



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

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

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01
Demandante: ANGIE PAOLA AVENDAÑO URIAN
Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL

Tema: Tutela contra acto administrativo – confirma fallo de primera instancia que declaró la improcedencia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte actora contra el fallo de 5 de mayo de 2023, por medio de la cual la Sección Primera del Consejo de Estado, declaró la improcedencia de la acción de tutela, por no cumplir con el requisito de la subsidiariedad.

1. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud de amparo

La señora Angie Paola Avendaño Urian, en nombre propio, radicó acción de tutela el 10 de abril de 2023, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a cargos públicos, los cuales, consideró transgredidos con ocasión de la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, proferida por la parte demandada, en la que fue excluida del proceso de selección porque no acreditó el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de «juez penal municipal para adolescentes».

1.2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

[...] 2. Ordenar al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/ UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL validar la certificación emitida por VIDRIO PLAC, y contabilizar el tiempo de experiencia profesional allí certificado, para corroborar el cumplimiento del requisito de experiencia requerido para el cargo al cual aspiré.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

3. Ordenar al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/ UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL que si como consecuencia de validar la experiencia en VIDRIO PLAC, cumpla con el requisito de acreditar la experiencia profesional por un lapso no inferior a dos (2) años es decir, 720 días, modifique la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023 para efectos de incluirme como aspirante admitida¹.

1.3. Hechos

De la solicitud de tutela, se establecen los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en este fallo:

Mediante el Acuerdo número PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura dio inicio a la Convocatoria número 27, «por 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.

Sin embargo, por medio de la Resolución número CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, la parte demandada le notificó a la señora Angie Paola Avendaño Urian que fue excluida del concurso por «no acreditar el requisito mínimo de experiencia para ejercer el cargo».

De manera que, el 20 de febrero de 2023, la señora Angie Paola Avendaño Urian presentó ante las entidades una solicitud para que verificaran su hoja de vida.

No obstante, por medio de Oficio CJO-1091 de 9 de marzo de 2023, la Unidad de Carrera Judicial reiteró que la tutelante no acreditó el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de aspiración, equivalente a dos años.

1.4. Fundamentos de la solicitud

Según la parte actora, el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a cargos públicos.

Indicó que la parte accionada no tuvo en cuenta la experiencia que adquirió en la empresa VIDRIO PLAC, dado que, si bien la respectiva certificación no contaba con los datos de contacto del emisor, lo cierto es que, según la señora Avendaño Urian «dicha información sí la aportó con la solicitud de verificación que presentó el 20 de febrero de 2023, con lo que la entidad podía corroborar su contenido».

Precisó que, debe tenerse por válida la constancia emitida por VIDRIO PLAC «subordinando de esta manera los requisitos formales de las certificaciones

¹ Transcripción literal por lo que puede contener errores.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

determinados en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto 2018, al principio constitucional del mérito y a la primacía del derecho sustancial sobre las formas».

Adujo que, de acuerdo con «las sentencias T 052 de 2009, T 507 de 2012, entre otras, proferidas por la Corte Constitucional, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales en concursos de méritos, por la ineficacia de los medios ordinarios».

1.5. Trámite de la acción

Por medio de auto de 12 de abril de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar al Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial, y vinculó a los demás aspirantes inscritos en la Convocatoria 27 de 2018, como terceros con interés, para que si lo consideraban del caso intervinieran en el presente trámite tutelar.

1.6. Intervención

Remitidas las respectivas comunicaciones, se presenta el siguiente informe:

1.6.1. Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial

En su intervención solicitó negar el amparo deprecado, con fundamento en que no se están transgrediendo los derechos fundamentales de la señora Avendaño Urian.

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

Señaló que conforme con los numerales 2.5.3. y 2.5.7. del artículo 3 del acuerdo aludido, las certificaciones laborales deben indicar con precisión, la dirección y número telefónico de quien la suscribe, norma que además prevé que las constancias que no reúnan las condiciones allí señaladas «no serán tenidas en cuenta dentro del proceso de selección ni podrán ser objeto de posterior complementación».

Mencionó que, en ese orden de ideas, tampoco era viable valorar la información complementaria de la certificación de experiencia de la empresa VIDRIO PLAC relacionada con los datos del contacto del emisor, indicada por la accionante con posterioridad al término de inscripción en la solicitud de verificación de la documentación, puesto que se presentó extemporáneamente « toda vez que la recepción de documentos para acreditar los requisitos del cargo en debida forma transcurrió desde el 27 de agosto a las cero horas (0:00) hasta el 7 de septiembre de 2018 a las veinticuatro horas (24:00)».



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

Expresó que no es de recibo que la accionante cuestione la exigencia referida, bajo el argumento de que se trata de una simple formalidad, porque ese requisito está previsto «de manera expresa y taxativa en el Acuerdo de Convocatoria y en ese sentido, la no inclusión de dicha información en la certificación hace que el documento carezca de validez a efectos de demostrar la experiencia allí contenida, según los parámetros de la convocatoria».

Finalmente expuso que, en el presente caso, se debía declarar improcedente el mecanismo constitucional por el incumplimiento del requisito de la subsidiariedad, puesto que, la inconformidad de la demandante radica en la decisión contenida en la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, en el cual, por tratarse de un acto administrativo de carácter general, «lo procedente es iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho».

1.7. Fallo impugnado

1.7.1. Mediante sentencia de 5 de mayo de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado, declaró la improcedencia de la acción de tutela, ello, con fundamento en que la señora Avendaño Urian contaba con otro medio de defensa judicial.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las inconformidades planteadas en este trámite constitucional recaen en la Resolución núm. CJR23- 0061 de 8 de febrero de 2023, en la que se dispuso el rechazo de la actora en la convocatoria aludida, acto administrativo cuya legalidad puede ser discutida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mecanismo de defensa idóneo para tal efecto y en el cual puede solicitar las medidas cautelares dispuestas en el CPACA.

Frente al punto, precisó que esas medidas cautelares «permitirán prevenir la consumación de un daño definitivo mientras se surte la causa judicial, tal como lo previó la Corte Constitucional en la sentencia SU- 067 de 2022».

El *a quo* expuso que no evidenciaba la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, dado que, de los elementos de juicio obrantes en el expediente, no era posible establecer dicha circunstancia.

1.7.2. El 23 de junio de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado expidió auto en el que resolvió una solicitud de nulidad que presentó la tutelante el 13 de junio de 2023 contra la sentencia de primera instancia.

La señora Avendaño Urian alegó que la sentencia de 5 de mayo de 2023 no se había notificado en debida forma.

Frente al punto el *a quo* mencionó:

[...] una vez revisado del expediente de la referencia, se tiene que tanto el auto admisorio de la acción de tutela como la sentencia de primera instancia le fueron notificados a la



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

actora al correo electrónico apau.91@gmail.com cuando ha debido ser al apau.94@gmail.com, lo que evidencia un error involuntario de digitación por parte de la Secretaría General de esta Corporación al surtir dicho trámite.

No obstante, el Despacho no encuentra que las situaciones que alega la actora configuren causal para declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso, sin perjuicio de que, en efecto, se ordene realizar en debida forma la notificación de la sentencia de 5 de mayo de 2023.

Ello, por cuanto no se configura ninguna de las causales de nulidad de la sentencia señaladas en la jurisprudencia en cita, sin que se advierta que la falta de notificación del auto admisorio de la solicitud de amparo haya coartado el derecho de defensa o contradicción de la actora, pues esta situación solo podría predicarse respecto de la parte demandada en el evento en que la omisión hubiese recaído en esta.

De manera que, tanto el auto de 23 de junio de 2023 como el fallo de primera instancia, se le notificó a la accionante el 11 de julio de 2023, y presentó la impugnación el 18 del mismo mes y año.

1.8. Impugnación

Por medio de escrito, la señora Avendaño Urian solicitó que se revoque la sentencia de 5 de mayo de 2023, en la que la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la improcedencia.

Expuso que someter los casos como los de ella a la espera de una decisión judicial dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho conlleva al desconocimiento de los principios constitucionales de carrera administrativa y merito, «que son pilares fundamentales del Estado social y democrático de derecho que se ven amenazados, como se indicó, en situaciones en las que la sentencia podría retraerse y consolidar la afectación que se pretende impedir».

Precisó que «la posibilidad de iniciar un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución CJR23-00061 de 08 de febrero de 2023, no implica que no pueda configurarse en este caso un perjuicio irremediable en mi contra; toda vez que, para el caso se hace necesaria una decisión pronta, eficaz y que proteja los derechos fundamentales vulnerados por el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/ UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL»².

Indicó que, de la ausencia de dirección y número de teléfono en una certificación de experiencia, no se puede inferir que carezca de idoneidad para continuar en el concurso, y que resulta ser una mera formalidad.

² Transcripción literal, por lo que puede contener errores.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

Finalmente expresó que se debe tener en cuenta «la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades», por lo que no todos los fallos deben ser decididos con la misma resolutive, dado que, ello genera incertidumbre.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada por la señora Angie Paola Avendaño Urian, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021 y, el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si debe confirmarse, modificarse o revocarse la decisión de primera instancia de 5 de mayo de 2023, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia del amparo.

Para el efecto, se analizarán los siguientes aspectos: **(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 concurso de méritos; y **(iv)** el análisis del caso concreto.

2.3. Naturaleza de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede 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 o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

Es importante precisar que esta norma condiciona el ejercicio de esta acción a 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 sufriendo un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.

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

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 que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

judicial”, precepto reglamentado por el numeral 1.º del artículo 6.º del Decreto Ley 2591 de 1991.

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.

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 competencia³.

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, en principio, buscan la defensa de aquellos y todos los operadores judiciales deben cumplir su función jurisdiccional como jueces de convencionalidad, de constitucionalidad y de legalidad.

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 2011⁴.

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 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.

³ 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.”

⁴ 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: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

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 tornaría ineficaz por inoportuna.⁵

2.5. La acción de tutela en los concursos de méritos

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 en la problemática identificada por el ciudadano.

En ese contexto, es preciso identificar la etapa en la 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 de lo contencioso administrativo, a través de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente.

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 que debe valorarse en cada asunto particular, e 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”.

Tanto la Corte Constitucional⁶ como el Consejo de Estado⁷ 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).

⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-003 de 2022, SU-508 de 2020, T-190 de 2020 y T-235 de 2018, entre muchas otras.

⁶ 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.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B. Radicación número: 23001-23-33-000-2012-00067-01, Sentencia del 29 de noviembre de 2012.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

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.

En la misma línea de lo anterior, el Consejo de Estado⁸ 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.

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 ley⁹; (ii) se imponen trabas para nombrar en el cargo a quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles¹⁰; (iii) el caso presenta elementos que podrían escapar del control del juez de lo contencioso administrativo, por lo que tiene una marcada relevancia constitucional¹¹; y, finalmente, (iv) cuando por las condiciones particulares del accionante (edad, estado de salud, condición social, entre otras), a este le resulta desproporcionado acudir al mecanismo ordinario.

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.

2.6. Caso concreto

Mediante la Resolución CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, proferida por la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, se estableció

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias T-785 de 2013, T-160 de 2018, entre otras.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

que la accionante incurrió en la causal de rechazo 3.4., esto es, «no acreditar el requisito mínimo de experiencia para ejercer el cargo».

Para la señora Angie Paola Avendaño Urian, la anterior decisión, menoscaba sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a cargos públicos.

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 número 27. Dicho de otro modo, la decisión plasmada en la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023 es un acto administrativo que contiene una decisión de la administración pasible de control.

Para esta Corporación, las inconformidades de la accionante frente a la citada manifestación de la administración, pueden 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)

Para la Sección, el escenario descrito es idóneo y eficaz para formular los reparos presentados en esta acción constitucional, y por medio de estos controvertir la decisión de la administración.

En ese contexto, es preciso mencionar que la señora Angie Paola Avendaño Urian puede solicitar junto con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, como medida cautelar¹² la suspensión de los efectos de la Resolución CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023.

Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que, pese a que la demandante formuló esta acción en razón a la 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.

¹² Conforme los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

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 Angie Paola Avendaño Urian es el de «juez penal municipal para adolescentes», 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 transgredir los derechos fundamentales de la concursante, 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.

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. 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 pudiere tornarse irreparable.

2.7. Conclusión

Corolario de lo expuesto, la acción promovida no satisface el requisito de la subsidiariedad, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 5 de mayo de 2023.

En mérito de 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,

III. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 5 de mayo de 2023, por medio de la cual, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la presente tutela.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.



Demandante: Angie Paola Avendaño Urian
Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –
Unidad de Administración de Carrera Judicial
Radicado: 11001-03-15-000-2023-01712-01

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **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

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>”