



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Acción de tutela

Núm. único de radicación: 1001-03-15-000-2023-01820-00

Actor: Felipe Alberto Valderrama Molina

Demandados: Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Carrera Judicial y otro¹

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

Derechos Fundamentales Invocados: i) Debido proceso, ii) igualdad y iii) acceso a cargos públicos

Derechos Fundamentales Amparados: Ninguno

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

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

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

¹ Cfr. índice núm. 3 de SAMAI, Documento denominado "ED_CARATULA(.pdf) NroActua 3". Archivo aportado en forma digital.



ANTECEDENTES

La solicitud

1. El actor, en nombre propio, presentó solicitud de tutela contra a Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial y la Universidad Nacional de Colombia, porque, a su juicio, la Unidad de Administración de Carrera Judicial, al expedir las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023² y CJR23-0136 de 2 de mayo de 2023³, en la cual “[...] resolvió rechazarme de la Convocatoria No. 27, por la causal 3.5, la cual consiste en: “(...) No presentar la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades (...) [...]”: vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, “[...] acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito [...]”.

Presupuestos fácticos

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

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

4. Expresó que, “[...] me inscribí para el cargo de Juez Administrativo. Aprobé la prueba de Conocimientos y Aptitudes, tal como se evidencia en el Anexo de la Resolución No. CJR22-0351 de 1 de septiembre de 2022 [...]”.

5. Manifestó que, “[...] A través de la Resolución No. CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, la Unidad de Administración de Carrera Judicial, resolvió rechazarme de la Convocatoria No. 27, por la causal 3.5, la cual consiste en: “(...) No presentar la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades (...)” [...]”.

² “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”.

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



6. Indicó que, “[...] Se adjuntó pantallazo de inicio de la plataforma KACTUS [...] en el cual se indica que, para poder continuar con el proceso de inscripción, se debía aceptar una preforma de declaración juramentada de no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades; por lo tanto, el documento en formato PDF, allegado al momento de la inscripción, es un requerimiento que no debe implicar un no cumplimiento de no haber presentado la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, pues esta se suplió con la aceptación de la mencionada declaración en la plataforma KACTUS y que imponía diligenciar a todos los aspirantes al inicio de la inscripción [...]”.

7. Adujo que, “[...] Mediante correo electrónico de 22 de marzo de 2023 12, la Unidad de Administración de Carrera Judicial respondió a la solicitud de revisión de documentación a través de Oficio No. CJ023-1509 de 17 de marzo de 2023¹³, en el cual indicó que: “(...) no se acreditó el señalado requisito por lo que no es posible generar estado de admitido, dentro de la convocatoria para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial (...) [...]”.

8. El actor, mediante escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 8 de mayo de 2023⁴, adicionó la solicitud de tutela y manifestó lo siguiente:

“[...] el actuar de las entidades demandadas viola el derecho a la igualdad de forma protuberante, toda vez que no indica de forma clara las razones de hecho y de derecho que soportan sus decisiones, por demás discordante, por cuanto afirmó tajantemente que solamente era aceptable el documento en PDF y más tarde, aceptó un documento en mensaje de datos que, a la postre, cumple con las mismas características de:

- i) El pantallazo inicial de la plataforma KACTUS;*
- ii) Mis declaraciones juramentadas realizadas al momento de la inscripción en la Convocatoria No. 22 -Concurso de Jueces y Magistrados anterior- y Convocatoria No. 4 -Concurso de empleados-, y;*
- iii) En el recuadro denominado Perfil Hoja de Vida de la plataforma KACTUS. En suma, es palmaria la continua vulneración de mis derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito, tanto por el hecho de convalidar la causal de rechazo 3.8, como por la nueva excepción de convalidación proferida a través de la Resolución No. CJR23-0136 de 2 de mayo de 2023.*

⁴ Cfr. Índice núm. 18 de SAMAI, Documento denominado “RECIBEMEMORIALES POR CORREO ELECTRÓNICO_ADICIÓN TUTELA_2023(.pdf) NroActua 18”. Archivo aportado en forma digital.



En suma, es palmaria la continua vulneración de mis derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito, tanto por el hecho de convalidar la causal de rechazo 3.8, como por la nueva excepción de convalidación proferida a través de la Resolución No. CJR23-0136 de 2 de mayo de 2023 [...].

La solicitud de tutela

Pretensiones

9. El actor solicitó en su escrito de tutela:

“[...] TUTELAR mis derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito.

Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE CARRERA JUDICIAL Y UNIVERSIDAD NACIONAL, lo siguiente: a) DEJAR SIN EFECTOS los actos administrativos: i) Resolución No. CJR23-0061 del 8 de febrero de 2023, y; ii) Oficio No. CJ023-1509 de 17 de marzo de 2023, en cuanto a la decisión de rechazarme de la Convocatoria No. 27, y; b) Ordenar a las accionadas que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, procedan a modificar el estado de mi inscripción a ADMITIDO en la Convocatoria No. 27, y de esta manera continuar en el proceso regular del concurso mencionado. [...].

Actuación

10. El Despacho sustanciador, mediante auto de 8 de mayo de 2023: i) admitió la acción de tutela; ii) ordenó notificar al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, a la Directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial y a la Rectora de la Universidad Nacional de Colombia; iv) vinculó a los participantes de la convocatoria pública ordenada por el Acuerdo núm. PCSJA18- 11077 de 16 de agosto de 2018, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura en calidad de terceros con interés legítimo, concediéndoles un término tres (3) días para rendir informe.

Intervención de las demandadas y de los terceros con interés legítimo

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

“[...] Como se establece del acuerdo de convocatoria y se evidencia con la foto de la pantalla del ingreso de información de documentos, siempre estuvo y está claramente establecido en el reglamento, que uno de los documentos a aportar al momento de la inscripción al concurso, era la declaración juramentada de no encontrarse incurso en inhabilidades o incompatibilidades para ejercer el cargo, en



formato PDF, carga con la cual cumplieron más de 3.390 aspirantes de los que pasaron la prueba de aptitudes y conocimientos, por lo que fueron admitidos, en aplicación de las normas bajo el principio de la igualdad que no puede ahora vulnerarse, para favorecer a aquellos que a pesar de tratarse una exigencia clara y explícita, no la tomaron en consideración por distintas razones, como puede ser la de no haber leído de manera juiciosa las normas de la convocatoria [...].”

[...]

“[...] En el caso en concreto, esta Unidad advierte que se revisaron los documentos cargados en la base del sistema "Kactus", durante el término previsto en la inscripción y se verificó que el accionante no aportó documento en formato PDF contentivo de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, tal como quedó establecido en el Acuerdo de Convocatoria. De lo cual, mediante CJO23-1509 del 17 de marzo de 2023, se le dio respuesta a la aspirante a la revisión de los documentos aportados [...].”

[...]

“[...] Por otro lado, respecto a la afirmación de que en el caso de la causal de rechazo establecida en la causal 3.8, se permitió su convalidación en un escenario posterior a la inscripción, como es, el momento de la presentación de la prueba de aptitudes y conocimientos y con la causal 3.5. no sucedió lo mismo; se precisa que, se trata de dos situaciones diferentes.

En ese sentido, la causal de rechazo prevista en el numeral 3.8 referente a “No haber declarado bajo juramento al momento de la inscripción, que cumple y acredita los requisitos mínimos exigidos para el cargo seleccionado y que son veraces y fidedignos los documentos que los soportan”, hace referencia a una condición establecida en el acuerdo de convocatoria para cumplirse en dos oportunidades, la primera “Al diligenciar el formulario en el aplicativo, el aspirante deberá declarar, bajo la gravedad del juramento, que cumple y acredita los requisitos mínimos exigidos para el cargo seleccionado y que son veraces y fidedignos los documentos que lo soportan, so pena de las investigaciones a que haya lugar y del rechazo de plano de la inscripción.”¹ y la segunda “Al momento de presentar las pruebas, los aspirantes suscribirán declaración juramentada de cumplir los requisitos mínimos para el desempeño del cargo seleccionado y así recibir el correspondiente cuadernillo.”; así las cosas y en atención a que todos los aspirantes que presentaron la prueba suscribieron la citada declaración, con ésta última se entendió surtida dicha exigencia y por tal motivo a ningún concursante se rechazó por la citada causal.

En tanto para el requisito de la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, el acuerdo de convocatoria estableció de manera expresa que debía allegarse en documento independiente, en formato PDF en el término de las inscripciones; por lo cual, no le asiste razón al actor al señalar que se proporciona un trato desigual [...].”

[...]

“[...] Por otro lado, respecto a las pretensiones del accionante de que sean incluidos los documentos allegados en su solicitud o se homologue dicho requisito con los documentos aportados en la Convocatoria 4, se precisa que, la valoración de los documentos allegados se realizó teniendo en cuenta la estricta aplicación de las normas establecidas en la convocatoria, en igualdad de condiciones con los demás participantes, de manera que no es posible dar un tratamiento diferente, y por lo



tanto, sólo son tenidos en cuenta los documentos presentados dentro del término legal de la inscripción, esto es entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 2018, y, en ningún caso, serán estudiados los aportados con la solicitud de verificación de documentación.

En ese orden de ideas, no es viable valorar la declaración juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades aportada por el aspirante con la solicitud de verificación de la documentación, por haber sido presentada de manera extemporánea, es decir, con posterioridad al término de inscripción previsto en la convocatoria, que 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)2 , tiempo en que se llevaron a cabo las inscripciones al presente concurso, vía WEB, a través del Portal de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co, poniendo en riesgo el principio de igualdad que gobierna todo este proceso de selección [...].

[...]

[...] Principio de Subsidiariedad - Improcedencia de la acción de tutela por la existencia de otro mecanismo idóneo

[...]

[...] Dado que lo que se demuestra con en el escrito de tutela, es la inconformidad del accionante con la condición establecida en el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018, que sirvió de soporte jurídico a la Resolución CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, por tratarse de un acto administrativo de carácter general, lo procedente es iniciar el medio de control de nulidad, toda vez que, la acción de tutela no es el escenario para controvertir actos que se presumen legalmente emitidos por ser expedidos en desarrollo de funciones legales y reglamentarias, ni mucho menos puede el administrado valerse de la misma para reemplazar los medios de control que se encuentran dispuestos para controvertir tales actos.

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

12. La Universidad Nacional de Colombia manifestó lo siguiente:

[...] es preciso señalar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controlar eventuales irregularidades por parte de la administración, puesto que el aspirante debe acudir a los medios jurídicos propios dispuestos para dicho fin. Dentro de la normatividad vigente, existe un control jurisdiccional que puede ser agotado por el aspirante y que, por su naturaleza, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, debe advertirse que la acción de tutela tampoco resulta procedente de manera excepcional dentro del presente asunto, ya que no se advierte un perjuicio irremediable para el aspirante, que lo habilite a desplazar los mecanismos ordinarios, dado que la norma también cuenta con un mecanismo ordinario, que puede adoptar medidas de carácter inmediato, como serían las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011 [...].



[...]

“[...] Por lo expresado hasta este punto, la presente acción debe ser declarada improcedente bajo el entendido que el señor Valderrama Molina cuenta con otros mecanismos de protección judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, no siendo de recibo los argumentos esgrimidos por él, y atendiendo así a lo expresado por el artículo 86 de la Constitución Política que establece con claridad que, esta herramienta extraordinaria, es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales que se caracteriza por ser residual y subsidiario, presupuestos que ha sido desarrollados y reiterados ampliamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así las cosas, debe concluirse que, dentro del presente asunto, le asiste un mecanismo judicial idóneo para los fines que persigue [...]”.

13. El actor expresó lo siguiente:

“[...] En primer lugar, las razones de hecho y derecho consignadas tanto en la tutela principal como en su adición, no están dirigidas a cuestionar si la respuesta fue de fondo o no u oportuna o no; por el contrario, está encaminada a poner de presente la manera flagrante en que las accionadas violaron mis derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito al convalidar la causal de rechazo No. 3.8 y posteriormente, decretar la subsanación de forma preferente la causal No. 3.5, para algunos participantes de la Convocatoria No. 27.

En síntesis, no estoy sustentando mi acción de tutela en las causales de nulidad contempladas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el soporte de esta acción de tutela está en la decisión de tratar de forma diferente y privilegiar unas situaciones específicas en desmedro de mis derechos fundamentales [...]”.

[...]

“[...] De otra parte, conculca de forma flagrante mis derechos fundamentales al persistir en su negativa de aplicar el Decreto Ley 19 de 2012, al no validar mi declaración juramentada allegada en los Concursos anteriores ni la aportada al momento de mi posesión en el cargo de Profesional Universitario Grado 16, antes del inicio de la fase de verificación de requisitos mínimos y que se encuentran en los archivos de las accionadas, máxime cuando no se encuentra legal ni constitucionalmente soportada su decisión.

c) Aduce el señor Aguirre Dávila que no se presenta subsidiariedad ni perjuicio irremediable, lo cual no tiene asidero, en tanto demostré que se me causa un perjuicio irremediable por tratarse mi caso de forma desigual e impedirme continuar en la siguiente etapa de la Convocatoria No. 27 [...]”.

[...]

“[...] Pretender asignarme una carga probatoria que está en posesión de las accionadas, es contrario a los postulados del derecho fundamental al debido proceso. Es decir, con base en el último inciso del artículo 167 del Código General del Proceso, obligarme a probar una afirmación y/o negación indefinida, como lo es la existencia de este pantallazo al momento de la inscripción, es contrario a derecho.

En suma, esta acción constitucional tiene como fundamento la transgresión de mis derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, acceso a un cargo público, confianza legítima y al mérito. De manera que lo planteado en mi escrito de tutela no



está dirigido a desvirtuar la legalidad o no de los actos administrativos a través de los cuales fui inadmitido en la Convocatoria No. 27, ni mucho menos reprocha la falta de respuesta a un derecho de petición como fraudulentamente lo esbozan las demandadas

Asimismo, está demostrado el perjuicio irremediable al no permitirme continuar en la Convocatoria No. 27, y es subsidiaria, en tanto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es la vía judicial oportuna y adecuada para conjurar la afectación de mis derechos fundamentales [...]”.

14. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y los participantes de la convocatoria pública guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

15. Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1.º y 37 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991⁵, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política; en concordancia con el artículo 1.º del Decreto núm. 333 de 6 de abril de 2021⁶ y en armonía con el Acuerdo 377 de 11 de diciembre de 2018⁷ y con el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019⁸, que asigna a esta sección el conocimiento de las acciones de tutela.

Generalidades de la acción de tutela

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

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

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

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

⁸ Reglamento Interno del Consejo de Estado.



Cuestión previa

De la coadyuvancia

17. La Sala encuentra que el señor Fredy Alexander Niño Cortes y José Luis Avella Chaparro, presentaron escrito de coadyuvancia.

18. Al respecto, la Sala encuentra que, si bien el inciso 2º. Del artículo 13 del Decreto núm. 2591 de 1991, señala que “[...] Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]”, la Corte Constitucional ha destacado que “[...] la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia [...]”⁹

19. En el mismo sentido se pronunció la Corte al señalar que los terceros intervinientes no están facultados para solicitar la protección de sus propios derechos. Esto dijo textualmente¹⁰:

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

Esto último es indispensable atendiendo al carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Aun cuando por regla general el juez constitucional no puede entrar a examinar los fallos de otros jueces excepto en las extraordinarias

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

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



situaciones en las que la providencia es violatoria de los derechos fundamentales, en los eventos en los que adquiere potestad para hacerlo por reunirse los requisitos generales y específicos de procedibilidad, su competencia sigue teniendo como límites los principios de seguridad jurídica, autonomía judicial y respeto por la cosa juzgada.

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

20. Teniendo en cuenta la Convocatoria núm. 27, en sentencia SU 067 de 24 de febrero de 2022, la Corte Constitucional hizo algunas precisiones en relación con la figura de la coadyuvancia e intervinientes en este tipo de asuntos, así:

“[...] Cuestión previa: la intervención de coadyuvantes en los procesos bajo revisión

75. Asunto que debe resolverse. Antes de dar comienzo al análisis anunciado, la Sala Plena encuentra necesario analizar un asunto previo, que incide en los efectos de la decisión que habrá de adoptarse en esta oportunidad. Esta cuestión tiene origen en la ingente cantidad de intervenciones que se han presentado, durante los trámites de instancia y de revisión de los fallos bajo revisión, por personas que se encuentran en una situación similar a la de los demandantes.

76. Fundamento normativo de la figura de la coadyuvancia. El inciso segundo del artículo trece del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que tenga «un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él», para respaldar las pretensiones del actor o de la persona o autoridad pública contra la cual se dirige la acción de tutela^[32]. La jurisprudencia constitucional ha definido la coadyuvancia en los procesos de tutela como «la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela»^[33]. En este sentido, ha considerado que los coadyuvantes poseen la facultad para intervenir dentro del proceso, por el interés personal en la suerte de las pretensiones de una de las partes y solo con el fin de manifestar su apoyo a estas^[34].

77. Límites a la coadyuvancia. Pese a la informalidad propia de la acción de tutela, que se transmite a la figura procesal bajo análisis, la jurisprudencia ha advertido que la coadyuvancia se encuentra sometida a límites, que pretenden conservar la índole jurídica que tiene esta figura procesal. En la medida en que quien actúa empleando este título lo hace para coadyuvar las pretensiones de una parte, no puede actuar en contra de los intereses de esta: «[E]l coadyuvante, entonces, ejercita, dentro del proceso, las facultades que le son permitidas y, en todo caso, **no puede afectar a la parte**, pues de la esencia de



la coadyuvancia es la intervención antes de la sentencia de única o de segunda instancia, para prestar ayuda, mas no para hacer valer pretensiones propias»^[35] [énfasis fuera de texto]. De igual manera, atendiendo la remisión al Código General del Proceso, se entiende que el coadyuvante no podrá llevar a cabo actos procesales que «impliquen disposición del derecho en litigio»^[36]. De lo anterior resulta que las facultades del coadyuvante se encuentran sometidas a límites, que surgen de la propia naturaleza de la institución procesal que permite su intervención en la causa judicial.

78. Límites a la posibilidad de plantear nuevos argumentos por la vía de la coadyuvancia. En esta oportunidad, es preciso analizar la posibilidad de modificar, por esta vía, el problema jurídico planteado en la acción de tutela, mediante la formulación de argumentos y razonamientos distintos a los planteados en el escrito de demanda. Dicho asunto fue examinado en la Sentencia T-1062 de 2010. En dicha ocasión, la Corte conoció una acción de tutela que fue coadyuvada por terceros que tenían un interés legítimo en la decisión. En calidad de coadyuvantes, plantearon argumentos diferentes a los que fueron expuestos en el escrito de tutela y elevaron peticiones específicas, que tenían por objeto favorecer sus intereses particulares. Al analizar este asunto, la Corte manifestó lo siguiente:

[E]s claro entonces que la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, **sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia** [énfasis fuera de texto].

79. Atendiendo esta consideración, en la providencia en comento, la Corte acotó en los siguientes términos el alcance de los escritos de coadyuvancia presentados: «Bajo esa calidad [de coadyuvantes], se entenderá que su participación en el trámite de esta tutela, se limita a apoyar y compartir las reclamaciones que hace la parte demandante [...], razón por la cual, **el pronunciamiento que se emita por parte de esta Sala de Revisión, se atenderá a los fundamentos contenidos en la demanda de tutela, y no se pronunciará respecto de aquellos que difieran o no hagan parte en ésta**» [énfasis fuera de texto].

80. Conclusión en el caso concreto. Durante el trámite de instancia de los expedientes T-8.252.659 y T-8.258.202, se recibió un número ingente de escritos de personas que coadyuvaron las demandas interpuestas. En su gran mayoría, se trataba de aspirantes que, al igual que los accionantes, superaron la prueba de conocimientos y aptitudes practicada el 2 de diciembre de 2018. Los intervinientes manifestaron su respaldo a las pretensiones formuladas en los procesos bajo revisión, plantearon diversos argumentos contra la Resolución CJR20-0202, solicitaron la práctica de pruebas y el reconocimiento de dictámenes periciales preparados por ellos y reclamaron la extensión de los efectos de esta providencia, a través de los dispositivos establecidos con dicho propósito por la jurisprudencia (efectos inter comunis e inter pares).

81. Teniendo en cuenta que quien actúa en calidad de coadyuvante tiene vedado «realizar planteamientos distintos [...] que difieran de los hechos por el demandante»^[37], la Sala Plena centrará su atención en los argumentos planteados en las cuatro acciones de tutela que aquí se revisan. Por



consiguiente, en cuanto a las peticiones elevadas por los intervinientes, únicamente habrá de pronunciarse sobre la solicitud de conceder la extensión de los efectos de esta sentencia. Tal petición debe ser resuelta como consecuencia de la jurisprudencia constitucional que impone este remedio cuando el principio de igualdad así lo exige [...]”. (Resaltado por la Sala).

21. Conforme con la sentencia de unificación en cita, los coadyuvantes poseen la facultad para intervenir dentro del proceso, por el interés personal en la suerte de las pretensiones de una de las partes y solo con el fin de manifestar su apoyo a estas, más no para hacer valer sus propias demandas.

22. Además, en los asuntos que se presenten coadyuvancias o intervenciones, el estudio de los casos solo debe limitarse a los fundamentos formulados por las partes, sin que haya lugar a pronunciarse respecto de aquellos que difieran o no hagan parte de sus argumentaciones.

23. Precisado lo anterior, la Sala advierte que aceptará la solicitud de coadyuvancia del señor Fredy Alexander Niño Cortes, comoquiera que su intervención está encaminada a apoyar la solicitud de amparo de la referencia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

24. Ahora bien, el señor José Luis Avella Chaparro en su intervención presentó pretensiones nuevas que no fueron abordados en el escrito de tutela del actor, en ese orden de ideas, la Sala negará la solicitud de coadyuvancia en virtud de que no se pueden realizar planteamientos distintos ni reclamaciones propias que difieran de las expuestas por la parte actora, en tanto que, como se señaló *supra*, corresponde a pretensiones propias, con lo que desvirtúan la naturaleza de la coadyuvancia.

Problema jurídico

25. En el caso *sub examine*, el problema jurídico que debe resolver la Sala consiste en determinar si se debe proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos invocados por el actor, los cuales considera vulnerados por la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial, como consecuencia de



la expedición de las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023¹¹, mediante la cual se le “[...] *inadmitió o rechazó de tal concurso por la causal 3.5 [...]*”; y la CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023¹², “[...] *en la cual se mantuvo la inadmisión que realizó el Consejo Superior de la Judicatura en la anterior resolución [...]*”.

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

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

27. Sobre el particular, resulta importante poner de presente que, de conformidad con lo establecido por el artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991, relativo a la subsidiaridad de la acción de tutela, esta no procede, por regla general, para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que el legislador previó como mecanismo de defensa judicial para desvirtuar su legalidad, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y, excepcionalmente, el medio de control de nulidad.

28. En ese sentido, la jurisprudencia¹³ de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en expresar que:

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

¹¹ “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”.

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

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



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

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

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

29. Sin embargo, también la jurisprudencia ha reconocido que, en algunas circunstancias especiales, procede la acción de tutela contra actos administrativos, siempre que, *i)* se esté ante la presencia de la vulneración de derechos fundamentales y, *ii)* exista peligro de la ocurrencia de un perjuicio irremediable; con lo que el amparo procedería como mecanismo transitorio. En ese sentido, en sentencia T-514 de 2003¹⁴, la Corte Constitucional determinó:

*“[...] la Corte concluye (i) **que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa;** (ii) **que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable;** y (iii) **que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [...]**”*

30. Además, la Corte Constitucional ha admitido que, cuando se presenta una vía de hecho administrativa y se demuestra un perjuicio irremediable, la acción de tutela puede incluso proceder, excepcionalmente como mecanismo definitivo. Sobre este punto, en Sentencia T-912 de 2006¹⁵, señaló:

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

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



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

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

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

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

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

Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso

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

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

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



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

33. Atendiendo a que, la Corte Constitucional¹⁶ ha definido el derecho al debido proceso, como “[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. [...]”, y ha recordado que “[...] En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos[...]” de manera que ha resaltado que el derecho al debido proceso tiene como propósito “[...] la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) [...]”.

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

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

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

[...]

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

35. Atendiendo a que la Corte Constitucional¹⁷ ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho “[...] (i) la posesión de las personas que han

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C 980 de 1º. de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-339 de 4 de mayo de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



cumplido con los requisitos para acceder a un cargo¹⁸, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos¹⁹, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos²⁰, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público [...]”.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la igualdad

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

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

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

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

37. Atendiendo a que la Corte Constitucional²¹ ha entendido que el derecho a la igualdad “[...] comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la

¹⁸ Sentencia T-309 de 1993.

¹⁹ Sentencia T-313 de 2006.

²⁰ Sentencia T-451 de 2001.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C178 de 26 de marzo de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.



adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales. [...]”

Análisis del caso concreto

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

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

Acervo y análisis probatorios

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

40.1. Documentos anexos al escrito de tutela.

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

40.3. Informe rendido por la Universidad Nacional de Colombia.

Solución del caso concreto

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



42. El actor, en nombre propio, presentó solicitud de tutela contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial, porque, a su juicio, la Unidad de Administración de Carrera Judicial, al expedir las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023, mediante la cual “[...] se me inadmitió o rechazó de tal concurso por la causal 3.5 [...]”; y la CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023, “[...] en la cual se mantuvo la inadmisión que realizó el Consejo Superior de la Judicatura en la anterior resolución [...]”: vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la “[...] carrera administrativa y acceso a cargos públicos [...]”.

43. A través de la referida decisión la Unidad de Administración de Carrera Judicial rechazó del concurso aludido al actor, bajo el argumento de que no aportó en documento independiente, escaneado y en formato PDF la declaración juramentada de no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades, conforme con las normas que regulan la convocatoria.

44. La controversia deviene del hecho de que el actor estima que, si bien no aportó el documento aludido, el requisito puede tenerse por cumplido a través de otras vías, partiendo del hecho de que en el momento en que se inscribió a la convocatoria era empleado de la Rama Judicial, por lo que en su hoja de vida obraba una declaración como la cuestionada.

45. Por otro lado, el actor cuestiona la exigencia del referido requisito, bajo el argumento de que constituye un exceso ritual manifiesto, además porque asegura haber cumplido con la exigencia al “[...] aceptar una preforma de declaración juramentada, de no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades [...] pues esta se suplió con la aceptación de la mencionada declaración en la plataforma KACTUS y que imponía diligenciar a todos los aspirantes al inicio de la inscripción [...]”.

46. Al respecto, el artículo 6º del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, “[...] Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política [...]”, prevé como causal de improcedencia que “[...] existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos



medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante [...]”.

47. Cabe destacar que, este mecanismo de amparo ostenta un carácter excepcional y subsidiario, pues sólo es procedente cuando el interesado no cuenta con otros medios judiciales para que sus peticiones sean examinadas, a menos que, existiendo tales mecanismos, esta acción se instaure en forma transitoria, en aras de obtener una protección urgente e inmediata de sus derechos.

48. Significa lo anterior que el no atender dicho carácter excepcional y subsidiario, afecta el ordenamiento jurídico, habida cuenta que la garantía de los derechos fundamentales no sería examinada por su juez natural idóneo para resolver las controversias jurídicas de acuerdo con las competencias establecidas por el legislador.

49. No obstante, solo en caso de que se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el Juez Constitucional podría intervenir, pero únicamente para la protección de los derechos fundamentales que encuentre amenazados o vulnerados, de lo contrario “[...] **deberá declarar la improcedencia de la acción de amparo** y en consecuencia se exhortará a los tutelantes para que se dirijan ante el juez ordinario que de manera preferente debe conocer del fondo del asunto [...]”²² (Subrayado por la Sala).

50. De conformidad con lo expuesto, en relación con la Convocatoria núm. 27 y la procedencia de la acción de tutela para cuestionar sus actos administrativos, en la sentencia SU-067 de 24 de febrero de 2022²³, la Corte Constitucional precisó:

“[...] esta corporación ha manifestado que la acción de tutela no es, en principio, el medio adecuado para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos resultan infringidos por la expedición de un acto administrativo. Dicha postura ha dado lugar a una línea jurisprudencial pacífica y reiterada. Su fundamento se encuentra en el hecho de que el legislador ha dispuesto los medios de control de la Ley 1437 de 2011 como los instrumentos procesales para demandar el control judicial de los actos administrativos.

²² Corte Constitucional, sentencia T-175 de 14 de marzo de 2011, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ Corte Constitucional, sentencia SU-067 del 24 de febrero de 2022, Magistrada Ponente Paola Andrea Meneses Mosquera



94. Según este diseño normativo, el proceso judicial que se surte ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados en este contexto. Allí, los interesados pueden reclamar no solo el control de legalidad correspondiente, sino, además, el restablecimiento de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados. Las medidas cautelares que ofrece la Ley 1437 de 2011, las cuales permitirían prevenir la consumación de un daño definitivo mientras se surte la causa judicial, corroboran la idoneidad de los aludidos medios de control en este campo.

95. Esta regla general ha sido igualmente acogida en el ámbito de los concursos de méritos. Al respecto, esta corporación ha manifestado que el juez de lo contencioso administrativo es la autoridad llamada a juzgar las violaciones de los derechos fundamentales que ocurran en este tipo de actuaciones administrativas. Al respecto, ha manifestado que «por regla general, [...] es improcedente la acción de tutela que pretenda controvertir los actos proferidos por las autoridades administrativas que se expidan con ocasión de un concurso de méritos, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales como lo dispone el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011». La posibilidad de emplear las medidas cautelares, «que pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión», demuestra que tales acciones «constituyen verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos».

96. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha instaurado tres excepciones a la regla general de improcedencia de la acción de tutela, en el campo específico de los concursos de mérito. Los actos administrativos que se dicten en el curso de estas actuaciones administrativas podrán ser demandados por esta vía cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: i) inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido, ii) configuración de un perjuicio irremediable y iii) planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo. A continuación, se explican estas hipótesis.

97. Inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido. La primera excepción se basa en el reconocimiento de la existencia de ciertos actos que, de conformidad con las reglas del derecho administrativo, no pueden ser sometidos a escrutinio judicial. En estos casos, la solicitud de amparo resulta procedente por cuanto «la persona afectada no tiene mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran». Habida cuenta de esta circunstancia, la acción de tutela actúa «como mecanismo definitivo, cuando se controvierten actos de trámite o de ejecución que vulneren derechos fundamentales, comoquiera que tales decisiones no son susceptibles de discusión jurisdiccional ante lo Contencioso Administrativo».

98. Urgencia de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable. La segunda excepción a la regla general de improcedencia de la acción de tutela contra estos actos administrativos se funda en la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable. Este supuesto de hecho se presenta cuando «por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción».

99. Planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo. Finalmente, la tercera salvedad reconocida por la jurisprudencia constitucional se basa en la especial índole que presentan ciertos problemas jurídicos. De conformidad con el criterio expresado en las



sentencias T-160 de 2018 y T-438 de 2018, algunas demandas plantean controversias que desbordan el ámbito de acción del juez de lo contencioso administrativo. En tales casos, «las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales»[62].

100. Las acciones sometidas a revisión se encuadran en el supuesto de ausencia de medios de control. Las acciones de tutela interpuestas por los demandantes se enmarcan en el primer supuesto de hecho. Esto es así dado que la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo de trámite, motivo por el cual no puede ser sometido al escrutinio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así lo confirma la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la cual reconoce que los medios de control de la Ley 1437 de 2011 no pueden ser empleados en el caso particular de los actos de trámite. En todo caso, según se explica a continuación, el hecho de que no sea posible demandar por esta vía tales actos administrativos en modo alguno implica que la acción de tutela pueda utilizarse en todos los casos para demandar tales determinaciones de la Administración. Así pues, a continuación, se expone la aludida postura de estos tribunales al respecto, y se analizan los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de trámite.

[...]

109. Supuestos específicos de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite expedidos en el marco de los concursos de méritos. Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, la Sala Plena de esta corporación ha propuesto los siguientes requisitos, que permiten evaluar la procedibilidad específica de la acción de tutela contra estos actos en particular: «i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental»[76]. A continuación, se procede a analizar la procedibilidad de las acciones interpuestas en los procesos bajo revisión, a la luz de estas exigencias.

110. Las acciones de tutela interpuestas en los procesos T-8.252.659, T-8.258.202, T-8.374.927 satisfacen los requisitos específicos de procedibilidad para el caso de actos de trámite. La Sala Plena juzga que las acciones de tutela presentadas por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval y Jorge Hernán Pulido Cardona satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional sobre este asunto específico. En primer lugar, la actuación administrativa que tuvo inicio con la expedición del Acuerdo PCSJA18-11077 se encuentra en curso; en cumplimiento de lo decidido en la Resolución CJR20-0202, aquella fue retrotraída a la citación para la práctica de la prueba de conocimientos y aptitudes. Por consiguiente, la actuación se encuentra en la primera fase de la primera etapa, de acuerdo con el procedimiento establecido en el acto de convocatoria.

111. En segundo término, la Resolución CJR20-0202 «defin[e] una situación especial y sustancial que se proyect[a] en la decisión final»[77]. Si bien el acto administrativo que da a conocer los resultados de la prueba de conocimientos y



aptitudes es un acto de trámite, es evidente que contiene una decisión de indiscutible relevancia para el desarrollo de la convocatoria. Antes de ahondar en este asunto, la Sala Plena encuentra oportuno hacer hincapié en la naturaleza jurídica de la Resolución CJR20-0202 como acto administrativo de trámite: la manifestación de voluntad del Consejo Superior de la Judicatura que se encuentra contenida en la resolución no trae como consecuencia la finalización o la obstaculización del avance de la actuación administrativa que se encuentra en curso. Por el contrario, aquella pretende enmendar las irregularidades que se han presentado en la estructuración y evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes. De ahí que, en estricto rigor, dicho acto administrativo sea de trámite, y no un acto administrativo definitivo [...]”.

51. Conforme con la sentencia de unificación en cita, la acción de tutela es improcedente para reclamar la protección de derechos fundamentales, cuando la vulneración se atribuye a un acto administrativo, excepto si no existe otro mecanismo judicial que permita demandar la protección de la garantía fundamental infringida; se vislumbre la configuración de un perjuicio irremediable o se trate de un asunto cuyo problema constitucional desborde el marco de competencias del juez administrativo.

52. Ahora bien, precisado lo anterior, la Sala advierte que la presente acción de tutela es improcedente por la existencia de otro medio de defensa judicial, comoquiera que las inconformidades planteadas en este trámite constitucional recaen en las Resoluciones núms. CJR23-0061 de 8 de febrero de 2023 y CJR23-0110 de 21 de marzo de 2023, en cuanto en esta se dispuso el rechazo del actor de la convocatoria aludida, acto administrativo cuya legalidad puede ser discutida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previo al cumplimiento de los requisitos legales, para controvertir dicho acto administrativo.

53. De conformidad con lo expuesto anteriormente, la Sala considera que no hay lugar a amparar los derechos fundamentales invocados por el actor, toda vez que no advierte la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela de la referencia como mecanismo transitorio, dado que de los elementos de juicio obrantes en el expediente no es posible establecer dicha circunstancia.



Conclusiones de la Sala

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

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER como coadyuvante al señor Freddy Alexander Niño Cortés, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor José Luis Avella Chaparro, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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



Núm. único de radicación: 1001-03-15-000-2023-01820-00
Actor: Felipe Alberto Valderrama Molina

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.