verificar si las herramientas de la jurisdicción contencioso administrativa otorgan una protección real del derecho cuyo amparo se reclama. En la sentencia T-081 de 2022, la Corte Constitucional explicó que las medidas cautelares del artículo 230 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 exigen examinar: “(i) el contenido de la pretensión y (ii) las condiciones de los sujetos involucrados”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-003 de 2022, SU-508 de 2020, T-190 de 2020 y T-235 de 2018, entre muchas otras.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

38. Tanto la Corte Constitucional<sup>4</sup> como el Consejo de Estado<sup>5</sup> han sostenido que, por regla general, el amparo no es el dispositivo judicial apto para controvertir los actos proferidos en el marco de un concurso de méritos, cuando estos son susceptibles de ser demandados ante los jueces administrativos al involucrar un debate de legalidad y el cumplimiento de actos normativos (como leyes, reglamentos o la misma convocatoria). Por ejemplo, este aspecto ha tomado protagonismo cuando se acciona en contra de los actos proferidos en las fases eliminatorias o de la lista de elegibles.

39. En la misma línea de lo anterior, el Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado que los actos administrativos de calificación que eliminan a los participantes definen la posición jurídica del aspirante, por lo que son susceptibles de ser controvertidos ante los jueces administrativos. Sobre el particular, se ha dicho lo siguiente:

“...al igual que la lista de elegibles «son actos típicamente definitorios de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa». En el presente caso, se demanda la nulidad del artículo 7.º de la Resolución 749 del 20 de junio de 2012 que señaló los resultados totales de las diferentes pruebas dentro del Concurso de Méritos y conformó la lista de elegibles para los cargos de curador urbano 2 y 3. En él se declaró que la señora (...) no superó la prueba de conocimientos y que, por ende, no podía ser incluida en dicha lista. También se enjuició el artículo 1.º de la Resolución 0896 del 9 de julio de 2012 que decidió el recurso de reposición interpuesto en contra del primer acto administrativo. En los actos referidos se calificaron todas las pruebas adelantadas en el concurso, incluida la de conocimientos. También se sumaron los resultados y se definió la lista de elegibles. En consecuencia, sí son demandables, en la medida que excluyeron a la señora (...) de la posibilidad de ocupar esta y definieron su situación jurídica.”

40. No obstante, la Corte Constitucional ha identificado algunas excepciones a la anterior regla, cuando: (i) el empleo ofertado en el proceso de selección cuenta con un periodo fijo determinado por la Constitución o por la ley<sup>7</sup>; (ii) se imponen trabas para nombrar en el cargo a quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles<sup>8</sup>; (iii) el caso presenta elementos que podrían escapar del control del juez de lo contencioso administrativo, por lo que tiene una marcada relevancia constitucional<sup>9</sup>; y, finalmente, (iv) cuando por las condiciones particulares del accionante (edad,

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias T-388 de 1998, T-095 de 2002, SU-913 de 2009, T-556 de 2010, T-169 de 2011, T-156 de 2012, T-604 de 2013, T-180 de 2015, T-610 de 2017, T-438 de 2018, T-227 de 2019, T-425 de 2019, entre otras.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B. Radicación número: 23001-23-33-000-2012-00067-01, Sentencia del 29 de noviembre de 2012.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 5 de noviembre de 2020, Rad. 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15), M.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencias T-509 de 2011, T-604 de 2013, T-748 de 2013, SU-553 de 2015, T-551 de 2017, T-610 de 2017 y T-059 de 2019.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-136 de 1998, T-455 del 2000, T-102 de 2001, T-077 de 2005, T-521 de 2006, T-175 de 2009, T-556 de 2010, T-156 de 2012, entre otras.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencias T-785 de 2013, T-160 de 2018, entre otras.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

estado de salud, condición social, entre otras), a este le resulta desproporcionado acudir al mecanismo ordinario.

41. Bajo los anteriores derroteros jurisprudenciales, se estudiarán las pretensiones del presente amparo con el objetivo de determinar si se acredita el requisito de la subsidiariedad.

## **2.7. La acción de tutela promovida por la señora Carolina Escobar Tobón es improcedente**

42. Para verificar la procedencia de la acción en el caso concreto, en *primer lugar*, la Sala realizará un recuento de las actuaciones administrativas y de los argumentos del recurso amparo. En *segundo lugar*, verificará si en el presente asunto concurre alguna situación excepcional que habilite el estudio por parte de esta corporación. Con base en los anteriores elementos, se establecerá si hay lugar a estudiar el fondo del asunto.

43. En **primer lugar**, en el presente caso, la Sección encuentra que mediante el Acuerdo n.º PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura dio inicio a la convocatoria 27, “[p]or medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial”.

44. La señora Carolina Escobar Tobón se inscribió para el cargo de juez promiscua municipal y el 24 de julio de 2022 presentó la prueba de aptitudes y conocimientos.

45. Mediante la Resolución n.º CJR22-0351 del 1.º de septiembre de 2022, la Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia dieron a conocer la calificación del examen. A la demandante se le asignó un puntaje de 802, por lo que aprobó la evaluación al haber superado los 800 puntos mínimos para continuar en la siguiente fase de la convocatoria (valoración de antecedentes y curso-concurso).

46. A través de la Resolución CJR-0061 de 8 de febrero de 2023, las demandadas le notificaron que fue inadmitida del proceso de selección, bajo la causal referida a “[n]o acreditar el requisito mínimo de experiencia”. En consecuencia, la accionante solicitó la verificación de la documentación, la cual fue atendida el 13 de marzo de 2023, que decidió confirmar la exclusión de la peticionaria de la convocatoria.

47. Para la actora, las accionadas le vulneraron sus derechos fundamentales porque a través de la citada resolución rechazaron su aspiración a ocupar el cargo



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

de juez promiscua municipal bajo un error porque ella cargó a la plataforma *Kactus* las certificaciones de la experiencia profesional.

48. En **segundo lugar**, la Sala observa que la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en el marco del concurso de méritos, por regla general, es improcedente, en la medida que definieron la posición jurídica de la aspirante frente a la Convocatoria 27. Dicho de otro modo, la exclusión de la señora Escobar Tobón del proceso de selección por no acreditar la experiencia mínima del cargo, no es un acto administrativo de trámite, sino que contiene una decisión de la administración pasible de control.

49. Para esta corporación, las inconformidades de la accionante frente a la Resolución n.º CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, deberían plantearse ante el juez de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011:

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. **Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho;** también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. (resaltado y subrayado fuera del texto).

50. Para la Sección, el escenario descrito es idóneo y eficaz para formular el cargo de falsa motivación, presentado en esta acción constitucional, y por medio de esta controvertir la decisión de la administración.

51. En ese contexto, es preciso mencionar que la accionante pudo solicitar las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011. Es decir que, junto con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, podría solicitar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos de la Resolución n.º CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023.

52. Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que, pese a que la peticionaria formuló esta acción en clave de vulneración de sus derechos fundamentales, para la Sala, los argumentos que plantea corresponden a cuestiones legales que *prima facie*, no involucran la grave afectación de una garantía de naturaleza constitucional.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

53. Finalmente, es preciso señalar que, en este caso, tampoco se acreditó ninguna de las circunstancias excepcionales que la jurisprudencia ha admitido como válidas para superar el requisito de la subsidiariedad. Esto es así porque:

- (i) El cargo al que aspira la señora Escobar Tobón es el de juez promiscua municipal, es decir, no se trata de un cargo de periodo fijo determinado por la Constitución o por la ley.
- (ii) En este caso no se imponen trabas para nombrar en el cargo a quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, puesto que aún no se ha llegado a esa etapa de la convocatoria 27.
- (iii) Aunque se exhiben circunstancias que podrían afectar los derechos fundamentales de los concursantes, no hay evidencia de que los fundamentos de las pretensiones y la afectación puedan escapar del control del juez de lo contencioso administrativo, es decir, no se acreditó que este asunto contenga “una marcada relevancia constitucional”.
- (iv) La demandante no advirtió ni en el proceso se demostró que se encontrara bajo condiciones particulares de edad, estado de salud, condición social u otras, por las cuales resultase desproporcionado exigirle acudir al mecanismo ordinario ante los jueces administrativos.

54. En consecuencia, al existir un medio principal y no acreditarse ninguna situación excepcional, le corresponde a la Sala concluir que el mecanismo principal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es idóneo y eficaz para obtener la protección de los derechos fundamentales de quien se considere afectado con el acto administrativo que lo excluyó de la Convocatoria 27 de la Rama Judicial. Esto porque en ese escenario judicial pueden presentarse los argumentos para invalidar los actos e, incluso, solicitarse medidas cautelares para evitar la ocurrencia de un perjuicio que pudiese tornarse irreparable.

55. En atención a lo anterior, la Sala de Decisión concluye que la accionante ha tenido a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la Resolución n.º CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023 proferida por la Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia.

56. En ese orden de ideas, la acción promovida no satisface el requisito de la subsidiariedad, razón por la cual se confirmará la decisión del 8 de junio de 2023, por medio de la cual, la Sección Cuarta de esta corporación declaró la improcedencia del amparo.



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

## 2.8 Conclusión

57. La acción de tutela que ejerció la señora Carolina Escobar Tobón es improcedente, comoquiera que no se cumple con el requisito de la subsidiariedad. Por tal razón se confirmará la sentencia de primera instancia.

### III. DECISIÓN

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

#### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 8 de junio 2023, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que declaró improcedente la solicitud de amparo elevada por la señora Carolina Escobar Tobón contra el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad Administrativa de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado



Demandante: Carolina Escobar Tobón  
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura –  
Unidad de Carrera Judicial y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01760-01

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
**Magistrado**

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.

