



Demandante: Elizabeth Ropero Rosillo
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad
de Administración Carrera Judicial
Rad: 11001-03-15-000-2023-02021-01

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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-02021-01
Demandante: ELIZABETH ROPERO ROSILLO
Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL

Tema: Tutela contra acto administrativo – Convocatoria 27 – Concurso de méritos

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación presentada por la señora Elizabeth Ropero Rosillo contra la sentencia de primera instancia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, el 2 de junio de 2023. En esa providencia se declaró la improcedencia de la presente acción de tutela por no superar el requisito general de la subsidiariedad.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de demanda

1. La accionante, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial¹. Con la interposición de este mecanismo de amparo pretende que se le protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, al «mérito y al acceso al empleo público».

2. En criterio de la parte actora, tales garantías constitucionales resultaron quebrantadas con ocasión de los siguientes actos administrativos:

a) La Resolución CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023 mediante la cual se decidió acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial. En dicha disposición la actora fue rechazada del concurso.

¹ El escrito de tutela se radicó en la ventanilla virtual del Consejo de Estado el 24 de abril de 2023.



Demandante: Elizabeth Ropero Rosillo
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad
de Administración Carrera Judicial
Rad: 11001-03-15-000-2023-02021-01

b) Los oficios CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023 y CJO23-2944 del 10 de mayo de 2023 que mantuvieron la decisión de rechazo.

1.2. Pretensiones

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

1. Se tutelen mis derechos al mérito y acceso al empleo público y al debido proceso.

2. Se ordene a la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura corregir la experiencia profesional que me fue tenida en cuenta, y se le ordene que de manera inmediata, se me incluya en el listado de aspirantes admitidos en la Resolución CJR23-0061 de 08 de febrero de 2023 “Por medio de la cual se decide acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Nacional de Elegibles para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018”, conforme a los certificados aportados al momento de la inscripción. (SIC).

1.3. Hechos probados y/o admitidos

4. La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

5. Mediante Acuerdo PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura convocó a concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de carrera de la Rama Judicial, Convocatoria 27.

6. La señora Ropero Rosillo se inscribió al concurso en cita para el cargo de juez Civil Municipal – juez de Pequeñas Cusas y Competencias Múltiples – juez Civil Municipal de Ejecución de Sentencias, por lo que, el 24 de julio de 2022 presentó la prueba escrita de conocimiento y aptitudes básicas.

7. El 1º de septiembre de 2022, el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial- expidió la Resolución CJR22-0351. Mediante este acto se publicaron los resultados de la prueba de aptitudes y conocimientos correspondiente al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial.

8. La accionante obtuvo un puntaje de 810,66, esto es, aprobatorio para el paso a la fase II del mencionado concurso, correspondiente a la verificación de requisitos mínimos.

9. En consecuencia, el 8 de febrero de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial expidió la Resolución CJR23-0061, mediante la cual decidió acerca de la admisión de aspirantes al concurso de méritos para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama



Judicial. En lo que respecta a la señora Roper Rosillo, fue rechazada por la causal 3.4. que correspondía a no acreditar el requisito mínimo de experiencia.

10. Inconforme con el resultado, el 16 de febrero de 2023, la accionante presentó solicitud de verificación de la documentación, etapa dispuesta para los concursantes que hubiesen sido rechazados por no acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo.

11. Mediante oficio CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023, la Unidad de Administración de Carrera Judicial confirmó la decisión de rechazo por la causal 3.4. En dicha oportunidad indicó que no se acreditó el requisito mínimo de experiencia requerido para el cargo al que aspiraba toda vez que:

- Las únicas certificaciones que cumplían con los parámetros definidos en la convocatoria sumaban 551 y no 720 días, como se exigía.
- La valoración de los certificados se realizó con estricta aplicación a las normas establecidas en la convocatoria que establece que, la experiencia profesional debe ser adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado, que en su caso fue el 07/12/2012. Así mismo establecía que la experiencia docente debía ser de tiempo completo.

12. El 10 de mayo de 2023, la autoridad accionada dando alcance al oficio anterior, contabilizó nuevamente la experiencia aportada por la accionante y concluyó que únicamente acreditaba 640 días, y precisó que dicho tiempo sigue siendo insuficiente para cumplir con el requisito exigido.

1.4. Fundamentos de la solicitud

4. La accionante consideró que la entidad demandada le vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al «mérito y al acceso al empleo público», teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

13. Sostuvo que, en la solicitud de documentos presentada ante la entidad accionada, señaló de manera detallada cada una de las experiencias profesionales acreditadas al momento de su inscripción a la Convocatoria 27, a saber:

ÍTEM	TIEMPO	CARGO	TOTAL	DÍAS
1	05/02/2016 a 31/07/2017	Sustanciadora Juzgado 16 Civil del Circuito de Medellín	1 año 5 meses y 26 días	542
2	14/08/2017 a 28/08/2017	Sustanciadora Juzgado 16 Civil Municipal de Barranquilla	15 días	15
3	03/05/2013 a 31/07/2013	Dependiente Judicial Nases del Caribe	2 meses y 28 días	89
4	23/01/2012 a 26/10/2012	Judicante Sala Civil Familia Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla	9 meses y 3 días	277
5	01/10/2014 a 30/11/2014	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	2 meses	60



Demandante: Elizabeth Roper Rosillo
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad
de Administración Carrera Judicial
Rad: 11001-03-15-000-2023-02021-01

6	28/04/2015 a 04/07/2015	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	2 meses y 5 días	67
7	03/08/2015 a 05/12/2015	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	4 meses y 2 días	124
8	15/02/2016 a 30/06/2016	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	4 meses y 15 días	136
9	08/08/2017 a 11/10/2017	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	3 meses y 22 días	114
10	14/01/2017 a 11/10/2017	Docente medio tiempo del programa de Derecho Corporación Universitaria Americana	8 meses y 26 días	270
			TOTAL	1693

14. Manifestó que, pese a lo anterior, mediante la Resolución CJO23-1099 le indicaron que la experiencia era insuficiente, toda vez que el requisito mínimo debía contabilizarse desde la obtención del título de abogado, y que los documentos aportados no soportaban los 720 días exigidos.

15. Afrimó que en la mentada resolución no solo contabilizaron de manera errada su experiencia profesional, sino que se incurrieron en errores tales como los cargos que desempeñó y los términos de sus vinculaciones, con lo que se evidencia que la valoración fue errónea, superficial y llena de defectos.

16. Afirmó que la certificación allegada como auxiliar *ad honorem* del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, así como su experiencia en Nases del Caribe y la de la Corporación Universitaria Americana cumplían con los requisitos y no fueron analizadas correctamente.

17. Arguyó que en el Acuerdo PCJA18-11077 de 2018 no se exigía que las certificaciones laborales en docencia debían ser de tiempo completo para ser tenidas en cuenta.

18. Aunado a lo anterior señaló que el Consejo de Estado en providencia del 2 de febrero de 2012², definió con claridad los diferentes tipos de experiencia para acceder a los empleos públicos teniendo en cuenta el perfil de competencias que se requieren para ocupar los distintos empleos.

19. Manifestó que cuenta con 1327 días certificados con posterioridad a la obtención el título, los cuales superaban con creces los 720 indicados por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, por lo cual era clara la vulneración a sus derechos fundamentales al rechazar su postulación.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil, sentencia del 2 de febrero de 2012, rad. 11001-03-06-000-2011-00086-00 (2081).



20. Puso de presente que se encontraba ante un perjuicio irremediable y que, si bien existen otros mecanismos de defensa, en este escenario, la tutela es el medio más idóneo y eficiente para proteger sus derechos fundamentales.

21. Como fundamentos jurídicos relacionó las siguientes decisiones judiciales:

- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 27 de marzo de 2023, rad. 110010230000202300333000.
- Corte Constitucional, sentencia T 081 de 2021.
- Corte Constitucional, sentencia T 425 de 2019.
- Corte Constitucional, sentencia T 340 de 2020.
- Corte Constitucional, sentencia T 682 de 2016.
- Corte Constitucional, sentencia T 404 de 2014.
- Corte Constitucional, sentencia T 332 de 2015.

1.5. Trámite de la acción de tutela

22. Mediante auto del 26 de abril de 2023, el magistrado sustanciador de primera instancia admitió la presente acción de tutela. En consecuencia, ordenó notificar como entidad accionada al Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial y dispuso vincular como tercero con interés a la Universidad Nacional de Colombia. Además, se ordenó notificar de la presente acción a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del artículo 610 del Código General del Proceso.

23. Asimismo, con el fin de que todos los sujetos a quienes les asiste interés en este proceso se enteraran del mismo, se le ordenó a la Universidad Nacional de Colombia y al Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Carrera Judicial que informaran a quienes participaron en el concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial, sobre la existencia de esta acción de tutela. Lo anterior, para que si lo consideraran pertinente intervinieran en el proceso o aportaran las pruebas que pretendieran hacer valer. Es importante resaltar que esta orden fue atendida y la constancia de su cumplimiento fue allegada al expediente de este proceso.

1.6. Intervenciones

1.6.1. Universidad Nacional de Colombia

24. Luego de realizar un recuento exhaustivo de los principales hechos y actuaciones que se han surtido en el trámite de la Convocatoria 27, la institución universitaria solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela por carencia actual de objeto y por no cumplir con la subsidiariedad.

25. En relación con la carencia actual de objeto señaló que el ente universitario ya había brindado respuesta clara, completa y de fondo a todos los reparos y solicitudes invocadas por la accionante.



26. Señaló que se le puso de presente a la accionante que el alcance de la verificación de requisitos mínimos estaba limitado a revisar aquellos documentos allegados en debida forma y en su oportunidad mediante el aplicativo KACTUS, esto es, dentro del término de la inscripción y en el formato solicitado, por parte de cada uno de los aspirantes inscritos.

27. Adicionalmente mediante oficio CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023, se indicó a la parte actora: i) la relación de certificaciones efectivamente aportadas y cargadas al sistema de registros KACTUS de la Convocatoria 27 y, ii) las razones concretas de su exclusión una vez efectuado un procedimiento de verificación de requisitos mínimos respecto de su situación particular en concordancia con los actos administrativos que lo regulan.

28. Por otra parte, se informó que, en el oficio CJO23-2944 del 10 de mayo de 2023, que dio alcance al oficio CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023, se aclararon aspectos relacionados con el conteo de su experiencia laboral como “dependiente judicial” del empleador Nases del Caribe.

29. En cuanto a la subsidiariedad, consideró que la tutela no era el mecanismo para controvertir los actos administrativos, en especial, por inconformidades que no devienen de una vulneración directa de los derechos fundamentales de la accionante.

30. Manifestó que la aspirante podía acudir a los medios de control jurisdiccional, como lo es la simple nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho. Por otra parte, afirmó que tampoco se advertía un perjuicio irremediable que permitiera que se desplazaran los mecanismos ordinarios.

31. Respecto al requisito contenido en el causal 3.4. indicó:

- En el mismo sentido, se pone de presente que en el oficio CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023 el Consejo Superior de la Judicatura revisó y exhibió las certificaciones cargadas por la accionante en el sistema KACTUS en debida forma y dentro del término previsto para la inscripción, verificando que aportó algunos documentos sobre su experiencia laboral, pero los mismos no le permitieron satisfacer el requisito temporal previsto en el artículo 3 numeral (1.2) del acuerdo de la convocatoria, esto es, que con ellos se logren acreditar la experiencia profesional requerida con posterioridad a la obtención del título de abogado (equivalentes a 720 días de ejercicio profesional).
- La tutelante solo acreditó 551 días de experiencia de conformidad con las reglas reguladoras del concurso, y además del acervo documental aportado se pudo colegir que adolece de ciertas falencias como: i) no indicar la dedicación de tiempo completo, en tratándose de labores docentes conforme al artículo 4.2 Sección IV del acuerdo rector de la convocatoria y, ii) que se trata de experiencia obtenida con anterioridad a la obtención del título de abogado.



- Que mediante oficio CJPO23-2944 del 10 de mayo de 2023 que dio alcance al oficio CJO23- del 9 de marzo de 2023, se dejó en evidencia que hubo un error y que la experiencia profesional acreditada era de 640 días al tener en cuenta la experiencia obtenida por el empleador Nases del Caribe.

1.6.2. Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial

32. La directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial manifestó que, en el caso en concreto, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reprochar actos administrativos que por su propia naturaleza se encuentran amparados por el principio de legalidad. En ese orden de ideas, para desvirtuar dicha presunción se debe acudir a los medios jurídicos propios, pues el control judicial corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la cual deberá revisar si el acto administrativo se apartó sin justificación alguna del ordenamiento que regula su expedición.

33. Mencionó que, como la inconformidad de la accionante es con la condición establecida en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018 que sirvió de soporte jurídico a la Resolución CSJ23-0061 de 8 de febrero de 2023, por tratarse de un acto administrativo de carácter general, lo procedente es el medio de control de nulidad, toda vez que la tutela no es el escenario para controvertir actos que se presumen legalmente emitidos por ser expedidos en desarrollo de funciones legales y reglamentarias.

34. Aunado a ello, precisó que el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018 estableció todos los requisitos generales y específicos para participar en el concurso, y su incumplimiento da lugar al rechazo o exclusión de este. En ese sentido, precisó que los aspirantes con su inscripción manifestaban estar conforme con las normas del acuerdo de convocatoria.

35. Solicitó que se negara la acción de tutela, pues si la accionante consideraba que la decisión no se ajustaba a derecho, podía acudir al juez natural del asunto, puesta esta acción constitucional no podía ser utilizada como mecanismo paralelo de protección cuando la legislación tiene establecidas las vías adecuadas para debatir judicialmente asuntos como el propuesto por la accionante, a través del ejercicio del correspondiente medio de control judicial previsto en el CPACA.

1.7. Sentencia de primera instancia

36. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante decisión del 2 de junio de 2023, declaró la improcedencia de la presente acción por no satisfacer el presupuesto de subsidiariedad. Esto, porque la actora cuenta con otro mecanismo idóneo y eficaz para obtener la protección de los derechos invocados, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.



37. Sostuvo que el reparo de la parte actora se orientaba a cuestionar la determinación de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de rechazarla del concurso de méritos, bajo el argumento que no acreditó la experiencia mínima para acceder al cargo al que aspiró. Así, a través de la acción de tutela cuestionaba los sustentos jurídicos y fácticos de la Resolución CJRO23-0061 del 8 de febrero de 2023, centrando su argumento en que la autoridad accionada hizo una valoración errónea y superficial de los documentos aportados.

38. En ese contexto, afirmó que era claro que lo pretendido era desvirtuar la legalidad de la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023 y para ello tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

39. Puso de presente que en anteriores oportunidades se ha pronunciado sobre otras acciones de tutela en que se cuestionaba la misma resolución y la posición adoptada ha sido declarar la improcedencia del amparo.

40. Finalmente, manifestó que no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable que ameritara la intervención del juez constitucional como mecanismo transitorio en asuntos que no son de su competencia, teniendo en cuenta que para sustentar la ocurrencia de un perjuicio la accionante se limitó a cuestionar la eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin fundamentar su alegato en los términos que ha establecido la Corte Constitucional y obviando que en el trámite ordinario puede solicitar una medida cautelar.

1.8. Impugnación

41. La accionante impugnó el fallo de primera instancia³. En su escrito afirmó que es evidente la demora presentada en el trámite de los procesos en la Jurisdicción Contenciosa - Administrativa, por lo cual no constituía un mecanismo idóneo para la defensa de sus derechos.

42. Aunado a lo anterior resaltó que tampoco es la vía ordinaria el mecanismo eficaz e idóneo, pues el cronograma IX del curso de formación judicial inició el 24 de abril de 2023 y las inscripciones al mismo para los aspirantes es el 11 de septiembre de 2023, por lo que a pesar de poder acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo cierto era que la eventual decisión se tornaría carente de objeto puesto que a la fecha en que se profiera el fallo ya habría fenecido los términos de curso concurso, requisitos imprescindible dentro de la Convocatoria 27.

43. Como fundamento de lo anterior citó la sentencia STO1750-2020 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Sostuvo que en esta providencia cual se le ordenó a la Unidad de Administración de Carrera Judicial incluir al señor Iván Gustavo Andraus Quintero en el listado de admitidos, pues se

³ El fallo de primera instancia fue notificado el 13 de junio de 2023 y la impugnación se presentó el 15 de junio de 2023.



logró demostrar que la valoración de su experiencia fue insuficiente ya que no se habían tenido en cuenta certificaciones allegadas.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

44. Esta Sala es competente para resolver la impugnación presentada por la señora Elizabeth Roper Rosillo contra la sentencia de primera instancia proferida el 2 de junio de 2023, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2 Legitimación en la causa

45. La legitimación en la causa consiste, de una parte, en que quien promueve la acción sea el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen (activa), y, de otra, en que el accionado sea el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas (pasiva).

46. Con fundamento en el marco conceptual expuesto, la Sala advierte que la accionante es la titular de los derechos fundamentales que reclama, en consideración a que fue quien se presentó al concurso de méritos y fue rechazada como aspirante por no demostrar la experiencia mínima.

47. Por otro lado, se observa que el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial se encuentra legitimado en la causa por pasiva por ser la entidad que le corresponde adelantar el concurso de jueces y magistrados de carrera de la Rama Judicial de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, y ser quien expidió el acto administrativo cuestionado.

2.3 Problema jurídico

48. Teniendo en cuenta la situación fáctica expuesta por la parte actora, el material probatorio recaudado y los informes presentados, se procederá a determinar si en efecto se consolidó una vulneración al debido proceso, al «mérito y acceso al empleo público», que ameriten el ejercicio de una acción constitucional en sacrificio del requisito de subsidiariedad. Se establece para tales efectos el siguiente problema jurídico:

- ¿El Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial vulneró los derechos fundamentales de la señora Elizabeth Roper Rosillo, en virtud de la expedición de la Resolución CSJ23-0061 del 8 de febrero de 2023, el oficio CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023 y CJO23-2944 del 10 de mayo de 2023, por medio de los cuales fue rechazada del concurso de méritos Convocatoria 27?



49. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: (i) naturaleza de la acción de tutela; (ii) el carácter subsidiario de la acción de tutela e improcedencia cuando existan otras vías judiciales disponibles y eficaces; y (iii) caso concreto.

2.4 Naturaleza de la acción de tutela

50. 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.

51. 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.

2.5 Del carácter subsidiario de la acción de tutela e improcedencia cuando existen otras vías judiciales disponibles y eficaces

52. El inciso 3º del artículo 86 de la Carta Política contempla 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 judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable», precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991.⁴

53. La jurisprudencia estableció que, en razón del principio de subsidiariedad, los conflictos relacionados con los derechos fundamentales deben ser resueltos, en principio, por las vías ordinarias jurisdiccionales y administrativas, de manera que únicamente ante la inexistencia de dichas alternativas o cuando estas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible recurrir a esta acción constitucional.

54. De modo que el carácter subsidiario de la tutela impone al interesado la obligación de acudir a los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales, de los cuales debe hacer uso con diligencia, pues la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia de este mecanismo⁵.

⁴ «ARTICULO 6º. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante».

⁵Al respecto ver, entre otras, las sentencias de 21 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 11001-03-15-000-2020-04371-01, 26 de agosto de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-15-000-2021-04912-00 y 9 de septiembre de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, rad. 11001-03-15-000-2021-04731-00.



55. El carácter residual o supletorio obedece a la necesidad de preservar las competencias atribuidas a las diferentes autoridades judiciales en desarrollo de la independencia y autonomía de la actividad judicial, en los que igualmente se deben salvaguardar derechos de rango convencional y constitucional, sin que esta acción pueda convertirse en un mecanismo alternativo, paralelo o complementario de los procedimientos judiciales «diluyéndose esta exigencia únicamente cuando el juez constitucional encuentre que se configura un perjuicio irremediable que exige para el restablecimiento de los derechos involucrados la adopción de medidas inmediatas, imponiéndose en este evento la tutela como mecanismo transitorio mientras la autoridad judicial competente decide de fondo la acción correspondiente»⁶.

2.6 Caso concreto

56. Según lo expuesto en los antecedentes de esta sentencia, mediante la Resolución CJ23-0061 del 8 de febrero 2023 se rechazó a la señora Elizabeth Roper Rosillo del concurso de méritos por no acreditar el requisito mínimo de experiencia (causal 3.4.).

57. Inconforme con la decisión, la accionante presentó en término, una solicitud de verificación de requisitos mínimos. En virtud de ello, mediante oficios CJO23-1099 del 9 de marzo de 2023 y CJO23-2944 del 10 de mayo de la misma anualidad, le fue resuelto de manera particular a la accionante su solicitud. En dichos documentos se precisó que:

- No acreditó el requisito mínimo de experiencia exigido para el cargo de aspiración que era equivalente a 720 días.

58. Ahora bien, del escrito tutelar la Sala advierte que la pretensión de la parte actora consiste en revocar la decisión de rechazo como aspirante, para en su lugar, ser admitida a la fase III del concurso de méritos 27 de 2018, convocado mediante Acuerdo PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018 para la provisión de cargos en la Rama Judicial.

59. Lo anterior, tras considerar que la autoridad accionada realizó una valoración errónea y superficial de sus certificados de experiencia profesional.

60. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Sala advierte que, tal como lo expresó el *a quo*, no se cumple con el requisito de subsidiariedad⁷, como se explicará:

61. En relación con la Resolución CJ23-0061 de 2023 de 8 de febrero de 2023 y los oficios CJO23-1099 del 9 de marzo y CJO23-2944 del 10 mayo de 2023, es menester indicar que los mismos constituyen actos particulares y concretos, que pueden ser controvertidos a través del medio de control de nulidad y

⁶ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-336 de 2009, T-130 del 2010, T-318 del 2017.

⁷ Ver al respecto Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 22 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01237-00 y Sentencia del 2 de marzo de 2023. Rad. 11001-03-15-000-2023-00326-00.



Demandante: Elizabeth Roper Rosillo
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad
de Administración Carrera Judicial
Rad: 11001-03-15-000-2023-02021-01

restablecimiento del derecho del derecho, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011⁸, en el cual la accionante podrá plantear los argumentos que trae en sede tutela y poner en tela de juicio su legalidad.

62. Sobre el particular, esta colegiatura en ocasiones previas ha señalado «[e]n los concursos de méritos la jurisprudencia ha sido del criterio que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado. Sin embargo, también se ha dicho que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo»⁹. (Subrayas propias)

63. Así es claro entonces, que la señora Elizabeth Roper Rosillo cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, idóneo y eficaz, para discutir el acto que cuestiona y lograr la protección de los derechos fundamentales que considera vulnerados mediante la presente acción.

64. Con todo, no sobra mencionar que el juez ordinario cuenta con la posibilidad de decretar medidas cautelares en los términos de los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011¹⁰, las cuales representan un medio idóneo y efectivo

⁸ «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».

⁹ Consejo de Estado, sentencia del 5 de noviembre de 2020. Rad: 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15).

¹⁰«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. 5. Impartir



de protección de los derechos fundamentales que puedan resultar afectados con el fin de evitar la consumación o agravación del daño.

65. Se recuerda entonces, que este mecanismo constitucional se torna improcedente para suplir mecanismos idóneos de defensa y/o para revivir términos, de lo contrario, esta herramienta sería utilizada como un instrumento de remplazo de las demás acciones jurídicas contempladas en el ordenamiento, lo que de suyo desnaturalizaría esta acción que es eminentemente protectora de derechos fundamentales.

66. En los mismos términos ha sido señalado por el alto tribunal constitucional, al indicar que «en caso de existir un medio judicial principal, el actor tiene la carga de acudir a él toda vez que es necesario preservar las competencias legales asignadas por el legislador a cada jurisdicción¹⁰⁶¹ (...)»¹¹.

67. Finalmente, valga aclarar que si bien se ha admitido que la acción de tutela es procedente en casos en los cuales se encuentra de por medio la ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo cierto es que la accionante no acreditó este hecho. Al respecto, valga señalar que refirió que un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa es más dispendioso dada la congestión judicial existente.

68. Tales consideraciones no hacen ineficaz la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, o el que corresponda, pues conduce a considerar que la acción de tutela proceda siempre y en todos los casos bajo la premisa que el proceso ordinario es más extenso, y aunque si en gracia de discusión se admitiera que en efecto represente un mayor desgaste, lo cierto es que como fue señalado, los procesos declarativos involucran la posibilidad del decreto de medidas cautelares con las cuales se puede alcanzar la protección del objeto del proceso, ya sea por solicitud de las partes y/o decretadas de oficio por el juez.

2.7 Conclusiones

69. De conformidad con lo reseñado, se considera que no se acreditó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad al existir otro medio de defensa judicial distinto a la acción de tutela al cual la accionante puede acudir, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el

órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos».

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-081 de 2021.



Demandante: Elizabeth Roper Rosillo
Demandados: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad
de Administración Carrera Judicial
Rad: 11001-03-15-000-2023-02021-01

artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en el que podrá solicitar el decreto de las medidas cautelares en los términos de los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011. Estas representan un medio idóneo para el fin que persigue, por lo que la acción de tutela impetrada por la señora Elizabeth Roper Rosillo deviene en improcedente y por tanto se procederá a confirmar la sentencia de primera instancia.

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 del 2 de junio de 2023 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de 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

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.