Sentencia SU067/22

ACCIÓN DE TUTELA EN CONCURSO DE MÉRITOS PARA FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL-Actuación administrativa correctiva permite continuar el trámite de la convocatoria y respeta los principios de buena fe y confianza legítima

COADYUVANCIA EN TUTELA-Alcance del artículo 13 del Decreto 2591/91/TERCERO CON INTERES LEGITIMO-Intervención como coadyuvantes

ACCION DE TUTELA EN CONCURSO DE MERITOS-Procedencia excepcional

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.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE EN CONCURSO DE MERITOS-Procedencia excepcional

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

CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Principio constitucional

CARRERA ADMINISTRATIVA Y PRINCIPIO DEL MERITO-Jurisprudencia constitucional

MERITO-Concepto/CONCURSO DE MERITOS-Concepto

(…), el mérito es un principio constitucional de indiscutible importancia, que otorga sentido al postulado de la carrera administrativa. El concurso de méritos, por su parte, es el mecanismo que permite evaluar, con garantías de objetividad e imparcialidad, la idoneidad y la competencia de los servidores públicos; por tal motivo, ha de ser utilizado, como regla general, al llevar a cabo la vinculación de los funcionarios al servicio público.

CARRERA JUDICIAL-Sistema especial de carrera administrativa/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN CONCURSO DE MERITOS-Convocatoria como ley del concurso

Los principios constitucionales del mérito y la carrera administrativa resultan igualmente aplicables al Poder Judicial. El texto superior dispuso la creación de un sistema especial de carrera, y encomendó su administración al Consejo Superior de la Judicatura. En cumplimiento de tal encargo, corresponde a dicha entidad expedir el acuerdo de convocatoria, norma obligatoria que se erige en el referente normativo primordial de la actuación administrativa. De tal suerte, las actuaciones que se realicen en el concurso deben someterse de manera escrupulosa a los estrictos términos que hayan sido previstos en la convocatoria, so pena de infringir valiosos principios constitucionales como el debido proceso, la igualdad y la buena fe.

CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Marco normativo

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LA BUENA FE DE LA ADMINISTRACION-Alcance

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN CONCURSO DE MÉRITOS-Aplicación

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Corrección de irregularidades y equivocaciones en el concurso de méritos

La corrección de las actuaciones administrativas y los recursos de reposición y apelación, que se emplean en el curso de las actuaciones administrativas, les brindan a aquellas la oportunidad de ajustar sus actuaciones a las normas pertinentes. Son mecanismos de autotutela, en los cuales la propia Administración sujeta, bien sea de manera rogada o espontánea, sus determinaciones a los dictados del ordenamiento. Cuando ello no ocurra, los administrados podrán recurrir a los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011, que ponen en marcha el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Este engranaje de instituciones, administrativas y judiciales, depura los actos de la Administración de desaciertos e infracciones al ordenamiento.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Reiteración de Jurisprudencia

Como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada en el caso concreto. Ello implica que no toda realidad creada, consentida o tolerada por las autoridades permite la aplicación de este principio. En aquellos supuestos en los que se presenta una discordancia entre los dictados del derecho y el obrar de la Administración, resulta completamente inaplicable. En la medida en que es un instrumento de racionalización del poder público, que pretende satisfacer las expectativas de fiabilidad y coherencia de los administrados, la confianza legítima no puede ser argüida con el propósito de que la Administración persevere en errores precedentes o en la violación de los principios del texto superior.

DERECHO DE PETICION-Naturaleza, contenido y elementos/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Relación con otros derechos fundamentales

DERECHO DE PETICION-Reserva legal como excepción del acceso a la información y documentos

(…), con arreglo a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, «la reserva no le puede ser oponible al directamente implicado, pues de ser así se le impediría obtener los elementos necesarios para efectuar las reclamaciones o adelantar las acciones judiciales que considere pertinentes

LISTA DE ELEGIBLES-Acto administrativo mediante el cual el participante adquiere un derecho particular y concreto

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DEL MÉRITO-Irregularidad en la prueba de conocimientos generales y específicos debía ser subsanada

(…), la Sala Plena juzga que en modo alguno la expedición de la Resolución CJR20-0202 implicó la violación del principio de la confianza legítima. Por el contrario, según fue señalado, i) la expedición de dicho acto administrativo era la solución que mejor salvaguardaba los postulados constitucionales implicados, particularmente el del mérito; ii) la confianza legítima no puede ser argüida para reclamar el mantenimiento de actos y decisiones que, en el marco de un concurso público, supongan el sacrificio de la máxima

prevalente del mérito; y iii) las entidades demandadas no desplegaron una conducta consistente, congruente y mantenida en el tiempo, que permita oponerles las exigencias del principio en cuestión.

DERECHO DE PETICIÓN EN CONCURSO DE MÉRITOS-Orden de dar respuesta clara, precisa, congruente, consecuente y tener notificación efectiva

Referencia: expedientes T-8.252.659, T-8.258.202, T-8.374.927 y T-8.375.379 (AC)

Acciones de tutela interpuestas, separadamente, por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval, Jorge Hernán Pulido Cardona y María Eugenia Rangel Guerrero contra la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura (Unidad de Administración de la Carrera Judicial y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial).

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. Síntesis del caso. Obrando de manera separada, los ciudadanos Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval, Jorge Hernán Pulido Cardona y la ciudadana María Eugenia Rangel Guerrero interpusieron acción de tutela contra la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura. Adujeron que las entidades demandadas habrían violado sus derechos fundamentales al adoptar las siguientes decisiones en el marco de la Convocatoria n.° 27, mediante la cual se adelanta el concurso de méritos para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial: i) corregir las irregularidades que se han presentado en la elaboración y evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes, disponiendo que la actuación administrativa sea retrotraída a la citación a la aludida prueba,

pese a que ya se había publicado el acto administrativo de trámite contentivo de los resultados obtenidos por los aspirantes; ii) contestar de manera genérica a una petición presentada con fundamento en el artículo 23 superior, mediante la que se solicitó acceso a información y a documentos producidos por las entidades demandadas con ocasión de la convocatoria; y iii) negar una petición elevada luego de la presentación de las pruebas, encaminada a obtener autorización para modificar el cargo al cual una de las aspirantes se había inscrito originalmente.

1. El siguiente cuadro precisa el número de expediente, los accionantes y los fallos de tutela que corresponde revisar a la Corte en el presente caso:

Tutelas acumuladas

Expediente

Accionante

Fallos de tutela objeto de revisión

T-8.252.659

Diego Mauricio Higuera Jiménez

Primera instancia. Sentencia del 26 de enero de 2021, dictada por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Segunda instancia. Sentencia del 25 de marzo de 2021, dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado

T-8.258.202

Pedro Alirio Quintero Sandoval

Primera instancia. Sentencia del 8 de febrero de 2021, dictada por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Segunda instancia. Sentencia del 15 de abril de 2021, dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

T-8.374.927

Jorge Hernán Pulido Cardona

Primera instancia. Sentencia del 11 de febrero de 2021, dictada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Segunda instancia. Sentencia del 24 de marzo de 2021, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

T-8.375.379

María Eugenia Rangel Guerrero

Primera instancia. Sentencia del 3 de febrero de 2021, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Segunda instancia. Sentencia del 6 de abril de 2021, dictada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1. Suscripción del contrato 096 entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia. El 2 de agosto de 2018, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Universidad Nacional de Colombia suscribieron el contrato de consultoría n.° 096. El objeto del contrato consiste en «[r]ealizar el diseño, estructuración, impresión y aplicación de pruebas psicotécnicas, de conocimientos, competencias, y/o aptitudes para los cargos de funcionarios».

1. Convocatoria a concurso. El 16 de agosto de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura aprobó el Acuerdo PCSJA18-11077, mediante el cual dispuso, entre otras cosas, (i) adelantar un proceso de selección para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, (ii) convocar a los interesados para que se inscribieran y participaran en el concurso de méritos para la conformación de los correspondientes registros nacionales de elegibles y (iii) señalar, entre otros aspectos, los requisitos generales y específicos que deberían acreditar los aspirantes, las reglas de inscripción, las causales de rechazo y las etapas del concurso.

1. Presentación de la prueba prevista en el acuerdo de convocatoria. La prueba de aptitudes y conocimientos fue practicada el día 2 de diciembre de 2018.

1. Publicación de los resultados obtenidos por los aspirantes. El 28 de diciembre del mismo año, por medio de la Resolución CJR18-559, la Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución n.° CJR18-559, «[p]or medio de la cual se publican 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». En ella reiteró que quienes «obtengan un puntaje igual o superior a ochocientos (800) puntos, continuarán en la fase II del concurso, en la cual se verificará el cumplimiento de los requisitos mínimos». Así mismo, advirtió que contra la resolución procedía el recurso de reposición.

1. Confirmación de los resultados publicados en la Resolución CJR18-559. En contra de la Resolución CJR18-559 se interpusieron múltiples recursos de reposición1. El 29 de marzo de 2019, mediante la Resolución CJR19-0632, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial decidió confirmar los puntajes obtenidos por los recurrentes en las pruebas de aptitudes y conocimientos, por lo que los resultados no fueron modificados. Entre otras razones, la entidad indicó que «[n]o se encontraron errores de concordancia entre las respuestas dadas por los aspirantes y las claves de respuesta suministradas por la Universidad Nacional, así como tampoco se evidenciaron errores de cálculo en los resultados obtenidos por los participantes». Señaló, además, que «todas las preguntas cumplieron con los estándares de respuesta esperada, [y] el análisis cualitativo y estadístico del comportamiento psicométrico de los ítems no arrojó resultados atípicos que permitan inferir que las preguntas puedan tener más de una respuesta correcta o problemas de redacción, por lo que no se excluirá ninguna pregunta con base en los mencionados criterios». En cuanto a la revisión de ciertas preguntas específicas, advirtió que «cumplen con todos los requisitos y estándares técnicos de construcción, verificación, dificultad, metodología y confidencialidad requeridos en esta clase de procesos de selección, por lo que las mismas no son susceptible [sic] de modificación, retiro o invalidación». Finalmente, precisó que contra la Resolución CJR19-0632 no procedía recurso alguno.

1. Primera corrección de la actuación administrativa. El 7 de junio de 2019, mediante la Resolución CJR19-0679, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial decidió «corregir la actuación administrativa a partir de la incorporación de la calificación de las pruebas de aptitudes y conocimiento», debido a errores en el ensamblaje y la diagramación de los cuadernillos correspondientes. La entidad advirtió que, al revisar las pruebas con ocasión de

los diversos recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJR18-559, la Universidad Nacional de Colombia evidenció «que en el proceso de ensamblaje y diagramación final de los cuadernillos se modificó el orden de las preguntas de la prueba de aptitudes, sin que se hubieren actualizado las claves en el procedimiento de calificación, cuestión que produjo imprecisión en la evaluación de los examinados». Ese error, en criterio de la entidad, afectó el principio del mérito y el derecho al debido proceso de los concursantes, lo que invalidaba los resultados obtenidos. En consecuencia, en aplicación del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, dispuso «ajustar todo el trámite a derecho», con el fin de corregir la actuación y publicar las calificaciones correctas. La entidad advirtió que contra esta decisión procedía el recurso de reposición.

1. Denegación de solicitudes dirigidas a repetir la prueba de conocimientos y aptitudes y segunda corrección de la actuación administrativa. En contra de la Resolución CJR19-0679 se interpusieron diversos recursos de reposición. El 28 de octubre de 2019, por medio de la Resolución CJR19-0877, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial resolvió tales recursos. En su decisión, la entidad reiteró que el error de ensamblaje y diagramación de los cuadernillos «produjo imprecisión en el puntaje obtenido por los examinados» y, por lo tanto, en aplicación del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, fue necesario ajustar la actuación administrativa a derecho «y así garantizar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y la prevalencia del principio del mérito». Indicó que era innecesario obtener el consentimiento de los participantes para corregir la actuación administrativa, pues la Resolución CJR18-559 no es un acto administrativo definitivo, y «solo otorga una mera expectativa de derechos subjetivos, los cuales únicamente se concretarán con el acto administrativo de conformación del Registro Nacional de Elegibles». Precisó, igualmente, que no era procedente repetir la prueba practicada el 2 de diciembre de 2018, porque «está debidamente estructurada y responde a las exigencias psicométricas requeridas». Acceder a ello «implica[ría] la vulneración de los derechos de quienes aprobaron verdaderamente el examen con base en el mérito». Por último, en atención a que advirtió errores en la lectura de seis exámenes, dispuso la corrección de dichos resultados.

1. Expedición de la Resolución CJR20-0202. El 27 de octubre de 2020, mediante la Resolución CJR20-0202, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial resolvió corregir nuevamente la actuación administrativa «desde la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, para ajustar todo el trámite a derecho […], y en consecuencia, continuar el trámite de la convocatoria». La entidad refirió que en contra de la Resolución CJR18-599 se presentaron diversos recursos, unos con solicitud de exhibición de las pruebas y otros sin ella. En el trámite de los primeros, «con ocasión de la exhibición de las pruebas, se evidenciaron diversos yerros», entre ellos el de ensamblaje y diagramación final de los cuadernillos. Además, señaló que, pese a los esfuerzos realizados para corregir los errores advertidos, «se han seguido encontrando errores, en la lectura óptica de las hojas de respuesta y en la construcción de las pruebas», algunos de ellos identificados en acciones de tutela. Esos errores, justificó, «radican en la estructuración de las preguntas con incidencia directa en el resultado o la calificación, lo que afecta negativamente la calidad de la prueba». Tales inconsistencias, advirtió, «generan como respuesta la repetición de las pruebas», para poder continuar con las siguientes etapas de la actuación administrativa. Por lo tanto, en aplicación del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, «la Universidad Nacional de Colombia construirá y aplicará nuevas pruebas de conocimientos generales, específicos y de aptitudes, con el propósito de garantizar que el mérito sea siempre su principio rector». La entidad agregó que la corrección de la actuación administrativa no desconoce derechos adquiridos, «en tanto recae sobre actos de trámite, que no crean situaciones consolidadas».

1. El siguiente cuadro sintetiza las actuaciones anteriormente referidas:

Desarrollo de la Convocatoria n.° 27

2 de agosto de 2018

16 de agosto de 2018

El Consejo Superior de la Judicatura aprobó el Acuerdo PCSJA18-11077, «[p]or medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial».

2 de diciembre de 2018

Presentación de la prueba de conocimientos y aptitudes.

28 de diciembre de 2018

La Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución CJR18-559, «[p]or medio de la cual se publican 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».

29 de marzo de 2019

La Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución CJR19-0632, «[p]or medio de la cual se resuelven recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJR18-559 de 28 de diciembre de 2018, mediante la cual se publican los resultados de la prueba de aptitudes y conocimientos, correspondientes al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial».

7 de junio de 2019

La Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución CJR19-0679, «[P]or medio de la cual se corrige la actuación administrativa y se publica la

calificación de las pruebas de aptitudes y conocimientos»

28 de octubre de 2019

La Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución CJR19-0877, «[P]or medio de la cual se resuelven recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJR19-0679 de 7 de junio de 2019, “[P]or medio de la cual se corrige la actuación administrativa y se publica la calificación de las pruebas de aptitudes y conocimientos”». El acto administrativo confirmó las decisiones contenidas en la Resolución CJR19-0679 y dispuso la corrección de seis calificaciones cuya

lectura presentó irregularidades.

27 de octubre de 2020

La Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura expidió la Resolución CJR20-0202, «[p]or medio de la cual se corrige una actuación administrativa en el marco de la convocatoria 27».

2. Trámite de las acciones de tutela objeto de revisión

1. Quienes actúan en calidad de demandantes en los procesos de la referencia interpusieron acciones de tutela contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia como consecuencia de los hechos referidos. Tres de ellos, Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval y Jorge Hernán Pulido Cardona, afirman que la decisión de corregir la actuación administrativa retrotrayendo el concurso de méritos a partir de la citación a la prueba de conocimientos y aptitudes conlleva la violación de sus derechos fundamentales y el desconocimiento de los principios constitucionales de la buena fe y la confianza legítima. La demanda promovida por Jorge Hernán Pulido Cardona añade que las entidades demandadas habrían violado su derecho fundamental de petición debido a que no le habrían dado una respuesta acorde con las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional, frente a una solicitud de información y acceso a documentos públicos que presentó con ocasión de la expedición de la Resolución CJR20-0202. Por último, la demanda presentada por María Eugenia Rangel Guerrero solicita que se ordene a estas autoridades permitir la modificación del cargo al que aspira en la Convocatoria n.° 27.

2.1. Acción de tutela interpuesta por Diego Mauricio Higuera Jiménez contra la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura —UACJ y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial— (expediente T-8.252.659)

1. Solicitud de tutela. El 18 de noviembre de 2020, Diego Mauricio Higuera Jiménez interpuso acción de tutela reclamando el amparo judicial de sus derechos fundamentales al trabajo, la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Con el fin de obtener

el restablecimiento de estos derechos, solicitó que se dispusiera la revocatoria de la Resolución CJR 20-0202, del 27 de octubre de 2020, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, y que se ordenara continuar el concurso de méritos para la provisión de los cargos correspondientes. En consecuencia de lo anterior, solicitó que se estableciera «el nuevo cronograma que regirá las etapas subsiguientes del concurso de méritos»2.

1. El accionante adujo que, tras superar la prueba de conocimientos y aptitudes practicada en el concurso de méritos, habría adquirido la expectativa, legítima y cierta, de ser nombrado en el cargo de magistrado de tribunal administrativo. En consecuencia, la expedición de la Resolución CJR20-0202, que dispuso corregir la actuación administrativa a partir de la citación a las aludidas pruebas, habría frustrado dicha expectativa, y habría provocado la violación de sus derechos fundamentales.

1. En opinión del demandante, la resolución habría incurrido en defecto procedimental absoluto, decisión sin motivación y violación directa de la Constitución. Lo anterior habría ocurrido como consecuencia de las siguientes faltas: i) desconocimiento de la obligación de indicar los recursos que procedían contra el acto administrativo; ii) aplicación de una norma abiertamente inaplicable (artículo 41 de la Ley 1437 de 2011), en lugar de emplear el artículo 97 de la misma ley, que regula la revocatoria de actos administrativos de carácter particular; iii) falsa motivación por ausencia de pruebas; y iv) desconocimiento del precedente fijado en la Sentencia C-588 de 2009, que establece el deber de proveer los cargos públicos con la mayor celeridad.

1. Admisión de la acción de tutela. El 27 de noviembre de 2020, el magistrado ponente Alberto Montaña Plata, miembro de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, admitió la demanda interpuesta. En consecuencia, dispuso correr traslado a los entes demandados y ordenó publicar el auto admisorio en las páginas web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial, «para que quien tenga interés en el asunto de la referencia pueda hacerse partícipe e interven[ga]»3.

1. Contestación de la Dirección de la Unidad de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Mediante escrito presentado el 3 de diciembre de 2020, la directora de la Unidad de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela y, de manera subsidiaria, negar el amparo interpuesto. Los argumentos con fundamento en los cuales se opuso a las pretensiones de amparo son los siguientes: i) no se habría acreditado el acaecimiento de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela pese a la existencia de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011; ii) la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo de trámite, incapaz de crear derechos subjetivos, por lo que únicamente daría lugar al surgimiento de meras expectativas; iii) no se habría violado la confianza legítima porque los derechos subjetivos solo se consolidan con la publicación de la lista de elegibles y por cuanto la corrección de la actuación administrativa encuentra pleno asidero en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, que permite dicha enmienda hasta tanto se haya expedido el acto administrativo definitivo.

1. Contestación de la Universidad Nacional. En escrito presentado el 3 de diciembre de 2020, la Universidad Nacional de Colombia solicitó declarar la improcedencia de la acción y, de manera subsidiaria, negar la solicitud de amparo. Las peticiones se fundan en las siguientes razones: i) el centro universitario habría obrado dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que no habría infringido los derechos fundamentales del accionante; ii) se habría configurado el fenómeno de la carencia actual de objeto por cuanto ya se publicó el cronograma que establece las nuevas fechas en que habrán de surtirse las fases del proceso de selección; iii) la Sección Cuarta del Consejo de Estado y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ya habrían negado solicitudes de amparo similares a las planteadas por el accionante; iv) la acción de tutela sería improcedente debido a la existencia de los medios de control dispuestos por la Ley 1437 de 2011 y por la ausencia de pruebas de un perjuicio irremediable; v) la Resolución CJR20-0202 es un acto de trámite, cuyo contenido podía ser corregido, tal como se encuentra previsto en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011.

1. Presentación de escritos de coadyuvancia durante el trámite de primera instancia. Con ocasión de la publicación del auto admisorio de la demanda en las páginas web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial, se recibieron varias intervenciones, dirigidas a coadyuvar las pretensiones del accionante. En su mayoría, fueron presentadas por personas que obtuvieron una calificación superior a 800 puntos. Los intervinientes coinciden en señalar que la expedición de la Resolución CJR20-0202 habría violado sus derechos fundamentales, en la medida en que habría defraudado sus legítimas expectativas de proseguir en la segunda fase de la convocatoria y por cuanto dicho acto habría implicado la violación de la Ley 1437 de 2011. Según este argumento, la revocatoria de los actos administrativos que calificaron las pruebas de conocimiento y aptitudes requería el consentimiento, expreso y por escrito, de quienes superaron el puntaje correspondiente. El desconocimiento de esta exigencia habría provocado la violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

1. Con fundamento en estas razones, los intervinientes solicitaron conceder la solicitud de amparo presentada por el accionante. Adicionalmente, instaron a la Subsección a ampliar los efectos de la decisión, para que incluyera a todas las personas que se encontraban en la misma situación de Diego Mauricio Higuera Jiménez.

1. Sentencia de primera instancia. En sentencia del 26 de enero de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por Diego Mauricio Higuera Jiménez con fundamento en el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

1. Antes de analizar el fondo de la controversia, la Subsección dispuso vincular a los intervinientes que manifestaron su respaldo a la solicitud del accionante en calidad de coadyuvantes. Hecha esta precisión de orden procesal, la Subsección indicó que la solicitud planteada en la acción de tutela, consistente en revocar la Resolución CJR20-0202, no debe ser decidida por juez de amparo, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El hecho de que la aludida resolución sea un «acto administrativo de carácter general con

incidencia en situaciones particulares»4 confirma, en opinión del a quo, que la aludida pretensión de control judicial encuentra su escenario natural en la jurisdicción de lo contencioso. Sobre el particular, anotó que la viabilidad de plantear esta reclamación no se encuentra truncada, pese a que se trata de un acto administrativo de trámite, «pues de los antecedentes jurisprudenciales de esta corporación, se tiene que no existe una postura unificada en relación con los actos demandables que son expedidos dentro de un concurso de méritos»5.

1. Añadió que la Ley 1437 de 2011 ofrece a los sujetos procesales la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares. Dicha posibilidad, establecida de manera genérica en el artículo 229, resalta la idoneidad de los medios de control de la jurisdicción; lo anterior resultaría mucho más evidente si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 234, norma que autoriza la adopción de medidas cautelares de carácter urgente, que pueden ser solicitadas desde la interposición de la demanda y sin previa notificación a la contraparte. La aludida regulación demuestra, en opinión de la Subsección, la improcedencia de la acción de tutela, dado el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

1. De tal suerte, en atención a que el accionante no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que tornase procedente el amparo transitorio de sus derechos por vía de tutela, la Subsección declaró la improcedencia de la acción.

1. Impugnación. Dentro del término previsto para el efecto, se presentaron cuatro escritos de impugnación contra el fallo de primera instancia. Uno de ellos fue suscrito por Diego Mauricio Higuera Jiménez; los demás, por tres ciudadanos que obraron en calidad de coadyuvantes.

1. Los recursos oponen al fallo de instancia los siguientes reparos: i) según la jurisprudencia dominante del Consejo de Estado, la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo de trámite, por lo que no podría ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo; ii) la resolución adopta decisiones sustanciales y de enorme relevancia para los participantes en el concurso, lo que allana el camino para su control judicial por vía de tutela; iii) la anulación de las calificaciones obtenidas por quienes superaron la prueba y la consecuente carga de tener que volver a presentar las pruebas demostrarían que tal resolución produce una inequívoca violación de sus derechos fundamentales; iv) el acto administrativo demandado habría infringido el principio constitucional de la igualdad, pues estaría promoviendo un trato diferenciado que perjudicaría a quienes superaron la prueba de conocimientos y aptitudes, quienes pese a haber demostrado su idoneidad para ocupar los cargos públicos no podrían hacerlo. Por último, reiteraron los argumentos que fueron planteados originalmente en el escrito de demanda6.

1. Sentencia de segunda instancia. Mediante fallo del 25 de marzo de 2021, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó la solicitud de amparo.

1. El ad quem manifestó que, por regla general, los actos administrativos que se expiden en el desarrollo de un concurso de méritos son de trámite. Tal caracterización se debe a que, normalmente, no definen cuestiones de fondo y no suelen impedir la continuidad de las actuaciones administrativas. En razón de lo anterior, dichos actos no son revisables a través de los medios de control dispuestos por la Ley 1437 de 2011. Esta circunstancia, a la que se suma la restricción contenida en el artículo 75 de la misma ley, que explicita la imposibilidad de interponer demandas judiciales contra actos de trámite, hace procedente la solicitud de amparo.

1. En todo caso, la Subsección manifestó que las actuaciones adoptadas por las entidades demandadas no causaron daño alguno en los derechos fundamentales del accionante y de los coadyuvantes. En cuanto a la pretendida ausencia de pruebas suficientes para disponer la corrección de la actuación administrativa, indicó que, en contra de la afirmación hecha por los recurrentes, la Resolución CJR20-0202 expuso, de manera amplia y suficiente, los

fundamentos fácticos y jurídicos que justificaron tal determinación. Para sustentar esta afirmación realizó una extensa transcripción de un apartado de las consideraciones de dicho acto administrativo. Allí se citan las inconsistencias que se habrían presentado, tanto en las preguntas como en los resultados, y se hace alusión a los medios probatorios que darían respaldo a estos hallazgos. En criterio de la Subsección, la referida argumentación ofrecería una motivación suficiente a la decisión en comento.

1. En lo que se refiere al supuesto desconocimiento del artículo 67.2 de la Ley 1437, señaló que esta disposición solo es aplicable en el caso de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Así pues, teniendo en cuenta que la citada resolución es un acto administrativo general, concluyó que dicha obligación no era oponible a la Unidad de Administración de Carrera Judicial. Agregó que los recurrentes no acreditaron haber interpuesto, de manera infructuosa, recurso alguno contra la resolución. Esta omisión permitiría colegir que la alegada violación del debido proceso no habría ocurrido. De igual manera, señaló que el acuerdo de convocatoria, en su ordinal 5.3., dispuso que el recurso de reposición estaría reservado a tres supuestos de hecho, dentro de los cuales no se encontraría la corrección de irregularidades cometidas en el curso de la actuación administrativa.

1. Respecto a la indebida utilización del artículo 41 de la Ley 1437, la Subsección adujo que la norma autoriza la corrección de la actuación administrativa hasta tanto se haya expedido el acto administrativo que le pone fin a aquella. Habida cuenta de que al expedir la Resolución CJR20-0202 no se había publicado la lista de elegibles, la decisión se encontraba plenamente autorizada, por lo que las entidades demandadas no habrían incurrido en el defecto procedimental que le atribuyeron los recurrentes.

1. Para terminar, la Subsección declaró que la actuación no habría infringido el principio constitucional de la igualdad. Al respecto, recordó que únicamente la publicación de la lista de elegibles otorga derechos subjetivos a quienes son incluidos en ella. Hasta que ello no

ocurra, las actuaciones que se adoptan en el transcurso de un concurso de méritos únicamente generan meras expectativas. De ahí que no hubiese ocurrido, a juicio de la Subsección, violación alguna del derecho fundamental a la igualdad, pues los participantes que obtuvieron una calificación favorable no tendrían en su haber ningún derecho consolidado. Con fundamento en estas razones, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado denegó la solicitud de amparo presentada por Diego Mauricio Higuera Jiménez.

2.2. Acción de tutela interpuesta por Pedro Alirio Quintero Sandoval contra el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial (expediente T-8.258.202)

1. Solicitud de tutela. Obrando a través de apoderado judicial, el 14 de diciembre de 2020, Pedro Alirio Quintero Sandoval reclamó la protección judicial de sus derechos fundamentales «al debido proceso administrativo, a la buena fe y a la confianza legítima»7. Al igual que la demanda recién referida, el accionante indicó que tales derechos habrían sido infringidos como resultado de la expedición de la Resolución CJR20-0202, la cual habría desconocido la «situación jurídica particular y concreta [en que se encontraba, consistente en], tener aprobada la prueba escrita y [contar con] la posibilidad de continuar a la siguiente fase del concurso»8.

1. La demanda fundó su argumentación en las circunstancias particulares del accionante y en razones jurídicas de carácter objetivo. Las referidas circunstancias personales son las siguientes: i) el accionante obtuvo un «sobresaliente puntaje»9, que lo ubica «no solo en el primer puesto entre quienes concursaron para el cargo de magistrado de tribunal sala laboral, sino como el mayor puntaje entre quienes concursaron para el cargo de magistrado en las diferentes jurisdicciones y especialidades»10; ii) luego de la publicación de los resultados, el demandante fue confirmado, en propiedad, en el cargo de juez 20 civil del circuito del distrito judicial de Bogotá, el cual declinó con base en la «expectativa legítima, seria y fundada de acceder al cargo de magistrado sala laboral».

1. Por otra parte, con arreglo a las razones jurídicas de carácter objetivo expuestas en la demanda, las entidades demandadas habrían incurrido en las siguientes faltas: i) violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo por haber desconocido las reglas y el procedimiento establecidos en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011; ii) desconocimiento de la regla establecida en el apartado titulado «Decisiones», del acuerdo de convocatoria, que habría atribuido al acto de calificación un carácter especial, en virtud del cual no podría ser revocado de manera unilateral por el Consejo Superior de la Judicatura; iii) violación de la confianza legítima debido a las expectativas creadas por las entidades demandadas con ocasión de la comunicación conjunta del 17 de mayo de 2019; iv) inobservancia del precedente establecido en la Sentencia SU-913 de 2013, que precisa que únicamente es posible modificar las reglas de los concursos de méritos debido a la acción de factores exógenos; v) incumplimiento del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans.

1. Trámite judicial de instancia y admisión. La acción de tutela fue originalmente repartida al despacho del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, integrante de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Empero, con arreglo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.3.1. del Decreto 1834 de 2015, el 18 de diciembre de 2020, el consejero dispuso remitir el expediente al despacho de Alberto Montaña Plata, miembro de la Subsección B de la Sección Tercera, por tratarse de un caso de «acciones de tutela masivas»11.

1. Mediante auto del 14 de enero de 2021, el despacho del magistrado Alberto Montaña Plata avocó conocimiento del proceso. No dispuso, en todo caso, la acumulación de esta acción al proceso judicial promovido por Diego Mauricio Higuera Jiménez. Esta decisión se debió al desarrollo desigual de estos procesos, pues en el último de ellos el despacho estaba próximo a dictar fallo definitivo, lo que hacía inviable la agregación correspondiente. De tal suerte, para dar trámite independiente a este proceso, dispuso correr traslado a las entidades demandadas y publicar el contenido de este auto en la página web del Consejo de Estado.

1. Contestación de la Universidad Nacional. El centro universitario solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela y, de manera subsidiaria, negar la solicitud de amparo. Para dar sustento a la solicitud, arguyó las mismas razones que fueron expuestas en el proceso iniciado por Diego Mauricio Higuera Jiménez (vid supra 13).

1. Sentencia de primera instancia. La acción de tutela interpuesta por Pedro Alirio Quintero Sandoval fue resuelta por las mismas autoridades judiciales que decidieron el proceso recién referido, iniciado por Diego Mauricio Higuera Jiménez. En atención a que el problema jurídico planteado en ambas acciones era el mismo, la fundamentación de las providencias es similar.

1. En sentencia dictada el 8 de febrero de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la solicitud de amparo como consecuencia del incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Antes de analizar el fondo del asunto, la Subsección reconoció la calidad de coadyuvantes a las personas que presentaron intervenciones encaminadas a respaldar la solicitud de amparo interpuesta por el accionante. Esclarecida esta cuestión, la Subsección declaró la improcedencia de la acción de tutela, con fundamento en el desconocimiento del requisito de subsidiariedad. En opinión del a quo, la controversia planteada debería ser resuelta en su escenario natural, que no es otro que el de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Añadió que el accionante no acreditó el acaecimiento de un perjuicio irremediable, lo que otorga mayor fuerza al argumento a propósito de la improcedencia de la solicitud de amparo.

1. Impugnación. Dentro del término previsto, Pedro Alirio Quintero Sandoval impugnó el fallo de primera instancia, solicitud que fue coadyuvada por varios intervinientes. Los recurrentes coincidieron en señalar que la sentencia habría desconocido la jurisprudencia constitucional que afirma que, en casos como este, la acción de tutela es procedente, dada la necesidad de evitar la consumación de un daño definitivo sobre los derechos fundamentales de quienes participan en el concurso. En segundo término, afirmaron que el análisis realizado por la

Subsección B de la Sección Tercera habría incurrido en un «excesivo e injustificado ritualismo»12, en la medida en que habría privilegiado el estudio abstracto de los medios de control, sin reparar en las demoras y obstáculos prácticos que se presentan en la tramitación de estos procesos. Estas circunstancias harían procedente la solicitud de amparo, como mecanismo transitorio de protección.

1. Sentencia de segunda instancia. En sentencia del 15 de abril de 2021, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, denegó la solicitud de amparo presentada por el accionante.

1. En criterio del ad quem, la regla que limita el control judicial de los actos administrativos de trámite tornaría procedente la solicitud de amparo. Adicionalmente, con fundamento en la Sentencia SU-077 de 2018, declaró que, en casos como este, la posibilidad excepcional de demandar ciertos actos de trámite durante los concursos de méritos permite encauzar estas actuaciones administrativas hacia la realización efectiva de los principios constitucionales pertinentes. Con base en los criterios establecidos en dicha providencia, manifestó que la acción era procedente en la medida en que i) la actuación administrativa no había concluido, ii) el acto demandado habría definido situaciones sustanciales de gran relevancia, que previsiblemente incidirían en el acto que habrá de finiquitar la actuación, y iii) el acto implica, al menos potencialmente, la amenaza de los derechos fundamentales del demandante y de quienes han coadyuvado su solicitud.

2.3. Acción de tutela interpuesta por Jorge Hernán Pulido Cardona contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia (expediente T-8.374.927)

1. Solicitud de tutela. Mediante acción interpuesta el 28 de enero de 2021, el ciudadano Jorge Hernán Pulido Cardona solicitó la protección de sus derechos fundamentales «al debido proceso, al derecho de petición a la confianza legítima y […] al acceso a un cargo público»14.

Sostuvo que la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo «abstracto y abstruso, [que deja] sin demostrar en qué consisten con precisión los errores»15 que habrían justificado la anulación de la actuación administrativa. Las autoridades tendrían que haber demostrado que los desaciertos de las preguntas formuladas y las respuestas planteadas por el accionante era «tan graves, que no permiten verificar el mérito para continuar las demás fases de la convocatoria»16.

1. El accionante manifestó que el día 10 de noviembre de 2020 presentó, en un mismo escrito, recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la resolución en cuestión y un derecho de petición, solicitando información y acceso a documentos relacionados con la actuación administrativa. Indicó que las entidades guardaron silencio sobre los recursos y, en cuanto a la solicitud, obtuvo una respuesta «ambigua, general, [que] pareciera que se trata de una plantilla»17.

1. Para remediar la violación de sus derechos, solicitó que se conservara el resultado que obtuvo en la Resolución CJR19-0679, del 7 de junio de 2019, y que se ordenara a las autoridades proseguir el trámite de la convocatoria desde la instancia en que se dispuso la anulación de lo actuado. En cuanto al derecho de petición, solicitó que «se ordene a las convocadas dar respuesta integral, precisa y congruente con la petición incoada, suministrando toda la información requerida, al igual que los documentos enlistados»18.

1. Respuestas de la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia. Las autoridades demandadas respondieron de manera independiente el escrito de demanda. Sin embargo, las razones que propusieron para oponerse a la solicitud de amparo son las mismas, por lo que se presentan de manera conjunta. En criterio de las entidades, la acción no está llamada a prosperar con base en tres argumentos: i) la acción de tutela resulta improcedente por cuanto persigue la realización de un control que debe ser demandado a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y el accionante no habría acreditado la existencia de un perjuicio

irremediable; ii) la información solicitada mediante derecho de petición estaría protegida mediante reserva legal, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 164 de la Ley 270 de 1996; iii) en lugar de un derecho adquirido, el accionante únicamente habría contado con una mera expectativa, consistente en proseguir con las fases subsiguientes del concurso, lo que descarta su reclamación.

1. En cuanto a la alegación relacionada con el derecho de petición, la Universidad Nacional manifestó que dio respuesta a las solicitudes presentadas por el demandante «mediante oficio de radicados CONV27DP-1786, JURUNCSJ-2500 y JURUNCSJ-2500 A», por lo cual, solicitó declarar la ocurrencia de un hecho superado respecto de la pretendida violación de este derecho.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante providencia del 11 de febrero de 2021, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo de los derechos fundamentales del accionante.

1. En lo que atañe al derecho de petición, tras consignar extensas transcripciones del oficio CONV27DP-1786, en el que se dio respuesta a la solicitud, concluyó que dicho documento satisface las exigencias normativas y jurisprudenciales del derecho en cuestión19. En lo que se refiere a la petición de acceso a documentos, la Sala indicó que «el actor cuenta con otros mecanismos ordinarios para obtener la información requerida que, a la fecha, aún no ha interpuesto»20. Recordó que buena parte de los documentos solicitados se encuentran amparados por la reserva legal prevista en el parágrafo segundo del artículo 164 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (LEAJ). En ese sentido, manifestó que el trámite de «[i]nsistencia del solicitante en caso de reserva», regulado en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, sería el medio que tendría a su alcance el accionante para conseguir los documentos indicados.

1. La segunda petición expuesta en la acción de tutela fue igualmente desestimada. La Sala adujo que las entidades no estaban obligadas a dar respuesta a los recursos interpuestos por el accionante, dada su naturaleza de actos de trámite. Por último, indicó que la expedición del acto administrativo en que se declaró aprobada la prueba presentada por el demandante no otorga derechos adquiridos; tal actuación únicamente otorgaría meras expectativas, lo que es insuficiente para acceder a las pretensiones de la demanda.

1. Impugnación. El demandante insistió en que, a su juicio, la respuesta ofrecida por la Universidad Nacional de Colombia habría sido «abstrusa y ambigua», en tanto no se habría pronunciado de manera concreta sobre las peticiones planteadas. La decisión de primera instancia no habría reparado en esa indeterminación, lo que habría dejado indemne la violación de su derecho fundamental de petición.

1. Sentencia de segunda instancia. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia, mediante sentencia del 24 de marzo de 2021. Tras constatar que la impugnación únicamente cuestionó la valoración hecha por el a quo a propósito de la violación del derecho de petición, la Sala Laboral centró su atención en este asunto.

1. Con el fin de evaluar la pretendida violación del derecho de petición, la Sala realizó una extensa trascripción de la respuesta a la solicitud presentada por la demandante. Recordó que «el ejercicio del derecho de petición no lleva implícita la posibilidad de exigir que la respuesta sea resuelta en un determinado sentido, menos aún que sea favorable a lo pretendido por el interesado». Al contrastar estas razones con el pronunciamiento de la universidad, concluyó que este abordó adecuadamente las solicitudes elevadas por el solicitante, por lo que negó la solicitud expuesta en la impugnación por el accionante.

2.4. Acción de tutela interpuesta por María Eugenia Rangel Guerrero contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia (expediente T-8.375.379)

1. Solicitud de tutela. El día 21 de enero de 2021, María Eugenia Rangel Guerrero interpuso acción de tutela reclamando el amparo de sus derechos fundamentales al «mérito, [a la] participación, a la igualdad, a la elección de mi posible trabajo y demás derechos que se puedan garantizar»21. La acción fue promovida en su «calidad de inscrita en el proceso de concurso de empleado de la Rama Judicial»22.

1. Informa que se inscribió a la Convocatoria n.° 27 para optar al cargo de «magistrado de consejo seccional de la judicatura». Refiere que tal determinación ha variado desde que tuvo inicio el concurso de méritos, como consecuencia de la experiencia y de la formación académica que ha adquirido.

1. En razón de lo anterior, presentó a las entidades demandadas una solicitud para modificar la inscripción al cargo al que optó en el concurso de méritos. En respuesta a dicha petición, las entidades le indicaron que el «término [correspondiente] ya fue agotado y no se puede permitir» el cambio requerido23. La accionante estima que esta determinación infringe sus derechos fundamentales, en la medida en que niega a los participantes en el concurso la posibilidad de hacer modificaciones que la Administración sí tendría autorizadas: «[N]o puede ser que los organizadores del concurso tengan todas las prerrogativas de anular y volver a hacer, de revocar y volver a comenzar en cambio [sic] nosotros los participantes no nos permiten [sic] hacer un cambio que es fundamental para poder participar en el proceso»24.

1. Con base en lo anterior, solicita al juez de tutela ordenar a las autoridades demandadas autorizar la actualización de su inscripción, de modo que «pueda cambiar de opción de cargo al que [le] gustaría aspirar»25. De manera subsidiaria, requirió que «el proceso de concurso de méritos para la escogencia de jueces y magistrados se inicie desde el comienzo para asi [sic] garantizar el derecho a la igualdad, acceso a la justicia de todos los colombianos y de

los participantes en el proceso»26.

1. Respuestas de la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia. La Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura solicitó negar la acción presentada por la accionante. Observó que la solicitud de modificación de la inscripción es inviable por cuanto vulneraría el derecho a la igualdad de los demás concursantes, a quienes también se les tendría que permitir este tipo de actuaciones, lo que daría lugar a un retraso significativo en la convocatoria.

1. Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia manifestó que la labor que ha realizado como entidad consultora del concurso ha transcurrido dentro de los términos de la ley y de la reglamentación específica. En consecuencia, declaró que no ha violado los derechos fundamentales de la accionante.

1. Sentencia de primera instancia. En providencia del 3 de febrero de 2021, la Sala de Casación Laboral declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la demandante. Indicó que la pretensión de modificar la Resolución CJR20-0202, para que se autorice la postulación a un cargo distinto al que aquella eligió desborda el margen de competencias del juez constitucional. Al respecto, señaló que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conocida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es el medio de control establecido para resolver esta clase de peticiones.

1. Impugnación. Dentro del término previsto para la impugnación, la accionante presentó un memorial en el que solicitó «a la Corte Constitucional de Sirva [sic] revocar la sentencia objeto del presente recurso y en su lugar conceder el amparo a mis derechos fundamentales»27. Adujo que el fallo ignoró la dilación que, en opinión de la demandante, caracterizaría a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual la haría inidónea para

asegurar el oportuno resarcimiento de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, manifestó que la decisión de negar la modificación de la inscripción implica la violación del derecho fundamental a la igualdad: «[N]o es aceptable desde el punto de vista del derecho fundamental de igualdad, que quienes cumplamos en la actualidad con los requisitos exigidos, y habiendo pasado en vano más de 2 años desde iniciado el proceso de selección 27, no podamos aplicar a una prueba de conocimiento a la que apenas se citará»28.

1. Sentencia de segunda instancia. La Sala de Casación Penal confirmó el fallo de primera instancia mediante providencia del 6 de abril de 2021. Recordó que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, el acuerdo de convocatoria a los procesos de selección es la norma jurídica primordial que regula estos concursos. En dicho acto administrativo, en el apartado 2.3 del artículo tercero, se lee lo siguiente a propósito de la posibilidad de solicitar modificaciones sobre el cargo al que se aspira: «Solo podrá realizarse una inscripción, para lo cual el sistema arrojará un código de inscripción como validador de que seleccionó el cargo en el aplicativo y en caso de que el aspirante requiera cambio de cargo, deberá solicitarlo durante el término de las inscripciones al correo electrónico convocatorias @cendoj.ramajudicial.gov.co»29. Con base en dicha norma, la Sala concluyó que «la respuesta otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura a la petición de la accionante, resulta ajustada a las reglas de la convocatoria, en virtud de las cuales, existía un término específico para que el aspirante cambiara la opción del cargo inscrito»30.

1. Por último, manifestó que no se ha violado el derecho fundamental a la igualdad de la demandante con fundamento en las siguientes razones: «i) las oportunidades de inscripción y selección del cargo al que […] aspiraba fueron idénticas para todos los aspirantes; y ii) los términos para la modificación de esas decisiones fueron claramente determinados y se surtieron en condiciones de paridad para todos los interesados»31.

1. En el siguiente cuadro se resumen los argumentos planteados por los accionantes:

Resumen de los argumentos planteados por los accionantes

Accionante

Derechos fundamentales presuntamente infringidos

Acusaciones formuladas contra las entidades demandadas

Diego Mauricio Higuera Jiménez

Derechos al trabajo, la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia

Desconocimiento de la obligación de indicar los recursos que procedían contra el acto administrativo.

Aplicación de una norma abiertamente inaplicable (artículo 41 de la Ley 1437 de 2011), en lugar de emplear el artículo 97 de la misma ley, que regula la revocatoria de actos administrativos de carácter particular.

Falsa motivación por ausencia de pruebas.

iv) Desconocimiento del precedente fijado en la Sentencia C-588 de 2009, que establece el deber de proveer los cargos públicos con la mayor celeridad.

Pedro Alirio Quintero Sandoval

Derechos al debido proceso administrativo, a la buena fe y a la confianza legítima

Violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo por haber desconocido las reglas y el procedimiento establecidos en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

Desconocimiento de la regla establecida en el apartado titulado «Decisiones», del acuerdo de convocatoria, que habría atribuido al acto de calificación un carácter especial, en virtud del cual no podría ser revocado de manera unilateral por el Consejo Superior de la Judicatura.

Violación de la confianza legítima debido a las expectativas creadas por las entidades demandadas con ocasión de la comunicación conjunta del 17 de mayo de 2019.

Inobservancia del precedente relativo al condicionamiento de la modificación de las reglas de la convocatoria a la aparición de «factores exógenos

v) Incumplimiento del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans.

Jorge Hernán Pulido Cardona

Derechos de petición, al debido proceso, a la confianza legítima y al acceso a un cargo público

Insuficiencia probatoria en la demostración de las irregularidades que dieron lugar a la anulación de la prueba de conocimientos y aptitudes.

ii) Entrega de una respuesta ambigua y general al derecho de petición presentado.

María Eugenia Rangel Guerrero

Derechos al mérito, a la participación, a la igualdad, a la elección de trabajo y los demás cuya violación se pruebe.

i) Incongruencia de las restricciones que se oponen a las partes, en lo relativo a la posibilidad de modificar la aspiración, en comparación con la facultad que sí tienen las autoridades para retrotraer sus actuaciones.

3. Actuaciones en sede de revisión

1. Auto de selección. Mediante auto del 30 de julio de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete dispuso seleccionar los expedientes T-8.252.659 y T-8.258.202, y los repartió al despacho de la magistrada sustanciadora. Atendiendo la similitud de estos procesos, ordenó su acumulación para que fueran decididos en una misma providencia.

1. Otorgamiento de medidas cautelares. En auto del 23 de agosto de 2021, la Sala Quinta de Revisión concedió la práctica de las medidas cautelares solicitadas por el apoderado judicial de Pedro Alirio Quintero Sandoval y por otros intervinientes que coadyuvaron esta petición. Dispuso «suspender provisionalmente los efectos de la Resolución CJR20-0202 de 27 de agosto de 2020 y, en consecuencia, suspender la realización de las pruebas de conocimientos y aptitudes programadas para el 29 de agosto de 2021». La Sala de Revisión advirtió que la medida estaría vigente hasta la adopción de una decisión definitiva por esta corporación, y añadió que su otorgamiento no implicaba el prejuzgamiento de estos procesos.

1. Asunción del conocimiento del asunto por la Sala Plena. En sesión del 23 de septiembre de 2021, a instancias de la magistrada ponente, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de estos procesos. La decisión fue sustentada en el hecho de que el concurso de méritos de la Rama Judicial constituye un asunto de interés nacional; igualmente, encontró asidero en la necesidad de resolver la colisión entre los principios constitucionales que estarían enfrentados en el caso concreto. En cumplimiento de esta decisión, el 28 de septiembre de 2021, la magistrada sustanciadora dispuso «actualizar los términos procesales» de los expedientes, con arreglo a lo previsto en el artículo 59 del Reglamento de la Corte Constitucional.

1. Acumulación adicional de procesos. En providencia del 15 de octubre de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez dispuso seleccionar los expedientes T-8.375.379 y T-8.374.927. Dada la unidad de materia que presentaban con los expedientes recién referidos, dispuso su acumulación y remisión al despacho de la magistrada sustanciadora.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución.

2. Metodología de decisión

1. Para resolver el presente caso, la Sala empleará la siguiente metodología: en primer lugar, como cuestión previa, se referirá a las intervenciones que han sido presentadas en las acciones de tutela bajo revisión; en segundo término, analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad; para terminar, en tercer lugar, de resultar procedente, planteará los problemas jurídicos de fondo y constatará si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la confianza legítima, al debido proceso, al acceso a cargos públicos, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y de petición de los accionantes.

3. Cuestión previa: la intervención de coadyuvantes en los procesos bajo revisión

1. 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.

1. 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 tutela32. 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 estas34.

1. 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.

1. 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].

1. 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 atendrá 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].

1. 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).

1. 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.

4. Análisis de la procedibilidad de las acciones de tutela

1. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo, que tiene por objeto garantizar la «protección inmediata de los derechos fundamentales»38 de las personas, por medio de un «procedimiento preferente y sumario»39. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: i) la legitimación en la causa, ii) la inmediatez y iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo. A continuación, la Sala examinará el cumplimiento de estas exigencias respecto de las acciones de tutela bajo revisión.

4.1. Legitimación en la causa

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución dispone que «[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces […], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales»40. Por su parte, el artículo décimo del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada i) a nombre propio, ii) mediante representante legal, iii) por medio de apoderado judicial o iv) mediante agente oficioso. En tales términos, el requisito general de procedibilidad de legitimación en la causa por activa exige que la acción de tutela sea ejercida, bien sea directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales41, es decir, por quien tiene un interés sustancial «directo y particular»42 respecto de la solicitud de amparo.

1. La Sala Plena considera que las acciones tutela cumplen el requisito de la legitimación en la causa por activa. Por una parte, en el caso de los accionantes Diego Mauricio Higuera Jiménez, Jorge Hernán Pulido Cardona y María Eugenia Rangel Guerrero no presenta ningún tipo de debate ya que presentaron las solicitudes de amparo a título personal. En el caso del señor Pedro Alirio Quintero Sandoval, también se acredita este supuesto en la medida en que obró por apoderado judicial y allegó el poder en los términos en que lo exige el Decreto 2591 de 199143. De igual manera, las acciones reivindican la protección de derechos fundamentales individuales, que se encuentran en cabeza de los accionantes. De ahí que el requisito en cuestión se encuentre debidamente satisfecho.

1. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, disponen que la acción de tutela procede en contra de «toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales». En este sentido, la Corte Constitucional ha resaltado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel llamado a resolver las pretensiones, sea este una autoridad pública o un particular44.

1. Las acciones de tutela objeto de estudio satisfacen este requisito debido a que se encuentran dirigidas contra las autoridades públicas responsables de dirigir y tramitar la Convocatoria n.° 27, que tiene por objeto conformar el registro de elegibles de los cargos de funcionarios de carrera judicial. En efecto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 256.1 superior, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura «[a]dministrar la carrera judicial». En desarrollo de esta competencia, y de las funciones que en materia contractual le atribuye la LEAJ (artículos 85, 99 y103), el Consejo Superior de la Judicatura suscribió el contrato 096 de 2018 con la Universidad Nacional de Colombia. Dicho contrato tiene por objeto «[r]ealizar el diseño, estructuración, impresión y aplicación de pruebas psicotécnicas, de conocimientos, competencias y/o aptitudes para los cargos de funcionarios judiciales».

1. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección «inmediata» de derechos fundamentales. En este sentido, esta corporación ha señalado que el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un «plazo razonable»45 respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales46. No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, por lo tanto, corresponde al juez constitucional definir lo que constituye un término de interposición oportuno «a la luz de los hechos del caso en particular»47.

1. Las acciones de tutela interpuestas por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval y Jorge Hernán Pulido Cardona coinciden en identificar la expedición de la Resolución CJR20-0202, del 27 de octubre de 2020, como el hecho generador de la violación de los derechos fundamentales de los demandantes. Según la exposición hecha en las demandas, esta decisión desconoció las legítimas expectativas de proseguir en las fases subsiguientes de la convocatoria, pues los demandantes obtuvieron una calificación superior a 800 puntos. De tal suerte, la expedición de este acto administrativo es la referencia que debe ser tenida en cuenta para la evaluación del requisito de inmediatez.

1. La acción de tutela de Pedro Alirio Quintero Sandoval, que dio inicio al proceso identificado con la referencia T-8.258.202, fue interpuesta, a través de apoderado judicial, el 14 de diciembre de 2020, esto es, menos de dos meses después de la expedición del acto administrativo; la demanda de Diego Mauricio Higuera Jiménez (expediente T-8.252.659) fue presentada el 18 de noviembre de 2020, menos de un mes después de la resolución; y la acción de Jorge Hernán Pulido Cardona (T-8.374.927), el 28 de enero de 2021, tres meses después de la resolución. En criterio de la Sala Plena, el tiempo transcurrido en los tres casos satisface el requisito de inmediatez.

1. A esta misma conclusión llega la Sala Plena al analizar el proceso promovido por María Eugenia Rangel Guerrero (T-8.375.379). La entidad dio respuesta a su petición mediante oficio CJO20-4016, del 27 de noviembre de 2020, actuación que dio lugar a la interposición de la acción de tutela el día 21 de enero de 2021. Lo anterior implica que la solicitud de amparo fue presentada menos de dos meses después de la respuesta. Dicho término satisface el requisito de inmediatez.

4.3. Subsidiariedad

1. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial, lo cual implica que esta solo procederá en dos supuestos excepcionales. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para proteger los derechos fundamentales. Según la jurisprudencia constitucional, el medio ordinario de defensa es idóneo cuando resulta materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales48; es eficaz, en cuanto sea capaz de brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados en el caso concreto49. Segundo, como mecanismo transitorio, cuando se utilice para evitar la consumación de un perjuicio irremediable50.

1. Este requisito denota que «la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado al juez de tutela»51. La primacía que reconoce el artículo quinto de la Constitución a los derechos fundamentales implica, entre otras consecuencias, que todas las instituciones del ordenamiento deben servir al propósito de garantizar la realización efectiva de estos derechos. Ello significa que la totalidad de acciones y recursos del sistema jurídico, sean de naturaleza administrativa o judicial, están dispuestos para asegurar la protección de los derechos fundamentales. Por tanto, el juez de amparo únicamente se encuentra llamado a intervenir cuando tales instrumentos no existan o en aquellos eventos en los que, debido a las circunstancias del caso concreto, se configure un perjuicio irremediable.

1. En virtud de lo anterior, 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 reiterada52. 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 administrativos53.

1. 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.

1. 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»54. La posibilidad de emplear las medidas cautelares, «que pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión»55, demuestra que tales acciones «constituyen verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos»56.

1. 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 mérito57. 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.

1. 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»58. 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»59.

1. 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 irremediable60. 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»61.

1. 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.

1. 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.

1. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la imposibilidad de interponer los medios de control contra los actos de trámite. El Consejo de Estado ha establecido, en una línea jurisprudencial abundante y pacífica, que «[l]as decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o aquellas que hagan imposible la continuación de una actuación o que decidan de fondo el asunto son las únicas susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tenor de lo previsto en el artículo 43 del CPACA. De ahí que, como lo ha sostenido esta Sección, los “actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar,

impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no [sean] demandables”»63 [énfasis fuera de texto].

1. Este criterio se ha mantenido, de forma invariable, en la jurisprudencia más reciente del máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Prueba de ello se encuentra en la sentencia del 5 de agosto de 2021, aprobada por la Subsección A de la Sección Segunda, en la que se lee lo siguiente: «Son susceptibles de control judicial aquellos actos administrativos que contienen la manifestación de la voluntad de la Administración y definen la situación del interesado, así como los de trámite que imposibiliten continuar con la actuación, pero se excluyen de dicho control los de simple gestión y ejecución»64.

1. Como consecuencia de lo anterior, con arreglo a la interpretación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, algunos actos administrativos no pueden ser sometidos al control ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así ocurre en el caso emblemático de los actos de trámite y de ejecución. En atención a que únicamente tienen por objeto procurar el avance de la actuación administrativa, motivo por el cual rara vez acarrean la adopción de decisiones sustanciales, capaces de afectar los derechos de los administrados, no pueden ser demandados a través de los medios de control.

1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite. En razón de la inexistencia de instrumentos que permitan su control judicial, esta corporación ha declarado que, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, es posible emplear la acción de tutela como mecanismo principal y definitivo de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, la Sala Plena ha manifestado que «[l]os únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos definitivos, no los de trámite o preparatorios»65. Habida cuenta de lo anterior, dada la imposibilidad de emplear los instrumentos de control dispuestos por el derecho administrativo, «sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo»66, cuando tales actos puedan «conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona»67.

1. En cuanto a la justificación de dicha posibilidad, la Corte adujo que, en tales casos, la acción de tutela no únicamente garantizaría la protección de los derechos fundamentales infringidos; adicionalmente, fomentaría el encauzamiento del proceder de la Administración con arreglo a los principios constitucionales. De este modo, la facultad de hacer uso de la solicitud de amparo aseguraría que el obrar de la Administración «sea regular desde el punto de vista constitucional»68 y, en consecuencia, se ciña de manera plena al principio de legalidad.

1. En cualquier caso, esta facultad no ha de ser interpretada de modo que obstruya el avance y la conclusión de las actuaciones administrativas, pues «de ninguna manera se trata de extender la tutela a los actos de trámite o preparatorios, hasta el extremo que se haga un uso abusivo de ella, con el propósito de impedir que la Administración cumpla con la obligación legal que tiene de adelantar los trámites y actuaciones administrativas»69. De ahí que esta corporación afirme que la acción de tutela instaurada contra actos de trámite, aprobados con ocasión de un concurso de méritos, «solo procede de manera excepcional, cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa»70 [énfasis fuera de texto].

1. La procedencia indiscriminada de la acción de tutela contra los actos administrativos de trámite comprometería gravemente el desarrollo y la culminación oportuna de las actuaciones administrativas. Tal situación resulta contraria a los principios constitucionales que, con arreglo al artículo 209 superior, orientan la función administrativa71, particularmente las máximas de eficiencia y celeridad72. Igualmente, en la medida en que supondría un obstáculo desproporcionado para el cumplimiento de los fines de la Administración, también afectaría el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, consignado en el artículo 113 de la carta73, pues el eficaz sometimiento de la Administración a los dictados de la Constitución y la ley en modo alguno puede conducir al

anquilosamiento de las autoridades por la vía de la judicialización de todos y cada uno de sus actos.

1. De ahí que resulte razonable la interpretación planteada por el Consejo de Estado, según la cual el control judicial de los actos preparatorios y de trámite se efectúa, normalmente, con la revisión del acto que concluye la actuación administrativa. Este criterio resulta igualmente aplicable en el ámbito de la acción de tutela: por regla general, esta última únicamente podrá ser interpuesta —siempre que la exigencia de subsidiariedad así lo permita— contra los actos administrativos de carácter definitivo, que contengan una manifestación plena y acabada de la voluntad de la Administración74. De tal suerte, el juez de amparo solo podrá conocer acciones interpuestas contra actos de trámite en casos verdaderamente excepcionales75.

1. 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.

1. 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.

1. 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 avence 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.

1. De vuelta al análisis del segundo requisito, es preciso anotar que, en principio, siempre que cumplan la totalidad de los requisitos aplicables y a condición de que superen las fases subsiguientes, las personas que superan la prueba de conocimientos y aptitudes habrán de ser tenidas en cuenta para la elaboración de la lista de elegibles. Esta circunstancia permite a la Sala Plena concluir que la decisión de retrotraer el concurso a su primera fase, lo que implica la anulación del acto administrativo que publicó los resultados de la prueba, es una determinación de carácter especial y sustancial, y que incide en el resultado de la actuación administrativa. Repetir la prueba conlleva la posibilidad de que personas distintas prosigan con las fases posteriores del concurso, lo que demuestra la honda incidencia que este acto tiene en el resultado de la convocatoria.

1. Finalmente, la Sala Plena encuentra satisfecho el tercer requisito, en la medida en que es

preciso establecer si ha ocurrido una violación de los derechos fundamentales de los accionantes. En atención a que en esta instancia únicamente se analiza la procedibilidad de la acción, no es posible sostener que, en efecto, dicha conculcación ha ocurrido. Esta cuestión será analizada más adelante, con base en las consideraciones generales que se desarrollan a continuación. En todo caso, para los fines del examen de procedibilidad señalado, la Corte concluye que existe un riesgo, cuando menos aparente, de violación de derechos fundamentales. Esta circunstancia permite acometer el análisis jurídico de fondo de los procesos sometidos a revisión.

1. En cuanto a las solicitudes elevadas en ejercicio del derecho fundamental de petición por Jorge Hernán Pulido Cardona, la Sala Plena observa que la acción de tutela es igualmente procedente. Esto es así por cuanto solo una de las diez solicitudes guarda relación con el acceso a documentos contentivos de información relacionada con la convocatoria. Por consiguiente, todas las demás peticiones, para las cuales el ordenamiento jurídico no ofrece un instrumento distinto a la acción de tutela, deben ser resueltas por este medio, en cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

1. La acción de tutela interpuesta en el proceso T-8.375.379 satisface el requisito de subsidiariedad. Es preciso indicar que la acción de tutela interpuesta por María Eugenia Rangel Guerrero no cuestionó la legalidad del acuerdo de convocatoria, como parecen entenderlo las autoridades judiciales que resolvieron su pretensión en el trámite de instancia. Por consiguiente, no es válido afirmar que debió encauzar su reclamación mediante los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011. La demandante, por el contrario, solicitó que se le permita modificar el cargo para el cual se inscribió en la Convocatoria n.° 27; de este modo, procura satisfacer sus derechos fundamentales al acceso a los cargos públicos y al trabajo. Para tal efecto, ejerció su derecho fundamental de petición a través de la presentación del documento que dio inicio al proceso que aquí se revisa.

1. Habida cuenta de lo anterior, corresponde a la Sala Plena establecer si la respuesta

negativa que obtuvo dicha solicitud implica una violación de su derecho fundamental al acceso a los cargos públicos, tal como la accionante lo pretende. En principio, este asunto podría ser planteado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, en el caso concreto se configura el supuesto del perjuicio irremediable. Esto es así dado que, teniendo en cuenta la duración de los procesos ante la justicia administrativa, es altamente probable que la decisión de esta pretensión sea dictada una vez ya haya concluido el concurso de méritos. En razón de lo anterior, la acción de tutela de la demandante será analizada bajo el supuesto de la necesidad de evitar un perjuicio irremediable.

5. Problemas jurídicos planteados y asuntos a tratar

1. Las cuatro acciones de tutela que serán resueltas en la presente providencia se enmarcan en la Convocatoria n.° 27, mediante la cual el Consejo Superior de la Judicatura pretende elaborar la lista de elegibles con la que habrá de proveer las vacantes en la Rama Judicial, en los términos del artículo 164 de la LEAJ. Todas ellas guardan relación con algunas de las consecuencias que han aparecido luego de la expedición de la Resolución CJR20-0202, mediante la cual se dispuso retrotraer la actuación administrativa a la instancia de la convocatoria. Por tal motivo, las salas de selección que dispusieron la escogencia de los expedientes ordenaron su acumulación para que fueran resueltos en una única decisión.

1. A fin de abordar el asunto planteado de manera completa, la Sala Plena considera necesario dar solución a los siguientes problemas jurídicos:

i. ¿La decisión adoptada por la Dirección de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura en la Resolución CJR20-0202, consistente en corregir las irregularidades acaecidas en la elaboración y evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes, practicada en la Convocatoria n.° 27, ordenando retrotraer la actuación administrativa a partir de la citación a la aludida prueba, implica una violación de los derechos fundamentales de Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval y

Jorge Hernán Pulido Cardona, quienes superaron la prueba, y, también, una infracción de los principios constitucionales de la confianza legítima y la buena fe?

i. ¿La respuesta dada por la Universidad Nacional de Colombia el día 15 de diciembre de 2020 a la solicitud de acceso a información y a documentos relacionados con el trámite del concurso de méritos presentada por Jorge Hernán Pulido Cardona satisface, de manera adecuada, su derecho fundamental de petición?

i. ¿La decisión de negar la solicitud presentada por María Eugenia Rangel Guerrero, encaminada a modificar el cargo para el cual aspira, con fundamento en el hecho de que ya transcurrió el límite previsto en el acuerdo de convocatoria para llevar a cabo este tipo de cambios, supone una violación de sus derechos fundamentales?

1. A fin de responder estos problemas jurídicos, la Sala Plena estima necesario abordar los siguientes asuntos: i) Vigencia de los principios constitucionales de la carrera administrativa y el mérito en la Rama Judicial; ii) la corrección de irregularidades ocurridas en las actuaciones administrativas, con arreglo al artículo 41 de la Ley 1437 de 2011; iii) los principios constitucionales de la buena fe, la confianza legítima y el respeto al acto propio en los concursos de la Rama Judicial; iv) ponderación entre los principios constitucionales del mérito y la confianza legítima; v) derecho fundamental de petición. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Plena procederá a resolver las controversias sometidas a su conocimiento.

6. Vigencia de los principios constitucionales de la carrera administrativa y el mérito en la Rama Judicial

1. Fundamento normativo de la carrera administrativa. El artículo 125 de la Constitución es el fundamento normativo primordial de la carrera administrativa. La disposición establece la

siguiente regla general: «Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera», que se complementa con la siguiente precisión: «Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público». En razón de lo anterior, aquellos cargos públicos que tengan una índole diferente —valga decir, los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley— deben tener un carácter excepcional78. Adicionalmente, la norma constitucional precisa que el concurso público es el mecanismo que permite evaluar, con garantías de objetividad e imparcialidad, la idoneidad y la competencia de los servidores públicos; por tal motivo, ha de ser utilizado, como regla general, al llevar a cabo la vinculación de funcionarios al servicio público79. Para terminar, la disposición proscribe que se tome en consideración la filiación política de las personas como criterios para decidir su nombramiento, ascenso o remoción de los empleos de carrera80.

1. Además de esta disposición, los artículos 123 y 150.23 del texto superior contienen los lineamientos generales del régimen constitucional de la carrera administrativa. El primero de ellos establece quiénes ostentan la calidad de servidores públicos81, mientras que el segundo otorga al Congreso de la República la competencia de «[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas»82.

1. Definición jurisprudencial. La carrera administrativa ha tenido un copioso desarrollo en la jurisprudencia constitucional. En dicha labor de especificación, esta corporación ha hecho un análisis detenido de cada una de las facetas que tiene este importante elemento del ordenamiento constitucional: ha destacado su evolución histórica83, su naturaleza teleológica84 y su índole como «instrumento técnico»85. Teniendo en cuenta dichos elementos, «la Corte ha definido a la carrera administrativa como un principio del ordenamiento superior, que cumple con los fines esenciales del Estado (art. 2° [superior]) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; y en particular, con los objetivos de la función administrativa (art. 209 [superior]), la cual está al servicio del interés general. De igual manera, también se ha sostenido que la carrera administrativa asegura que

aquellos que han ingresado a ella con sujeción al principio de mérito, cuentan “con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo” y con la posibilidad de obtener capacitación profesional, así como “los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados”, tal como se desprende de los artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54 de la Carta»86.

1. Relación entre la carrera administrativa y el mérito. Esta corporación ha subrayado que la carrera administrativa guarda un vínculo, estrecho y disociable, con el mérito: «El mérito es el elemento estructural que le otorga sentido a la carrera administrativa como medio preferente para la selección de personal»89. Teniendo en cuenta dicho lazo, ha hecho énfasis en «el carácter instrumental que ostenta la carrera administrativa como expresión del mérito»90, al mismo tiempo en que ha manifestado que «el mérito constituye una piedra angular sobre la cual se funda el sistema de carrera administrativa»91. En cuanto al contenido vinculante del aludido principio constitucional, la Sala Plena ha declarado que «el principio del mérito exige que el procedimiento de selección sea abierto y democrático, de manera que los ciudadanos pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de la estructura burocrática, partiendo para ello de un análisis objetivo de la hoja de vida, de sus estudios, experiencia y calidades en general, con lo cual se impiden tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público»92.

1. El concurso como elemento de articulación de los principios constitucionales del mérito y de la carrera administrativa. Un elemento adicional que debe considerarse para el completo análisis del asunto bajo estudio es el concurso de méritos. Desde una perspectiva técnica, esta corporación lo ha definido como «el procedimiento complejo previamente reglado por la Administración, mediante el señalamiento de las bases o normas claramente definidas, en virtud del cual se selecciona entre varios participantes que han sido convocados y reclutados, a la persona o personas que por razón de sus méritos y calidades adquieren el derecho a ser nombradas en un cargo público»93.

1. Al reparar en el propósito que persigue, esta corporación ha establecido que el concurso es la herramienta concebida para «evitar que criterios diferentes [al mérito] sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa»94. Dicho instrumento permite evaluar de manera imparcial, objetiva e integral las calidades profesionales, personales y éticas de los individuos que aspiran a contribuir al servicio público. De este modo, pretende impedir que tales determinaciones sean adoptadas con base en «motivos ocultos, [como las] preferencias personales, [la] animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica»95. De tal suerte, el concurso de méritos «constituye el instrumento principal para garantizar que quienes trabajen en el Estado tengan la suficiente idoneidad profesional y ética para el desempeño de las importantes labores que les son encomendadas»96.

1. Incidencia de los principios constitucionales del mérito y la carrera administrativa en los procesos de selección de la Rama Judicial. Concluida esta presentación general sobre el alcance y la relevancia de los principios constitucionales del mérito y la carrera administrativa, es menester proseguir con la influencia que estos ejercen sobre la Rama Judicial. Para empezar, conviene indicar que, con arreglo al criterio de la Sala Plena, «el concurso de méritos en la Rama Judicial […] guarda una relación significativa con la satisfacción de una de las tareas más importantes del Estado: asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo»97.

1. La carrera judicial constituye un sistema especial de carrera administrativa. Conviene indicar que, con arreglo al artículo 256.1 superior, la carrera judicial constituye un sistema especial de carrera administrativa98. Lo anterior significa que dicho régimen ha sido instaurado por expreso mandato del constituyente. Este último dispuso que se creara un sistema particular, basado también en el principio superior del mérito, que ajustara los principios generales de la carrera administrativa a las particularidades del empleo público en la Rama Judicial.

1. La Corte Constitucional ha subrayado que el hecho de que se haya instaurado un sistema especial en modo alguno implica que este sea ajeno a los dictados del artículo 125 superior99. Por el contrario, «solo a partir de la sujeción a tales criterios es que los sistemas especiales de carrera de índole constitucional i) protegen los derechos y garantías constitucionales de aspirantes y servidores públicos; y ii) cumplen los fines estatales de transparencia, eficacia y transparencia, comprometidos en los mecanismos de ingreso al servicio público»100. Así pues, el hecho de que la Constitución instaure regímenes especiales, como el de la Rama Judicial, únicamente implica que en ellos resultan aplicables algunas reglas especiales, como las que prevén la exclusión de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la administración de la carrera correspondiente; bajo ninguna consideración supone la renuncia al mandato de establecer sistemas de acceso a los cargos públicos basados en el mérito. En razón de lo anterior, «es el mérito el criterio que siempre debe regir el ingreso, la permanencia y el ascenso en la carrera judicial»101.

1. En virtud del principio constitucional del mérito, proclamado en el artículo 125 superior, la Corte Constitucional ha establecido que la regla general para la provisión de vacantes en el Poder judicial es el concurso. Esta directriz no solo resulta aplicable a los cargos de carácter permanente, sino también a los de naturaleza transitoria. De tal manera, la creación de cargos de libre nombramiento y remoción es excepcional y está sometida a reserva de ley. Esto implica que únicamente el legislador se encuentra autorizado a crear puestos de esta naturaleza, lo que descarta que el Consejo Superior de la Judicatura pueda adoptar tales determinaciones.

1. Desarrollo normativo del concurso de jueces. En cuanto al desarrollo legal que ha tenido el precepto constitucional que encarga al Consejo Superior de la Judicatura la administración de la carrera judicial (art. 256 superior), es preciso hacer hincapié en lo dispuesto en los artículos 156, 164 y siguientes de la LEAJ. Entre estas disposiciones, interesa resaltar el artículo 164, el cual define el concurso de méritos en los siguientes términos: «es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia,

idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera judicial, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fijará su ubicación en el mismo».

1. Carácter vinculante del acuerdo de convocatoria. La norma en cuestión establece una regla de capital importancia para el desarrollo de los concursos de méritos, y que será decisiva para la solución del caso concreto: «[L]a convocatoria es norma obligatoria que regula todo proceso de selección mediante concurso de méritos». La Corte ha declarado, de manera reiterada, que la convocatoria que da inicio a estas actuaciones administrativas constituye la norma jurídica primordial para su desarrollo102. La relevancia de este acto administrativo ha llevado a este tribunal a definirlo como «la ley del concurso»103. Lo anterior se explica en la medida en que el cumplimiento de los fines que se persiguen a través del concurso público depende de que este sea surtido con riguroso apego a las normas que hayan sido dispuestas en la aludida convocatoria, las cuales deben ceñirse en todo a la Constitución y la ley.

1. A fin de que sea el mérito, y no un elemento distinto, el que decida la selección de quienes habrán de ocupar los cargos públicos, resulta imprescindible que la Administración adelante estas actuaciones observando rigurosamente las reglas que ella misma se ha impuesto. Lo anterior pone de presente que la expedición de la convocatoria entraña un acto de autovinculación y autotutela para la Administración104. De este modo se procura evitar que pueda obrar con una discrecionalidad que acabe por desviar el recto curso que debe seguir en la actuación en comento.

1. En razón de lo anterior, el concurso de méritos «se desenvuelve como un trámite estrictamente reglado, que impone precisos límites a las autoridades encargadas de su administración y ciertas cargas a los participantes». Esta consideración es directamente aplicable al caso de los concursos de méritos que se realizan en el Poder Judicial: «[L]a convocatoria en el concurso público de méritos es la norma que de manera fija, precisa y

concreta reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir y respetar tanto los participantes como la administración. Son reglas inmodificables, que tienen un carácter obligatorio, que imponen a la Administración y a los aspirantes el cumplimiento de principios como la igualdad y la buena fe»105. Con fundamento en estas razones, la Corte ha manifestado que el desconocimiento de las reglas consignadas en la convocatoria acarrea la violación de los preceptos constitucionales que amparan el debido proceso, la igualdad y la buena fe.

1. El deber de observancia de las reglas del concurso no solo es oponible a la Administración; la jurisprudencia constitucional ha establecido que este mandato también alcanza al Congreso: «La obligatoriedad que surge para la Administración en términos de autovinculación y autocontrol, incluye la sujeción a las reglas del concurso por parte del legislador»106. Dicho mandato implica, entonces, una importante restricción del margen de configuración que tiene el Congreso de la República para regular los concursos de méritos. Esta consideración ha llevado a la Corte Constitucional a declarar la inexequibilidad de disposiciones legales cuya entrada en vigencia acarreaba la modificación de las reglas previstas en concursos de méritos que se encontraban en trámite107. Esta clase de determinaciones son abiertamente contrarias al principio de confianza legítima, que será analizado en el siguiente apartado, y violan los derechos fundamentales de los participantes. Por tal motivo, el legislador también se encuentra vinculado por la directriz bajo estudio.

1. Para terminar este comentario a propósito del valor normativo de la convocatoria, es preciso anotar que el Consejo Superior de la Judicatura es la entidad encargada de expedir dicho acto administrativo. Lo anterior es consecuencia de las disposiciones que le confían a la entidad la administración tanto de la carrera judicial (artículo 256 superior) como de la Rama Judicial (artículo 75 LEAJ).

1. Conclusión. De conformidad con los argumentos expuestos en este apartado, el mérito es un principio constitucional de indiscutible importancia, que otorga sentido al postulado de la

carrera administrativa. El concurso de méritos, por su parte, es el mecanismo que permite evaluar, con garantías de objetividad e imparcialidad, la idoneidad y la competencia de los servidores públicos; por tal motivo, ha de ser utilizado, como regla general, al llevar a cabo la vinculación de los funcionarios al servicio público.

1. Los principios constitucionales del mérito y la carrera administrativa resultan igualmente aplicables al Poder Judicial. El texto superior dispuso la creación de un sistema especial de carrera, y encomendó su administración al Consejo Superior de la Judicatura. En cumplimiento de tal encargo, corresponde a dicha entidad expedir el acuerdo de convocatoria, norma obligatoria que se erige en el referente normativo primordial de la actuación administrativa. De tal suerte, las actuaciones que se realicen en el concurso deben someterse de manera escrupulosa a los estrictos términos que hayan sido previstos en la convocatoria, so pena de infringir valiosos principios constitucionales como el debido proceso, la igualdad y la buena fe.

7. La corrección de irregularidades ocurridas en las actuaciones administrativas, con arreglo al artículo 41 de la Ley 1437 de 2011

1. Fundamento normativo. El artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 regula la facultad de corregir las irregularidades que surjan en el desarrollo de una actuación administrativa: «La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla»108.

1. Al examinar el contenido del artículo 41 de la Ley 1437, se observa que el empleo de esta facultad se encuentra sometido a las siguientes reglas: i) la corrección procede a petición de parte o de oficio; ii) la medida puede ser adoptada «en cualquier momento anterior a la expedición del acto»; iii) su objeto consiste en asegurar que la actuación sea conforme a derecho, y iv) debe estar acompañada de las medidas necesarias para su conclusión

efectiva.

1. Objetivos que persigue la disposición. Según consta en los antecedentes de la norma109, su aprobación perseguía evitar la expedición tanto de actos administrativos viciados de nulidad como de decisiones inhibitorias; igualmente, pretendía contribuir a la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para tal fin, la disposición otorga a la Administración la facultad de enmendar los defectos y las vicisitudes que se presenten en el transcurso de una actuación administrativa. Esta prerrogativa es una importante herramienta de autocontrol que pretende asegurar que las decisiones finales, que se consignan en los actos administrativos definitivos, sean el resultado de actuaciones congruentes con las exigencias del ordenamiento jurídico. La descongestión de la justicia, uno de los fines de esta medida legislativa, se conseguiría en la medida en que se «fortalece[n] las posibilidades de que la propia Administración resuelva el caso y evite que el asunto después tenga que ser conocido por el juez»110.

1. Otras disposiciones que permiten la corrección de irregularidades durante las actuaciones administrativas. El artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 no es la única disposición que concede a la Administración una autorización semejante. El artículo 45 de la misma ley permite que «en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se […] corr[ijan] los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras». En un sentido similar, en el ámbito tributario, el legislador ha previsto la posibilidad de que la Administración corrija los «errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago». Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, «[p]or la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos».

1. Estas disposiciones tienen por objeto materializar el principio de la eficacia de la función

administrativa, reconocido en la Constitución (artículo 209) y desarrollado en el numeral once del artículo tercero de la Ley 1437. De conformidad con lo dispuesto en esta última norma, en cumplimiento del principio de eficacia, «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa».

1. En sentencia del 3 de septiembre de 2020, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado advirtió que la corrección de irregularidades es una competencia que encuentra fundamento en el principio de autotutela de la Administración112. Dicho principio «también hace referencia a la facultad de las entidades […] para reconocer sus errores y de esta forma modificarlos a fin de evitar la configuración de una situación ilegal, arbitraria, contraria a derecho o simplemente que no corresponda a la realidad material del asunto objeto de decisión». Igualmente, la Subsección destacó que el ejercicio de esta facultad no se encuentra sujeto al arbitrio de las entidades; por el contrario, atendiendo el sometimiento de estas al principio de legalidad, dicha actuación deviene forzosa siempre que se constate el desconocimiento de las normas del ordenamiento jurídico.

1. Finalmente, conviene hacer alusión a la sentencia del 2 de julio de 2020, providencia en que la Sección Quinta identificó los actos administrativos que pueden ser abrogados o modificados como resultado del empleo de esta facultad113. Resaltó que el artículo autoriza la corrección de irregularidades hasta el momento en que se expide el acto que finaliza la actuación correspondiente; «a contrario sensu, no procede frente a actos definitivos». Al destacar las diferencias existentes entre estas dos categorías, indicó que «[s]egún la doctrina, los actos de trámite o preparatorios son aquellos que se producen en el trayecto de un procedimiento administrativo y posibilitan el acto definitivo». Así pues, de conformidad con este precedente, el artículo 41 de la Ley 1437 permite la abrogación y la modificación de los actos administrativos de trámite que sean expedidos antes de la expedición del acto

definitivo.

1. Conclusión. En definitiva, el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 faculta —y exige, con arreglo al principio de legalidad— a la Administración para que corrija las irregularidades que se presenten en el desarrollo de las actuaciones administrativas. El precepto en cuestión establece varias reglas que regulan su ejercicio: i) la corrección procede a petición de parte o de oficio; ii) la medida puede ser adoptada «en cualquier momento anterior a la expedición del acto»; iii) su objeto consiste en asegurar que la actuación sea conforme a derecho, y iv) debe estar acompañada de las medidas necesarias para su conclusión efectiva. De igual manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que la norma permite la abrogación y la modificación de los actos administrativos que se expidan antes del acto definitivo. De tal suerte, en atención a que el ejercicio de esta facultad únicamente acarrea la alteración de actos de trámite, no requiere el consentimiento de las personas que toman parte en la actuación administrativa.

8. Los principios constitucionales de la buena fe, la confianza legítima y el respeto al acto propio en los concursos de la Rama Judicial

1. Fundamento normativo. El principio de la buena fe se encuentra reconocido en el artículo 83 de la Constitución, que establece que «[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas». Este postulado incorpora al ordenamiento jurídico «el valor ético de la confianza»114 e instaura, tanto para las autoridades públicas como para las personas, la obligación de obrar de conformidad con unas reglas de «honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad»115.

1. El reconocimiento de este principio constitucional es consecuencia del hecho indiscutible de que la vida en sociedad es imposible sin lazos de confianza. Toda acción humana requiere —o es producto— de la cooperación que brinda el entorno social. En ese sentido, el principio

de la buena fe formaliza, dentro del ámbito del derecho, esta exigencia ética de transparencia, corrección y probidad, sin la cual la vida en sociedad deviene inviable.

1. Oponibilidad de la buena fe a la Administración y a los administrados. La disposición constitucional impone la obligación en comento tanto a la Administración como a la ciudadanía. Sin embargo, reconoce que su rigor no es el mismo en ambos casos: «[D]ado su poder y considerada su mayor posibilidad de abusar en casos concretos ante la indefensión de los gobernados»116, las autoridades se encuentran llamadas a responder en mayor grado a estas demandas de rectitud y transparencia. De ahí que la disposición haya establecido la presunción de buena fe en favor de los particulares, y no de la Administración117. Esta última debe acreditar de manera cierta la corrección y la legalidad de sus actuaciones, pues el hipotético deber ciudadano de suponer la corrección del obrar público resulta inadmisible en un Estado constitucional de derecho.

1. En cuanto a su campo de aplicación respecto de la Administración, esta corporación ha establecido que «no se limita al nacimiento de las relaciones jurídicas sino que se extiende al desarrollo de las mismas, hasta su extinción»118. De lo anterior se sigue que el mandato de probidad y honestidad que impone la buena fe resulta aplicable siempre, sin excepción, a todas las actuaciones que emprenden las autoridades públicas119. Los ciudadanos, según esto, si bien deben observar esta prescripción, albergan una expectativa reforzada, que debería permitirles confiar en que el obrar de las instituciones se ajustará en todo caso a estas altas expectativas de corrección y legalidad. Corresponde a los jueces, especialmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, encargarse de asegurar el efectivo cumplimiento de este compromiso de parte de las autoridades.

1. Aplicación del principio de la confianza legítima en el marco específico de los concursos de méritos. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio de la confianza legítima es plenamente aplicable en el ámbito específico de los concursos de méritos. En concreto, ha manifestado que «los aspirantes en un concurso tienen derecho a la confianza

legítima»120. Ello implica el reconocimiento de que «ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento, y que producen efectos jurídicos, no pueden ser objeto de cambios bruscos e intempestivos por parte de la Administración, defraudando la buena fe y la transparencia con la que deben actuar los organismos del Estado»121. En este sentido, la Corte ha advertido que «quien participa en un concurso público para proveer un cargo lo hace con la seguridad [de] que se respetar[á]n las reglas impuestas. Cuando éstas se desconocen por la entidad que lo ha convocado, más aún cuando se cambian después de haberse realizado todo el trámite, se defrauda la confianza de la persona»122.

1. Esta corporación ha destacado que la principal consecuencia que se sigue de la aplicación de la confianza legítima en los concursos de méritos es la obligación, que recae en la Administración, consistente en observar las normas que ella misma se ha impuesto para la tramitación de estas actuaciones administrativas: «[L]os concursos, cuya finalidad sea el acceso a la función pública, deben sujetarse estrictamente a los procedimientos y condiciones fijados de antemano y que las reglas que los rigen son obligatorias, no sólo para los participantes sino también para la administración que, al observarlas, se ciñe a los postulados de la buena fe (C.P. art. 83), cumple los principios que según el artículo 209 superior guían el desempeño de la actividad administrativa y respeta el debido proceso (C.P. art. 29), así como los derechos a la igualdad (C.P. art. 13) y al trabajo (C.P. art. 25) de los concursantes. Una actitud contraria defrauda las justas expectativas de los particulares y menoscaba la confianza que el proceder de la administración está llamado a generar»123.

1. La confianza legítima y el respeto por el acto propio como manifestaciones del principio de la buena fe. La jurisprudencia constitucional ha manifestado que el principio de la buena fe tiene, entre otras, dos manifestaciones concretas, que cobran la mayor relevancia para la solución de la presente controversia: el respeto por el acto propio y la confianza legítima124. Ambas directrices imponen a las autoridades una obligación de congruencia en su proceder y otorgan a los administrados el derecho a reclamarla, incluso a través de los medios judiciales125. La Corte ha establecido que aquellas «previenen a los operadores jurídicos de

contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones»126. Así pues, se complementan mutuamente en su propósito de hacer efectivos los compromisos adquiridos por las autoridades y en la intención de rodear las relaciones jurídicas que estas traban con los particulares de garantías de estabilidad y durabilidad.

1. No es infrecuente que la jurisprudencia trate el respeto por el acto propio y la confianza legítima como conceptos equivalentes, intercambiables. A fin de cuentas, los dos tienen origen en el mismo principio, la buena fe, y persiguen objetivos próximos, cuando no idénticos. Las providencias que han esbozado una distinción entre ellos hacen énfasis en la licitud que tendría la conducta de la Administración cuando resulta aplicable la directriz del respeto por el acto propio127. Al respecto, la Corte ha expresado que «[e]l principio de respeto por el acto propio comporta el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo, de manera que deviene contraria al principio aludido toda actividad de los operadores jurídicos que, no obstante ser lícita, vaya en contravía de comportamientos precedentes que hayan tenido la entidad suficiente para generar en los interesados la expectativa de que, en adelante, aquéllos se comportarían consecuentemente con la actuación original»128 [énfasis fuera de texto]. Según este razonamiento, la norma en cuestión «sanciona como inadmisible toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto»129 [énfasis fuera de texto].

1. De acuerdo con este argumento, el respeto por el acto propio impone restricciones a las autoridades, que normalmente no les serían oponibles debido a la legalidad del acto que pretenden acometer, con fundamento en el comportamiento que aquellas han venido observando. La limitación surge, entonces, de la contraposición entre el nuevo proceder y la línea de conducta previa; esta última infunde en los administrados expectativas de continuidad y, también, una razonable convicción de legalidad de las actuaciones que ha provocado o consentido la Administración. Tal incongruencia, en la medida en que anonada

la previsibilidad de su obrar, lesiona el principio de la seguridad jurídica y da pie a la exigencia de un comportamiento distinto.

1. Ámbito de protección de la confianza legítima. El principio constitucional de la confianza legítima «busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, que afecten situaciones respecto de las cuales, si bien el interesado no tiene consolidado un derecho adquirido, sí goza de razones objetivas para confiar en su durabilidad»130. Según se observa, la aplicación de esta máxima no exige la existencia previa de un derecho adquirido. Su aparición en el ordenamiento se debe, precisamente, a la necesidad de proteger determinadas situaciones, en las que el sujeto carece de la certidumbre que otorgan los derechos subjetivos, pero que alberga una convicción razonable, una confianza legítima, de que la Administración conservará las circunstancias en que aquel se encuentra.

1. Alcance de las restricciones que impone la confianza legítima. El reconocimiento de este principio no implica que la Administración tenga prohibido llevar a cabo ajustes en su proceder. Bien puede ocurrir que tales modificaciones sean necesarias para satisfacer principios constitucionales que hubieren sido soslayados por la conducta precedente. El hecho de que no existan derechos subjetivos en cabeza de los administrados confirma que dichas modificaciones pueden ser llevadas a cabo131. Así lo ha entendido este tribunal al manifestar que la confianza legítima es aplicable en «situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades»132.

1. La censura que se hace a la Administración no se basa en el hecho de haber variado su conducta; estriba en haberlo hecho de manera súbita, inopinada, lo que defrauda las expectativas que su proceder había provocado. En atención a que los particulares encuentran en el obrar de aquella un referente de legalidad, y dado que es previsible y razonable que, por esta razón, ajusten su comportamiento a la conducta de aquella, la Administración debe adoptar medidas que atemperen el rigor del cambio y faciliten la transición a la nueva realidad: «[E]l Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de

juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica»133. Así pues, en virtud del principio de la confianza legítima, «el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación»134. De este modo se consigue una adecuada conciliación entre «el interés general y los derechos de las personas»135.

1. Deber de ofrecer medidas transitorias para los afectados por los cambios realizados por la Administración. En este orden de ideas, la principal consecuencia jurídica que se sigue de la confianza legítima es «la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la Administración»136. No existe una única manera de dar cumplimiento a este mandato. En los fallos que han abordado la recuperación del espacio público, por ejemplo, en los que la confianza legítima ha tenido un desarrollo prolijo, la Corte Constitucional ha pergeñado distintos remedios, que contribuyen a que la mudanza a la nueva situación no implique la violación de derechos fundamentales137. Estas medidas procuran asegurar que la nueva determinación, una vez comprobada su concordancia con el texto superior, sea puesta en práctica de manera congruente con los principios del Estado social de derecho. De tal suerte, no impiden que sea acometida, sino que la hacen aceptable, del modo descrito, tanto para quienes resultan afectados por la modificación como para el conjunto de la sociedad.

1. Conclusión. De conformidad con las razones expuestas en este apartado, el principio de la buena fe se encuentra reconocido en el artículo 83 superior, y tiene por objeto incorporar en el ordenamiento jurídico «el valor ético de la confianza»138. Este postulado tiene, entre otras, dos manifestaciones concretas: el respeto por el acto propio y la confianza legítima. Ambas directrices imponen a las autoridades una obligación de congruencia en su proceder y otorgan a los administrados el derecho a reclamarla, incluso a través de los medios judiciales.

1. Pese a la indiscutible proximidad que presentan estas directrices, la confianza legítima ha tenido un mayor desarrollo en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha manifestado que dicho postulado resulta aplicable cuando la Administración modifica de manera súbita, inopinada, su proceder, lo que defrauda las expectativas de las personas que habían ajustado su conducta al obrar de aquella. La confianza legítima exige, entonces, que se adopten medidas de transición para que ellas puedan acomodarse al inesperado cambio en el obrar de las autoridades; en modo alguno impide que se lleven a cabo tales cambios, pues bien puede ocurrir que estos sean necesarios para la satisfacción de fines constitucionales que venían siendo soslayados en la conducta precedente.

9. Restricciones constitucionales oponibles a la confianza legítima

1. Enfrentamiento de la confianza legítima con otros principios constitucionales. Una vez expuestos el fundamento normativo y el alcance del postulado de la confianza legítima, es necesario hacer referencia a una importante restricción que limita su empleo: «[C]omo cualquier otro principio, la confianza legítima exige ser ponderada en el caso concreto, con otros principios como el de la protección del interés general y el principio democrático»139. Según esto, para que este principio sea oponible a la Administración no solo debe ser compatible con los restantes principios constitucionales, sino que debe prevalecer frente a ellos140. Con arreglo a esta formulación, la confianza legítima solo es aplicable cuando las circunstancias que dan lugar a su empleo encuentran pleno asidero en los valores del texto superior.

1. De lo anterior se sigue que no toda realidad creada, consentida o tolerada por las autoridades permite la aplicación de este principio. Las situaciones contrarias al orden constitucional, que impliquen el desconocimiento de los valores consignados en la carta o la violación de los derechos fundamentales, en modo alguno encuentran amparo en la directriz en comento. De la rigurosa aplicación de este requisito depende el mantenimiento de la línea divisoria entre las expectativas legítimas y aquellas que no lo son. Solo las primeras, en la medida en que son coherentes con el orden constitucional, dan lugar a las exigencias que aquí se refieren; aquellas que no cumplen esta exigencia, valga decir, aquellas que

contraríen principios constitucionales prevalentes o impliquen el desconocimiento de derechos fundamentales, carecen de asidero normativo, y no imponen restricciones de esta naturaleza.

1. La confianza legítima no implica que la Administración deba perseverar en sus equivocaciones o en las actuaciones contrarias al principio de legalidad. En tales casos, en los que se presenta una discordancia entre los dictados del derecho y el obrar de la Administración, el principio de la confianza legítima resulta completamente inaplicable. Este postulado es un instrumento de racionalización del poder público, un mandato encaminado a satisfacer las expectativas de fiabilidad y coherencia que albergan los ciudadanos respecto de las autoridades141. Bajo ningún argumento puede emplearse de manera que promueva el desconocimiento de los preceptos del Estado constitucional de derecho. En razón de lo anterior, la confianza legítima no puede ser argüida con el propósito de que la Administración persevere en errores precedentes o —en el peor de los casos—en la violación de los principios del texto superior.

1. Las máximas que orientan la función administrativa, previstas en el artículo 209 superior, resultarían gravemente conculcadas de aceptar resultados como este. En particular, los postulados de la igualdad, la moralidad y la eficacia se verían seriamente comprometidos. En todo caso, el mayor daño obraría sobre los principios constitucionales que proclaman el sometimiento de las autoridades al imperio del derecho y la prevalencia del interés general, ambos reconocidos en el artículo primero de la Constitución. Si bien la Administración debe proceder de manera previsible, honrando las expectativas que crea su conducta, ello en modo alguno implica que esta última remplace a la Constitución y la ley en el papel que les corresponde, como directrices vinculantes de los actos de las autoridades.

1. Admitir que la Administración se encuentra supeditada al error o a la ilegalidad en que haya incurrido en el pasado conlleva la subversión de los principios constitucionales: las autoridades no estarían llamadas a perseguir el acierto y la eficacia; estarían obligadas a

porfiar en el desatino y a conservar los marasmos institucionales que existieren. No tendrían que buscar en la Constitución y la ley los lineamientos de su conducta; los hallarían en las prácticas que hubieren prevalecido hasta entonces, sin que importase su legalidad. Todo ello es abiertamente contrario a los valores de la Constitución y defrauda, precisamente, las legítimas expectativas de la comunidad política, la cual aguarda que en el obrar de la Administración prevalezca el derecho y el interés general.

1. Este criterio ha sido acogido en ocasiones anteriores por esta corporación al sostener que «resulta plausible que el ordenamiento jurídico permita a la autoridad corregir sus errores, pues de otra manera los actos a pesar de su ilegalidad, tendrían que quedar intactos, con el argumento de que no serían modificables porque la Administración incurrió en un error al expedirlos, cuando tanto el sentido lógico de las cosas, como los principios de justicia y equidad, indican que es conveniente y necesario enmendar las equivocaciones, más aún si estas pueden atentar contra los derechos de otras personas»142.

1. Existencia de instrumentos que permiten la corrección de las irregularidades y equivocaciones cometidas por la Administración. En razón de lo anterior, el ordenamiento jurídico ha dispuesto un conjunto de instrumentos y acciones judiciales que permiten subsanar los desaciertos en que hayan incurrido las autoridades. La corrección de las actuaciones administrativas143 y los recursos de reposición y apelación144, que se emplean en el curso de las actuaciones administrativas, les brindan a aquellas la oportunidad de ajustar sus actuaciones a las normas pertinentes. Son mecanismos de autotutela, en los cuales la propia Administración sujeta, bien sea de manera rogada o espontánea, sus determinaciones a los dictados del ordenamiento. Cuando ello no ocurra, los administrados podrán recurrir a los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011, que ponen en marcha el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Este engranaje de instituciones, administrativas y judiciales, depura los actos de la Administración de desaciertos e infracciones al ordenamiento. Su sentido quedaría plenamente desvirtuado de admitir situaciones como las referidas anteriormente.

1. Conclusión. Como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada en el caso concreto. Ello implica que no toda realidad creada, consentida o tolerada por las autoridades permite la aplicación de este principio. En aquellos supuestos en los que se presenta una discordancia entre los dictados del derecho y el obrar de la Administración, resulta completamente inaplicable. En la medida en que es un instrumento de racionalización del poder público, que pretende satisfacer las expectativas de fiabilidad y coherencia de los administrados, la confianza legítima no puede ser argüida con el propósito de que la Administración persevere en errores precedentes o en la violación de los principios del texto superior.

10. Derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

1. Fundamento normativo. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución, «[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución». En desarrollo de esta disposición constitucional, se expidió la Ley Estatutaria 1755 de 2015, que regula los aspectos esenciales de este derecho. En ella se reiteró que «toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades […] por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución, completa y de fondo sobre la misma»145. En reiteradas oportunidades, la Corte ha señalado que el derecho fundamental de petición es imprescindible para la consecución de ciertas finalidades constitucionales. Así, ha sostenido que contribuye a la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y a la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan146.

1. Contenido del derecho de petición. Esta corporación ha indicado que el derecho en cuestión se encuentra conformado por los siguientes elementos147: i) la formulación de la petición, esto es, la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas; ii) la pronta resolución, es decir, la facultad de exigir una respuesta pronta y oportuna de lo decidido, dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible148; iii) la respuesta de fondo, que hace hincapié en el deber de ofrecer respuesta clara, precisa y

de fondo o material, lo que supone que la autoridad competente ha de pronunciarse sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, congruente y sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, con independencia de que la respuesta sea favorable, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido; iv) la notificación de lo decidido, para que el ciudadano tenga conocimiento de la solución que las autoridades hayan dispuesto sobre la petición formulada.

1. Relación con otros derechos. Esta Corte también ha reconocido que el ejercicio del derecho de petición «permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional»149. Por esta razón, esta garantía fundamental «se considera también un derecho instrumental»150. De tal suerte, además de constituir una «garantía que resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa»151, el derecho de petición constituye un «vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación»152.

1. Solicitudes de acceso a información pública. Una de las manifestaciones del derecho fundamental de petición consiste en que, mediante su ejercicio, las personas pueden acceder a la información pública. La Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el alcance de esta garantía de acceso a la información, pues no todo dato es susceptible de ser entregado al interesado. En Sentencia SU-139 de 2021, esta Corte analizó y sintetizó las reglas jurisprudenciales sobre la materia, así:

75. Información pública o de dominio público: alude a la información que puede ser obtenida sin reserva alguna, como por ejemplo los documentos públicos, las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, los datos sobre el estado civil, entre otros.

76. Información semi-privada: refiere a aquellos datos personales o impersonales que requieren de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación; en estos casos, la información solo puede ser obtenida mediante orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones.

77. Información privada: atiende a la información que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y a la que, por ende, solo puede accederse mediante orden de autoridad judicial competente. Entre esta información se encuentran los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección del domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetos a reserva, entre otros.

78. Información reservada o secreta: este universo de información está relacionado con los datos que solo interesan a su titular, en razón a que están íntimamente vinculados con la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la intimidad y a la libertad. Entre estos datos se encuentran los asociados a la preferencia sexual de las personas, a su credo ideológico o político, a su información genética, a sus hábitos, entre otros. Cabe anotar que esta información, por lo demás, no es susceptible de acceso por parte de terceros, "salvo que se trate de una situación excepcional, en la que el dato reservado constituya un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal y que, a su vez, esté directamente relacionado con el objeto de la investigación".

1. En concordancia con la jurisprudencia constitucional, la Ley 1755 de 2015, determinó que, por regla general, toda información es pública y de libre acceso para los ciudadanos. Asimismo, previó que, excepcionalmente y por motivos de reserva, se puede limitar —e incluso negar— el acceso a cierto tipo de información. Ahora bien, el artículo 26 de la misma ley dispuso un procedimiento jurisdiccional de insistencia para que el ciudadano controvierta la decisión que niega el acceso a la información, por tratarse, prima facie, de información sometida a reserva.

1. Información reservada en los procesos de la Rama Judicial. Tratándose de la carrera judicial, la LEAJ contiene una serie de disposiciones que regulan los concursos de méritos que se adelanten con el propósito de proveer los cargos de magistrados de tribunal, de las salas de los extintos consejos seccionales de la judicatura, jueces y empleados que por disposición expresa de la ley no sean de libre nombramiento y remoción153. En cuanto a la información que integra este proceso de mérito, el parágrafo segundo del artículo 164 dispone que «[l]as pruebas que se apliquen en los concursos para proveer cargos de carrera judicial, así como

también toda la documentación que constituya el soporte técnico de aquéllas, tienen carácter reservado».

1. En la Sentencia SU-617 de 2013, la Sala Plena resolvió varias acciones de tutela presentadas con ocasión del concurso de méritos para proveer empleos vacantes de docentes y directivos docentes, de instituciones educativas oficiales en entes territoriales, dentro de las convocatorias 056 a 122 de 2009 de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En desarrollo del concurso, los accionantes presentaron solicitudes dirigidas a que la Comisión suministrara copia del cuadernillo de preguntas y respuestas de la prueba de aptitudes practicada, peticiones que fueron negadas por la entidad accionada. La Corte sostuvo que le asistía razón a la CNSC para negar las solicitudes, toda vez que el artículo 4 de la Ley 1324 de 2009, establece expresamente que dicho material está sometido a reserva y que, en todo caso, si los interesados consideraban que se debía suministrar dicha información, podían acudir al mecanismo de insistencia previsto, en ese entonces, por el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Por tal razón, concluyó que las acciones de tutela eran improcedentes respecto del derecho fundamental de petición.

1. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, con arreglo a lo establecido por la jurisprudencia constitucional154, «la reserva no le puede ser oponible al directamente implicado, pues de ser así se le impediría obtener los elementos necesarios para efectuar las reclamaciones o adelantar las acciones judiciales que considere pertinentes»155

1. Con base en los argumentos expuestos hasta este punto, procede la Sala Plena a dar solución a los problemas jurídicos planteados en las acciones de tutela que fueron acumuladas en esta oportunidad.

11. Solución de los casos concretos

1. Corresponde a la Sala Plena resolver cuatro acciones de tutela interpuestas, de manera separada, por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval, Jorge Hernán

Pulido Cardona y María Eugenia Rangel Guerrero, quienes se inscribieron en la Convocatoria n.° 27, realizada por el Consejo Superior de la Judicatura «para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial»156. Las solicitudes de amparo tienen en común la acusación de que la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura habrían violado sus derechos fundamentales al trabajo y al acceso a los cargos públicos. Igualmente, coinciden en señalar que el proceder de estas autoridades habría sido contrario a los principios de la buena fe y de la confianza legítima. Esta unidad, fáctica y temática, dio lugar a que los expedientes fueran acumulados y a que, en esta oportunidad, la Sala Plena proceda a resolverlos en esta providencia.

1. Según fue indicado en el numeral segundo de esta decisión, a fin de abordar de manera completa los distintos aspectos que proponen estas acciones, resulta necesario dar solución a tres problemas jurídicos específicos. Cada uno de ellos plantea una cuestión que incide en la validez constitucional de las decisiones que las autoridades demandadas han adoptado en el curso de la Convocatoria n.° 27.

1. En el orden en que fueron presentados en los antecedentes de esta decisión, estos asuntos son los siguientes: i) validez constitucional de la decisión de corregir la actuación administrativa retrotrayendo dicho procedimiento a «la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, para ajustar todo el trámite a derecho»157; ii) el derecho fundamental de petición como medio para obtener información relacionada con la práctica de un concurso judicial; y iii) posibilidad de demandar, por vía de tutela, la modificación de las reglas previstas en el acuerdo de convocatoria para que los participantes modifiquen los términos de su inscripción.

1. Expuestos los asuntos que deben ser examinados para dar solución a las acciones de tutela interpuestas, la Sala Plena considera necesario referir los hechos que se encuentran debidamente acreditados, con fundamento en el material probatorio recaudado, tanto en el trámite de instancia como de revisión.

11.1. Hechos probados

1. Mediante el Acuerdo PCSJA108-11077, del 16 de agosto de 2018, la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura dio inicio a la Convocatoria n.° 27, con el propósito de «[a]delantar el proceso de selección para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial»158. En dicho acto administrativo se estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164.4 de la Ley 270 de 1996, el concurso de méritos estaría conformado por las etapas de selección y clasificación. Cada una de ellas estaría conformada por las siguientes fases: «[l]a etapa de selección está comprendida por las fases de i) pruebas de aptitudes y conocimientos; ii) verificación de requisitos mínimos y iii) curso de formación judicial inicial, los cuales tienen carácter eliminatorio, en tanto que la etapa clasificatoria del concurso de méritos está dada, además de los puntajes obtenidos en la prueba […], por los obtenidos en la prueba psicotécnica, experiencia y capacitación adicional»159.

1. De manera concordante con la jurisprudencia constitucional anteriormente analizada, el artículo tercero del acuerdo —además de definir el concurso como un procedimiento «público y abierto»— reiteró el carácter vinculante de las reglas del concurso: «La convocatoria es norma obligatoria y reguladora de este proceso de selección, por tanto de perentorio cumplimiento tanto para la [A]dministración como para los participantes, quienes con su inscripción, aceptan las condiciones y términos señalados en el presente acuerdo»160.

1. El acuerdo estableció que la prueba de aptitudes y conocimientos tendría dos componentes: «uno general y otro específico relacionado con la especialidad seleccionada»161. De igual manera, precisó que el rango de calificación oscilaría entre 1 y 1.000 puntos. De este valor, 300 puntos corresponderían al componente de aptitudes, y los 700 restantes al de conocimientos. El puntaje previsto para aprobar dicha prueba fue de 800 puntos: «Para aprobar se requerirá obtener un mínimo de 800 puntos, sumando los puntajes de las dos pruebas»162. Finalmente, estableció que «[l]os puntajes de aptitudes y conocimientos serán determinados mediante resolución expedida por la Unidad de

Administración de la Carrera Judicial, por delegación»163.

1. Concluidas las dos primeras fases de la etapa de selección —correspondientes a la prueba de aptitudes y conocimientos y a la verificación de requisitos—, el acuerdo previó que «[l]os aspirantes que aprueben la prueba […] serán convocados […] a participar en la Fase III – Curso de Formación Judicial Inicial, que estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"»164. El curso de formación judicial estaría integrado por dos fases, una de carácter general y otra especializada. La superación del curso quedaría supeditada a que el aspirante aprobase «cada una de las sub fases previstas con un puntaje mínimo de 800 puntos en una escala de 1 a 1.000»165.

1. En esta fase específica, el acuerdo dispuso que los recursos serían resueltos por el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, por delegación. Estableció, además, que, una vez cobren firmeza los actos administrativos que determinen los puntajes y resuelvan los recursos, la Escuela procederá a consolidar los listados con los nombres de los discentes y sus respectivos puntajes finales.

1. En el ciclo final de la convocatoria, correspondiente a la etapa clasificatoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4.2 del artículo tercero, se tendrán en cuenta los siguientes elementos: «i) Pruebas de aptitudes y conocimientos, ii) Prueba psicotécnica; iii) Curso de formación judicial inicial; iv) Experiencia adicional y docencia y v) Capacitación adicional»166.

1. El apartado número seis del artículo tercero regula la elaboración del registro de elegibles. Al respecto, la norma en cuestión establece lo siguiente: «Concluida la etapa clasificatoria con la firmeza del acto administrativo que da a conocer los puntajes finales de los aspirantes, expedida por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, por delegación, el Consejo Superior de la Judicatura procederá a conformar los correspondientes Registros Nacionales de Elegibles, según orden descendente de puntajes por categoría de cargo y especialidad».

1. Un importante asunto para la decisión de dos de los expedientes que aquí se revisan se encuentra regulado en el apartado 5.3 del artículo tercero del acuerdo en comento. Se trata de las reglas aplicables a los recursos contra los actos que sean aprobados en el desarrollo del concurso. Por su importancia para la solución del caso concreto, se transcribe a continuación el extracto correspondiente:

5.3. Recursos

Sólo procede recurso de reposición contra los siguientes actos:

1. Resultado de las pruebas de aptitudes y conocimientos, el cual será resueltos [sic] por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, por delegación.

2. Eliminatorios de cada una de las sub fases, general o especializada, dentro del Curso de Formación Judicial Inicial, los cuales serán resueltos por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", por delegación.

3. Acto administrativo que contiene el puntaje obtenido por los aspirantes en la etapa clasificatoria, el cual será resuelto por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, por delegación.

1. Según se observa, el acuerdo de convocatoria es claro y enfático al establecer que el recurso de reposición únicamente puede ser presentado contra las decisiones que acaban de ser enlistadas.

1. El 2 de agosto de 2018, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Universidad Nacional de Colombia suscribieron el contrato de consultoría n.° 096. El objeto del contrato consiste en «[r]ealizar el diseño, estructuración, impresión y aplicación de pruebas psicotécnicas, de conocimientos, competencias, y/o aptitudes para los cargos de

funcionarios».

1. Las pruebas de aptitudes y conocimientos se practicaron el 2 de diciembre de 2018. En la sesión se aplicaron tres pruebas: una de aptitudes, otra de conocimientos y una psicotécnica. En la evaluación de conocimientos fueron evaluados los componentes general y específico, este último de acuerdo con las exigencias particulares de cada cargo.

1. El 14 de enero de 2019, a través de la página web de la Rama Judicial, se publicaron los resultados de la prueba de conocimientos y competencias, junto con la Resolución CJR18-559, del 28 de diciembre de 2018, «[p]or medio de la cual se publican los resultados de la prueba de aptitudes y conocimientos correspondientes al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial». En ella se advirtió que contra el resultado de las pruebas de aptitudes y conocimientos procedía el recurso de reposición. El término para recurrir dicho acto administrativo transcurrió entre el 21 de enero y el 1 de febrero de 2019, inclusive167.

1. En contra de la Resolución CJR18-559 se presentaron numerosos recursos de reposición. El 29 de marzo de 2019, mediante la Resolución CJR19-0632, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura resolvió «CONFIRMAR la decisión contenida en la Resolución CJR18-559 (Diciembre 28 de 2018), por las razones expuestas en la parte motiva de esta [r]esolución y en consecuencia no reponer los puntajes obtenidos por los recurrentes relacionados en el presente acto en el listado del cuadro (Anexo I)»168.

1. La entidad adoptó esta decisión tras concluir que «[n]o se encontraron errores de concordancia entre las respuestas dadas por los aspirantes y las claves de respuesta suministradas por la Universidad Nacional, así como tampoco se evidenciaron errores de cálculo en los resultados obtenidos por los participantes». Además, señaló que «todas las preguntas cumplieron con los estándares de respuesta esperada, [y] el análisis cualitativo y

estadístico del comportamiento psicométrico de los ítems no arrojó resultados atípicos que permitan inferir que las preguntas puedan tener más de una respuesta correcta o problemas de redacción, por lo que no se excluirá ninguna pregunta con base en los mencionados criterios». En cuanto a la revisión de ciertas preguntas específicas, advirtió que «cumplen con todos los requisitos y estándares técnicos de construcción, verificación, dificultad, metodología y confidencialidad requeridos en esta clase de procesos de selección, por lo que las mismas no son susceptible [sic] de modificación, retiro o invalidación». Finalmente, precisó que contra la Resolución CJR19-0632 no procedía recurso alguno.

1. El 17 de mayo de 2019, el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia emitieron un «[c]omunicado a los aspirantes de la Convocatoria 27». En él manifestaron que llevaron a cabo una revisión de la correspondencia entre las preguntas y las claves de respuestas de la prueba practicada el 2 de diciembre de 2018. Dicho ejercicio les permitió detectar que se presentó una falencia en el proceso de ensamblaje y diagramación de los cuadernillos, consistente en que «no se actualizaron las claves de respuesta» de algunas preguntas de aptitudes cuyo orden había sido modificado. Indicaron que «[e]sa falta de actualización de las claves de respuesta por parte de la Universidad Nacional de Colombia, sólo afectó la evaluación de las preguntas del componente de aptitudes, y no las contenidas en los componentes de conocimientos generales, conocimientos específicos, como tampoco la prueba psicotécnica» [énfasis en el original].

1. Agregaron que esta inconsistencia fue puesta de presente por el contratista al Consejo Superior de la Judicatura el 8 de mayo de 2019. Para superarla, informaron que «se acogió la propuesta técnica presentada por la Universidad Nacional de Colombia, en el sentido de calificar nuevamente la prueba de aptitudes».

1. El 7 de junio de 2019, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura aprobó la Resolución CJR19-0679, «[p]or medio de la cual se corrige la actuación administrativa y se publica la calificación de las pruebas de aptitudes y

conocimientos». En el acto administrativo consta que encontraron inconsistencias en la prueba, «por ejemplo, que en el proceso de ensamblaje y diagramación final de los cuadernillos se modificó el orden de las preguntas de la prueba de aptitudes, sin que se hubieren actualizado las claves en el procedimiento de calificación, cuestión que produjo imprecisión en la evaluación de los examinados». La unidad manifestó que dicha anomalía infringía el principio constitucional del mérito y lesionaba el derecho fundamental al debido proceso de los participantes. En razón de lo anterior, dispuso corregir la actuación administrativa con fundamento en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011. Para tal efecto, publicó dos nuevas listas en las que aparecían, de manera separada, los números de cédula de quienes «obtuvieron ochocientos (800) puntos o más, en los términos del numeral 4.1. del Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018»169 y los de aquellos que obtuvieron un puntaje inferior.

1. El 28 de octubre de 2019, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura aprobó la Resolución CJR19-0877, «por medio de la cual se resuelven recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJR19-0679 de 7 de junio de 2019». En ella, la entidad ofreció mayores detalles sobre los errores que aparecieron en el proceso de ensamblaje y diagramación de los cuadernillos, relacionados con la modificación de las preguntas de las pruebas de aptitudes. Por su relevancia para la decisión del asunto bajo revisión, se transcribe el apartado correspondiente:

Frente a ello, debe precisarse que las 50 preguntas del componente de aptitudes estaban distribuidas así: las ubicadas del 1 al 5 correspondían a razonamiento matemático y las preguntas de la 6 a la 50 correspondieron a comprensión de información escrita; no obstante se consideró en el proceso de ensamble y diagramación que las primeras preguntas del cuadernillo definitivo que enfrentara el aspirante no fueran de contenido numérico, sino que fueran las últimas cinco del componente de aptitudes; situación que haría que los aspirantes iniciaran el examen con contenidos de uso cotidiano y pudieran optimizar el tiempo de la evaluación desde la primera pregunta. Por tanto se cambió el orden de los primeros ítems de razonamiento matemático, que pasaron a ocupar las cinco posiciones finales en la prueba, pero no se efectuó dicha actualización en el orden de las claves170.

1. La resolución explica que, una vez hecho este hallazgo, la entidad resolvió corregir la anomalía para asegurar el restablecimiento de «los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y la prevalencia del principio del mérito»171. La determinación fue adoptada sin obtener el consentimiento de los participantes por cuanto la Resolución CJR18-559 de 2018 no otorgaría derechos subjetivos a los participantes, «los cuales únicamente se concretar[í]an con el acto administrativo de conformación del Registro Nacional de Elegibles»172. Añadió que la confianza legítima no fue violada por cuanto la jurisprudencia constitucional indica que dicho postulado exige el cumplimiento estricto de las reglas de la convocatoria, las cuales no fueron desconocidas.

1. Por otra parte, la resolución anunció el descubrimiento de nuevos errores en la evaluación de las pruebas. Al llevar a cabo la revisión manual de las hojas de respuestas de varios participantes, «se encontró que a seis aspirantes no le habían sido tomadas como válidas algunas claves de respuesta por el lector óptico; por tanto, con la actividad de verificación se procedió a modificar la calificación de conformidad con los nuevos datos reportados por la empresa de seguridad, lo que se reflejará en la parte resolutiva y en el Anexo 3». De estos seis aspirantes, tres obtuvieron una calificación superior a 800 puntos tras el ajuste indicado.

1. Por último, en cuanto a las peticiones dirigidas a repetir la prueba, la entidad manifestó que esto era improcedente pues aquella estaría «debidamente estructurada y responde a las exigencias psicométricas requeridas, máxime si se considera que luego de verificar los procesos técnicos, los protocolos de seguridad implementados para la validación de las preguntas y los indicadores psicométricos, se confirmó que éstos son correctos y concordantes con la metodología y con los parámetros establecidos en el Acuerdo de Convocatoria».173

1. El 27 de octubre de 2020, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura aprobó la Resolución CJR20-0202, «[p]or medio de la cual se corrige una actuación administrativa en el marco de la [C]onvocatoria 27». Allí se informa que, pese a las actuaciones realizadas para enmendar los yerros cometidos en la fase I, habría sido imposible una subsanación completa de tales inconvenientes:

[A] pesar de los esfuerzos realizados para corregir los yerros que se presentaron en la Fase 1 de esta convocatoria, se han seguido encontrando errores, en la lectura óptica de las hojas de respuestas y en la construcción de las pruebas, porque incluye temas que no corresponden al cargo evaluado y porque algunas tienen múltiples opciones de respuesta, lo que impide que esos ítems cumplan su función de discriminación, por ser cualquier respuesta válida174.

1. La entidad informó que presentó varios requerimientos dirigidos al contratista, la Universidad Nacional de Colombia, para que «certificara la inexistencia de yerros adicionales ante la inminencia de una nueva exhibición, certificación que no ha sido expedida»175. Indicó que, en el marco de este proceso de verificación, la universidad realizó, en el mes de mayo de 2020, una revisión complementaria de las pruebas de conocimientos y aptitudes, la cual se llevó a cabo desde una perspectiva psicométrica, por lo que no evaluó el contenido de las preguntas. Dicho análisis le permitió concluir a la universidad «que debía hacerse la verificación de validez del contenido, únicamente de 226 preguntas, en las que los revisores expertos encontraron diferencias referidas a las claves inicialmente otorgadas por el autor, que afectan los componentes de derecho administrativo, civil-comercial, familia, laboral y penal, para magistrados y jueces»176.

1. Con fundamento en los hechos acreditados en los procesos judiciales bajo revisión, procede la Sala Plena a analizar, de manera separada, cada uno de los tres problemas jurídicos específicos que plantean las acciones de tutela.

11.2. Objeciones de constitucionalidad planteadas contra la Resolución CJR20-0202

1. En este apartado se analizarán los argumentos expuestos en las acciones de tutela presentadas por Diego Mauricio Higuera Jiménez (expediente T-8.252.659), Pedro Alirio Quintero Sandoval (expediente T-8.258.202) y Jorge Hernán Pulido (expediente T-8.374.927). Antes de iniciar este análisis, conviene señalar que, según consta en el anexo 1 de la Resolución CJR19-0679, del 7 de junio de 2019, los aspirantes superaron la prueba de conocimientos y aptitudes, prevista en la fase I del concurso: Diego Mauricio Higuera Jiménez obtuvo un puntaje de 839.73 puntos, mientras que Pedro Alirio Quintero Sandoval consiguió una calificación de 963.39.

1. A fin de adelantar el presente estudio, se enlistan enseguida los argumentos propuestos por los demandantes, los cuales fueron expuestos ampliamente en los antecedentes de esta providencia.

1. Según la demanda presentada por Diego Mauricio Higuera Jiménez, la Resolución CJR20-0202 habría incurrido en defecto procedimental absoluto, decisión sin motivación y violación directa de la Constitución. Lo anterior habría ocurrido como consecuencia de las siguientes faltas: i) desconocimiento de la obligación de indicar los recursos que procedían contra el acto administrativo; ii) aplicación de una norma abiertamente inaplicable (artículo 41 de la Ley 1437 de 2011), en lugar de emplear el artículo 97 de la misma ley, que regula la revocatoria de actos administrativos de carácter particular; iii) falsa motivación por ausencia de pruebas; y iv) desconocimiento del precedente fijado en la Sentencia C-588 de 2009, que establece el deber de proveer los cargos públicos con la mayor celeridad.

1. Por otra parte, de acuerdo con las razones expuestas por Pedro Alirio Quintero Sandoval, quien actuó en el proceso mediante apoderado judicial, la Resolución CJR20-0202 habría incurrido en las siguientes faltas: i) violación del derecho fundamental al debido proceso

administrativo por haber desconocido las reglas y el procedimiento establecidos en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011; ii) desconocimiento de la regla establecida en el apartado titulado «Decisiones», del acuerdo de convocatoria, que habría atribuido al acto de calificación un carácter especial, en virtud del cual no podría ser revocado de manera unilateral por el Consejo Superior de la Judicatura; iii) violación de la confianza legítima debido a las expectativas creadas por las entidades demandadas con ocasión de la comunicación conjunta del 17 de mayo de 2019; iv) inobservancia del precedente relativo al condicionamiento de la modificación de las reglas de la convocatoria a la aparición de «factores exógenos»; v) incumplimiento del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans.

1. Enseguida se analizan cada una de estas razones, a la luz de los fundamentos expuestos en las consideraciones generales de esta providencia. En atención a que las demandas plantean algunos argumentos coincidentes, cuando ello ocurra, la Sala Plena los estudiará de manera conjunta.

11.2.1. Desconocimiento de la obligación de indicar los recursos que procedían contra la Resolución CJR20-0202

1. Según este planteamiento, el Consejo Superior de la Judicatura habría desconocido la obligación legal de señalar los recursos que deberían ser puestos a disposición de los aspirantes para que pudieran cuestionar la validez del acto administrativo. El numeral segundo del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 sería la norma jurídica que daría sustento a dicho deber.

1. La Sala Plena estima que este argumento es inconducente por las siguientes razones: i) la norma en que se fundaría esta obligación no resulta aplicable al caso concreto, pues tiene por objeto regular la notificación personal de «las decisiones que pongan término a una actuación administrativa»177; ii) el acuerdo de convocatoria, que es ley para las partes,

estableció un listado de actos que serían susceptibles de ser controlados a través del recurso de reposición, entre los cuales no se encuentra el que disponga la corrección de la actuación administrativa; iii) el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, disposición que regula la institución de la corrección de irregularidades, no prevé la obligación de permitir la presentación de recursos; y iv) el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos de trámite y los de carácter general, entre otros, no son susceptibles de recurso alguno, a menos que exista una norma particular que disponga lo contrario.

1. En cuanto a lo primero, el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 instaura la obligación de notificar de manera personal aquellos actos administrativos que finiquiten las actuaciones administrativas. El numeral segundo de la norma en comento, que es el que daría sustento a la obligación que se pretende demostrar en la acción de tutela, regula de qué manera debe realizarse esta notificación cuando aquella —la notificación personal, valga decir— se hace en estrados.

1. Para una adecuada comprensión de lo anterior, es preciso tener en cuenta los apartados normativos pertinentes:

ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

[…]

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

Por medio electrónico […].

En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la

notificación se contarán los términos para la interposición de recursos

1. Según se estableció en las consideraciones generales de esta decisión, la corrección de la actuación administrativa no pone término al procedimiento en el que se haga uso de esta figura. Por el contrario, ajusta dicho trámite a derecho mediante la subsanación de los yerros que se hayan presentado, de modo que, una vez enmendados, la actuación pueda continuar, satisfaciendo las exigencias constitucionales y legales correspondientes. Por tanto, el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 no resulta aplicable al caso concreto ni conlleva la obligación que el accionante pretende derivar de él.

1. El segundo argumento que controvierte este planteamiento se funda en el valor normativo que tiene el acuerdo de convocatoria en los concursos de méritos. Con antelación se hizo referencia al carácter vinculante de estas reglas. Pues bien, según se indicó anteriormente, el apartado 5.3 del artículo tercero del Acuerdo PCSJA18-11077 estableció que el recurso de reposición «[s]ólo procede» contra tres actos administrativos: el que publica los resultados de las pruebas de conocimientos y aptitudes; los actos de carácter eliminatorio de cada una de las subfases dentro del curso de formación judicial (fase III); y el que contiene el puntaje obtenido por los aspirantes en la etapa clasificatoria. En este listado no se encuentran los actos administrativos que dispongan la corrección de las irregularidades que ocurran en el desarrollo de la convocatoria. De tal suerte, en cumplimiento de las reglas del concurso, el Consejo Superior de la Judicatura no se encontraba obligado a permitir la presentación de recursos contra esta determinación.

1. Adicionalmente, no solo el acuerdo de convocatoria no exigía a la Administración el deber de permitir la presentación de recursos, sino que la Ley 1437 de 2011 tampoco establece una obligación semejante. En la anterior consideración encuentran sustento los dos argumentos finales, que refutan el planteamiento expuesto por el demandante. En primer lugar, tal como se examinó en precedencia, el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, que regula la figura de la corrección de las irregularidades, únicamente faculta a la Administración para

que subsane tales falencias antes de la expedición del acto definitivo; la disposición se abstiene de imponer a aquella el deber de disponer la presentación de recursos como los que echa de menos el accionante.

1. En segundo término, la categórica redacción del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 descarta, sin matices, el supuesto mandato que habría infringido el Consejo Superior de la Judicatura. La norma establece que «[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa». Como es evidente, la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo de carácter general. Adicionalmente, según se sigue del análisis realizado en las consideraciones generales de esta sentencia, también es un acto de trámite. Esto es así en la medida en que tiene por objeto desbrozar la actuación administrativa de las irregularidades que impidan su adecuada conclusión, la cual habrá de ocurrir con la expedición del registro nacional de elegibles178.

11.2.2. Violación de las reglas y procedimientos establecidos en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011

1. Ambos accionantes coinciden en afirmar que la Administración tendría la obligación de observar las reglas contenidas en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011. Esto último sería consecuencia del hecho de que, según esta formulación, los actos administrativos que dieron a conocer los resultados de la prueba de conocimientos y aptitudes habrían puesto a los demandantes en una «situación jurídica particular y concreta»179. Lo anterior se debería a que en ellos se les informó que habían superado el examen, lo que los habilitaría a proseguir con las fases subsiguientes del concurso. Al anonadar esta expectativa, las entidades demandadas habrían desconocido el principio de la confianza legítima.

1. En efecto, bajo el título «Revocación de actos de carácter particular y concreto», el artículo en cuestión establece que «[s]alvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser

revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular».

1. Este argumento tampoco está llamado a prosperar por cuanto parte de un supuesto equivocado: los actos que publican los resultados de las pruebas practicadas en los concursos de mérito no son actos administrativos de carácter particular, que reconozcan derechos de carácter subjetivo; son actos de trámite, que únicamente conceden la expectativa de continuar con las fases posteriores, mas no la de obtener la inclusión en el registro nacional de elegibles.

1. Con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta corporación ha sostenido, de manera pacífica y reiterada, que los actos administrativos que dan a conocer los resultados de las pruebas son de mero trámite. En la Sentencia T-945 de 2009, la Corte manifestó que «los actos previos a la conformación de la lista de elegibles, entre los que se encuentra la publicación de los resultados obtenidos en las pruebas, son verdaderos actos de trámite en tanto que le dan impulso al proceso de selección, pero no definen la actuación». Este mismo criterio había sido expresado antes, en la Sentencia T-588 de 2008, en la que el tribunal declaró que «[l]a publicación de resultados de las pruebas que se practiquen tiene por finalidad dar impulso y continuidad al proceso, mas no la de definir el resultado del concurso». Por último, de manera más reciente, en la Sentencia SU-617 de 2013, la Sala Plena de esta corporación expresó que «[l]a publicación de resultados de las pruebas que se practiquen tiene la finalidad de dar impulso y continuidad al proceso, mas no la de definir el resultado del concurso de méritos». En consecuencia, la solicitud de dar aplicación a las reglas consignadas en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 carece de fundamento, pues las resoluciones en cuestión no crearon ninguna «situación jurídica de carácter particular y concreta» ni reconocieron derecho subjetivo alguno.

1. Tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional sostienen que la lista de elegibles es el único acto administrativo que otorga derechos subjetivos. Sobre el particular, esta corporación ha manifestado que «solamente con la conformación de la lista

de elegibles, que debe adoptarse mediante acto administrativo, la [A]dministración define la situación jurídica de los participantes puesto que adquieren un derecho particular y concreto que les da la certeza de poder acceder al cargo para el cual concursaron. Durante las etapas del concurso, tan solo tiene una expectativa de pasarlo» [énfasis fuera de texto]. Esta misma postura ha sido acogida por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, que en sentencia reciente declaró que «mientras el participante no supera todas las etapas del concurso y deba ser nombrado en el empleo en atención a la lista de elegibles, "no existe en su favor un derecho propiamente consolidado". En tales circunstancias, solo es factible identificar una "mera expectativa" que impide predicar la transgresión de los derechos invocados»180.

1. De conformidad con el diseño procedimental previsto en el acuerdo de convocatoria, la prueba de aptitudes y conocimientos es la primera fase del concurso de méritos. Luego de esta continúan las fases de verificación de requisitos mínimos (fase II) y el curso de formación judicial inicial (fase III), las cuales forman parte de la etapa de selección. Posteriormente, continúa la etapa clasificatoria. Al cabo de todo este trámite, el Consejo Superior de la Judicatura expide un acto administrativo contentivo del registro nacional de elegibles. Dicho acto, que pone fin a la actuación administrativa, es el que —con arreglo a la jurisprudencia— concede derechos subjetivos a quienes son incluidos en él.

1. La ostensible distancia que separa la publicación de las pruebas de conocimientos y aptitudes de la confección de la lista de elegibles demuestra hasta qué punto es infundado sostener que existe, en el contexto que aquí se examina, un derecho subjetivo o una expectativa legítima digna de amparo judicial.

11.2.3. Violación del principio de la confianza legítima

1. En criterio de la Sala Plena, es claro que la expedición de la Resolución CJR20-0202 en modo alguno implicó la violación de la confianza legítima. Esta conclusión se basa en las

siguientes premisas: i) a la luz de las circunstancias del caso concreto, y teniendo en cuenta la grave afectación que supondría para el principio constitucional del mérito proseguir el concurso de méritos pese a las graves inconsistencias detectadas, las entidades demandadas se encontraban obligadas a corregir las irregularidades, para lo cual debían hacer uso del instrumento establecido en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011; ii) la confianza legítima es un instrumento de racionalización del poder público, que ampara las expectativas legítimas que crea la Administración con su proceder, motivo por el cual no puede ser empleada para exigirle a aquella que persista en irregularidades que, además, conllevan el sacrificio de un principio constitucional preponderante; y iii) el obrar de las entidades demandadas no cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para dar aplicación a la confianza legítima. A continuación se explican estos argumentos.

1. A la luz de las circunstancias acaecidas, las entidades demandadas se encontraban obligadas a corregir la actuación administrativa. En cuanto a lo primero, de conformidad con los argumentos analizados en las consideraciones generales de esta decisión, en el caso concreto, este principio resultaba inoponible al Consejo Superior de la Judicatura como consecuencia de las siguientes razones: i) las entidades demandadas detectaron un conjunto de irregularidades que afectaban gravemente el principio constitucional del mérito; ii) al expedir el acto administrativo en cuestión, el concurso de méritos se encontraba en una fase inicial, lo que implica que aún faltaban varias etapas para que fuese elaborada la lista de elegibles, único acto que otorga derechos subjetivos a quienes se inscriben en ella; iii) el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 permite, precisamente, llevar a cabo la corrección de irregularidades que ocurran en desarrollo de una actuación administrativa, lo cual pretende ajustar a derecho el rumbo de tales actuaciones y, de tal suerte, garantizar la satisfacción efectiva de los fines constitucionales y legales pertinentes; y iv) los accionantes y las demás personas que fueron notificados de la superación de la prueba de aptitudes y conocimientos carecían de derechos adquiridos, por lo que no contaban con un título jurídico que les permitiera reclamar su nombramiento efectivo o la cancelación de la práctica de una nueva prueba de aptitudes y conocimientos.

1. De cara a este panorama, ante el riesgo cierto de que el fin prevalente del mérito fuese vulnerado como resultado de la posibilidad de que fuesen nombradas personas cuya idoneidad no hubiere sido debidamente acreditada, es evidente que la corrección de la actuación administrativa es la decisión que mejor satisfacía los principios constitucionales en cuestión. En razón de lo anterior, dadas las especificidades del caso concreto, la confianza legítima en modo alguno podía ser aplicada como justificación para reclamar el mantenimiento de los resultados de pruebas que adolecían de graves falencias. Las autoridades demandadas se encontraban obligadas a corregir el curso de la actuación administrativa para que, en efecto, la máxima del mérito, y no otras de menor jerarquía, orientara el avance del concurso de méritos.

1. La confianza legítima no puede ser argüida para reclamar a la Administración que persista en errores que conduzcan al sacrificio del fin constitucional del mérito. El segundo argumento que demuestra la inviabilidad del argumento basado en la confianza legítima guarda relación con el indisoluble vínculo que existe entre este principio constitucional y el concepto de las expectativas legítimas. Según se indicó en las consideraciones generales de esta providencia, únicamente forman parte de esta categoría aquellas expectativas que son congruentes con los principios constitucionales y que no implican el desconocimiento de derechos fundamentales. En razón de lo anterior, las apelaciones a la confianza legítima hechas por los accionantes resultan manifiestamente improcedentes por cuanto conllevan el sacrificio del principio constitucional del mérito.

1. Al respecto, conviene recordar la incontrovertible relevancia del principio constitucional del mérito en nuestro ordenamiento181. En razón de esta circunstancia, las autoridades se encontraban llamadas a asegurar la salvaguarda de este principio constitucional, el cual se encontraba en peligro por las inconsistencias en la estructuración y en la evaluación de la prueba de aptitudes y conocimientos.

1. La grave afectación del principio del mérito es consecuencia de la exigua calidad que,

según fue manifestado por el propio contratista, tenía la prueba practicada el 2 de diciembre de 2018, con la que se pretendía examinar la idoneidad de los aspirantes. Esta conclusión encuentra asidero en la fundamentación de la Resolución CJR20-0202 y en las pruebas recaudadas en los trámites de instancia y de revisión. Tales elementos de juicio permiten concluir que las inconsistencias que llevaron al Consejo Superior de la Judicatura a corregir la actuación administrativa no se presentaron exclusivamente en la fase de evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes; también se presentaron en la estructuración de las preguntas, lo que dio lugar a una seria afectación de la calidad del examen.

1. En la respuesta al auto de pruebas, tras explicar de manera profusa las variables técnicas que fueron tenidas en cuenta para dar sustento a la decisión adoptada en la Resolución CJR20-0202, la Universidad Nacional manifestó lo siguiente a propósito de la dificultad de la prueba de conocimientos y aptitudes: «[L]a prueba de conocimientos generales se clasifica en un nivel bajo medio; por su parte, la prueba de conocimientos específicos se clasifica en un nivel de dificultad medio bajo. Por lo tanto, la prueba elaborada y aplicada en 2018, prevista para seleccionar a los magistrados y jueces de la República, en sus diferentes niveles y áreas de conocimientos, se puede catalogar en general como fácil»182 [énfasis fuera de texto].

1. Con fundamento en estos hallazgos, el centro universitario concluyó lo siguiente:

Los datos obtenidos permiten evidenciar que los índices de confiabilidad y discriminación, así como de dificultad, no cumplen con los estándares necesarios y objetivos de calificación. Los indicadores no permiten ni respaldan la toma de decisiones, si lo que se busca es darle prevalencia al principio constitucional del mérito basado, entre otros aspectos, en los conocimientos de las personas interesadas en hacer parte de la Rama Judicial183 [énfasis fuera de texto].

1. En este orden de ideas, mantener los resultados obtenidos por los aspirantes en la prueba

de conocimientos y aptitudes practicada el 2 de diciembre de 2018 conlleva una afectación intensa del principio constitucional del mérito. Esto es así en la medida en que la prueba no permite evaluar en debida forma la idoneidad de los aspirantes a ocupar los cargos vacantes en la Rama Judicial.

1. Con fundamento en estos argumentos, para la Sala es evidente que la confianza legítima no puede esgrimirse para reclamar la continuación de una actuación que supone el sacrificio de un principio preponderante como lo es el mérito. Conviene reiterar que, según se señaló antes, la confianza legítima es un instrumento de racionalización del poder público, un mandato encaminado a satisfacer las expectativas de fiabilidad y coherencia que albergan los ciudadanos respecto de las autoridades. Su sentido resulta por completo adulterado si implica que la Administración ha de perseverar en los errores que ha cometido en el pasado o, más grave aún, en la violación de los principios constitucionales.

1. La conducta desplegada por las entidades demandadas, en la medida en que no fue consistente ni mantenida en el tiempo, impide dar aplicación a la confianza legítima. Por último, en criterio de la Sala Plena, el proceder de las autoridades demandadas no se enmarca en el supuesto de hecho que, según fue analizado con antelación, da pie a la exigencia de la confianza legítima. La aplicación de este principio surge de la reiteración de actos consistentes, del encadenamiento de hechos similares, capaces de inculcar en los administrados una razonable convicción de legalidad. Los actos inusuales, en tanto aparecen de manera inopinada, no dan lugar a la seguridad y a la previsibilidad que se asocia a este principio.

1. En criterio de la Sala Plena, los actos realizados por las autoridades demandadas, en lo que se refiere a la calificación de la prueba de aptitudes y conocimientos, carecen de los atributos que dan lugar a la aplicación de la confianza legítima. Esto es así por cuanto, en lugar de un proceder constante, previsible y sostenido en el tiempo, han obrado, en este asunto en particular, de manera errática y contradictoria, por lo que en modo alguno resultaba

impensable o inesperada la medida adoptada en la Resolución CJR20-0202.

1. Este modo de obrar en nada se ajusta a las características de la confianza legítima: no existe un patrón de conducta definido, estable en el tiempo, que hubiere inoculado en los participantes la convicción razonable y fundada en hechos concretos de que la situación creada con la publicación de los resultados de las pruebas habría de mantenerse. La comunicación del 17 de mayo de 2019, suscrita por el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia, que en opinión de uno de los accionantes daría sustento a la exigibilidad del principio en comento, es, en realidad, una muestra ejemplar de las continuas contradicciones en que han incurrido tales entidades: pese a que en él se anunció que las inconsistencias únicamente se habrían presentado en la calificación del componente de aptitudes, lo que haría pensar que la evaluación se habría estabilizado, poco después, en el mismo año 2019, las entidades aprobaron dos actos administrativos que dispusieron la corrección de diversos yerros.

1. Con fundamento en las razones expuestas en este apartado, la Sala Plena juzga que en modo alguno la expedición de la Resolución CJR20-0202 implicó la violación del principio de la confianza legítima. Por el contrario, según fue señalado, i) la expedición de dicho acto administrativo era la solución que mejor salvaguardaba los postulados constitucionales implicados, particularmente el del mérito; ii) la confianza legítima no puede ser argüida para reclamar el mantenimiento de actos y decisiones que, en el marco de un concurso público, supongan el sacrificio de la máxima prevalente del mérito; y iii) las entidades demandadas no desplegaron una conducta consistente, congruente y mantenida en el tiempo, que permita oponerles las exigencias del principio en cuestión.

11.2.4. Desconocimiento de la regla establecida en el apartado titulado «Decisiones», del artículo tercero del acuerdo de convocatoria, que habría atribuido al acto de calificación un carácter especial

1. Según esta objeción, el principio de la confianza legítima y el derecho al debido proceso de los participantes habrían sido infringidos por no tener en cuenta la regla establecida en el apartado «Decisiones», que se encuentra consignado en el artículo tercero del acuerdo de convocatoria. Luego de reproducir su contenido, el escrito de demanda indica lo siguiente: «De lo transcrito anteriormente, queda claro que para el Consejo Superior de la Judicatura el acto administrativo (de trámite) que reconoció y notificó los puntajes generó una situación jurídica particular y concreta»184.

1. En criterio de la Sala Plena, esta inferencia es consecuencia de una lectura descontextualizada de la disposición. Tal como se señaló antes (vid supra 8.1.1.), el apartado «Decisiones» se encuentra en el acápite destinado a la regulación de la fase III del concurso. El título de esta sección «Fase III. Curso de Formación Judicial Inicial» permite concluir que la norma a la que hace referencia al accionante reglamenta una fase distinta a la que se examina en esta providencia.

1. En todo caso, no es el título de esta sección lo único que lleva a concluir que la norma en cuestión no resulta aplicable a la práctica y evaluación de la prueba de conocimientos y aptitudes; el propio texto de esta disposición, tal como lo demuestra la transcripción que se realiza enseguida, demuestra que únicamente puede ser empleada en la fase III del concurso de méritos:

Fase III. Curso de Formación Judicial Inicial

[…]

Decisiones: Los puntajes de cada una de las sub fases, los recursos contra los mismos y sus correspondientes notificaciones, serán determinados, resueltos y realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, por delegación. Una vez en firme los actos administrativos que determinan los puntajes y que resuelven los recursos interpuestos, la Escuela Judicial consolidará los listados con los

nombres de los discentes y sus respectivos puntajes finales; dichos listados serán remitidos a la Unidad de Administración de Carrera Judicial para que adelante la consolidación de los puntajes de la etapa clasificatoria del proceso de selección [énfasis fuera de texto].

1. Las alusiones a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, entidad que únicamente interviene en la fase III del concurso, correspondiente al curso de formación judicial, demuestran que la norma únicamente ha de ser empleada en dicha etapa de la actuación administrativa.

1. Esta conclusión se confirma plenamente al tener en cuenta el apartado del acuerdo que regula la fase I. A diferencia de la regla anteriormente trascrita, en él se establece que los puntajes de la fase I serán determinados por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial:

Fase I. Prueba de aptitudes y conocimientos

[…]

Los puntajes de aptitudes y conocimientos serán determinados mediante Resolución expedida por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, por delegación.

1. Lo anterior demuestra que el apartado «Decisiones», que se encuentra contenido en la sección titulada «Fase III. Curso de Formación Judicial Inicial», no regula los actos que se adelantan en la fase I del concurso de méritos. Por tanto, no es de recibo la afirmación hecha por el accionante, según la cual, en aplicación de dicho apartado, el acto administrativo que publicó los puntajes de la prueba de conocimientos y aptitudes habría generado una situación jurídica particular y concreta. Según esta consideración, la norma argüida por el demandante carece del alcance que este le atribuye, por lo que el Consejo Superior de la Judicatura en modo alguno ha infringido el principio de la confianza legítima o el derecho al debido proceso de los participantes por este motivo.

11.2.5. Falsa motivación por ausencia de pruebas

1. Según este reproche, la Resolución CJR20-0202 carecería de la fundamentación probatoria que se requiere para disponer la anulación de una prueba de aptitudes y conocimientos. A fin de analizar la validez de esta acusación, conviene traer a colación el criterio que ha acogido esta corporación en torno a la relevancia de la adecuada fundamentación de los actos administrativos: «(i) es una garantía constitucional que pretende evitar actos de abuso de poder, pues las autoridades judiciales solo pueden controlarlos cuando exponen las razones que los fundamentan; (ii) refleja la sujeción de la administración al principio de legalidad, ya que es la forma en que da cuenta de las razones por las cuales se expidió un acto administrativo; (iii) se encuentra intrínsecamente relacionada con la eficacia de otros derechos fundamentales como el de contradicción y el de acceso a la administración de justicia y (iv) no se reduce a un requisito formal, por cuanto los actos administrativos deben contener una "razón suficiente", es decir, una fundamentación clara, detallada y precisa»185.

1. En criterio de la Sala Plena, esta objeción tampoco es procedente, pues no solo el acto administrativo brindó una justificación satisfactoria, acorde con las indicadas exigencias jurisprudenciales, sino que, tal como lo demuestran las pruebas practicadas en sede de revisión, existen evidencias que dan cuenta de la necesidad de la adopción de la medida bajo análisis.

1. En cuanto a lo primero, las abundantes irregularidades que se han presentado en el curso de esta actuación administrativa fueron referidas en la resolución censurada, en los siguientes términos:

* Fallas en el ensamblaje y diagramación de los cuadernillos: «[C]on ocasión de la exhibición de las pruebas, se evidenciaron diversos yerros, como por ejemplo, que la Universidad

Nacional de Colombia en el proceso de ensamblaje y diagramación final de los cuadernillos, modificó el orden de las preguntas de la prueba de aptitudes, sin que hubieren actualizado las claves en el procedimiento de calificación, lo cual produjo imprecisión en la evaluación de los examinados»186.

* Errores en la lectura óptica de las hojas de respuesta: «[A] pesar de los esfuerzos realizados para corregir los yerros que se presentaron en la Fase 1 de esta convocatoria, se han seguido encontrando errores, en la lectura óptica de las hojas de respuesta y en la construcción de las pruebas, porque incluye temas que no corresponden al cargo evaluado y porque algunas tienen múltiples opciones de respuesta, lo que impide que esos ítems cumplan su función de discriminación, por ser cualquier respuesta válida»187.

* Errores en la estructuración de las preguntas: «[E]n mayo del presente año, la Universidad Nacional de Colombia efectuó una revisión complementaria de ítems de las pruebas de conocimientos y aptitudes, únicamente desde el punto de vista psicométrico del 100% de las preguntas y no sobre su contenido, análisis del cual concluyó que debía hacerse la verificación de validez del contenido, únicamente de 226 preguntas, en las que los revisores expertos encontraron diferencias referidas a las claves inicialmente otorgadas por el autor, que afectan los componentes de derecho administrativo, civil-comercial, familia, laboral y penal, para magistrados y jueces. Los mencionados ítems son adicionales a los ya identificados en la primera corrección de la actuación administrativa [...]. De ello se desprende que dichos errores radican en la estructuración de las preguntas con incidencia directa en el resultado o la calificación, lo que afecta negativamente la calidad de la prueba, en contravía de lo perseguido con la convocatoria, la ley y la Constitución, de la prevalencia del mérito para ingresar o ascender en la rama judicial como juez o magistrado»188.

1. Aunado a lo anterior, tal como se señaló en el apartado 11.2.3 de esta providencia, las pruebas recaudadas en el trámite de revisión permiten concluir que la prueba de conocimientos y aptitudes diseñada por la Universidad Nacional de Colombia presenta serios

inconvenientes. Según se encuentra acreditado, las irregularidades que se han presentado en la fase I del concurso no se circunscriben únicamente a la impresión de los cuadernillos y a la calificación de las hojas de respuestas; se extienden hasta la propia estructuración de las preguntas. Esta última razón es el motivo fundamental por el cual, según fue señalado por el centro universitario, es imprescindible repetir una nueva prueba. De no hacerlo, valga decir, de conservar la validez de los resultados obtenidos con la evaluación practicada el 2 de diciembre de 2018, se pondría en grave riesgo el principio constitucional del mérito.

1. Esta última circunstancia encuentra fundamento en la revisión complementaria de ítems de las pruebas, que se realizó en el mes de mayo de 2020 por la Universidad Nacional. En dicho ejercicio, en el que se tomó como muestra un total de 226 preguntas, correspondientes al «22,8% del banco de preguntas empleado en las pruebas escritas de conocimientos»189, se pudo comprobar lo siguiente: «Tomando como base el punto de corte de 0,15, el cual es un nivel de discriminación moderado, se tiene que el 40% de la prueba de conocimientos generales no tiene un buen indicador de discriminación, es decir, que la prueba no permite diferenciar entre los evaluados que poseen la habilidad o atributo de quienes no; este porcentaje aumenta al filtrar con un indicador de discriminación superior a 0.2, encontrando que el 52% de esta prueba tiene un bajo nivel de discriminación»190 [énfasis fuera de texto].

1. Al evaluar la variable de dificultad, la Universidad Nacional arribó a la siguiente conclusión: «[L]a prueba de conocimientos generales se clasifica en un nivel bajo medio; por su parte, la prueba de conocimientos específicos se clasifica en un nivel de dificultad medio bajo. Por lo tanto, la prueba elaborada y aplicada en 2018, prevista para seleccionar a los magistrados y jueces de la República, en sus diferentes niveles y áreas de conocimientos, se puede catalogar en general como fácil»191 [énfasis fuera de texto]. Con fundamento en estos hallazgos, el centro universitario concluyó que «[l]os indicadores no permiten ni respaldan la toma de decisiones, si lo que se busca es darle prevalencia al principio constitucional del mérito»192.

1. En criterio de la Sala Plena, la fundamentación fáctica que ofrece la decisión es satisfactoria desde la perspectiva constitucional. Tal argumentación demuestra que ocurrieron graves irregularidades tanto en la estructuración de las preguntas como en la evaluación de la prueba de aptitudes y conocimientos. Dichas falencias harían estrictamente necesaria la medida que fue adoptada en la Resolución CJR20-0202. La Sala Plena juzga esta argumentación como razonable y ajustada a los principios constitucionales del mérito, la igualdad, la legalidad y la confianza legítima.

11.2.6. Violación del precedente relativo al condicionamiento de la modificación de las reglas de la convocatoria a la aparición de «factores exógenos»

1. En criterio de uno de los accionantes, el Consejo Superior de la Judicatura habría desconocido el pacífico precedente que existe respecto de la imposibilidad de introducir cambios en las reglas de los concursos de méritos. Esta posibilidad se encuentra estrictamente limitada, por cuanto compromete los principios de la buena fe, la confianza legítima y la igualdad. Para dar sustento a este planteamiento, el demandante citó un apartado de la Sentencia T-682 de 2016, en que la Corte manifestó que «se quebranta el derecho al debido proceso y se infiere un perjuicio cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. En este punto, esta Sala de Revisión estima que si por factores exógenos las reglas del concurso varían levemente en alguna de sus etapas, las modificaciones que hacen parte integral de la convocatoria inicial, deben ser plenamente conocidas por los partícipes».

1. Este planteamiento es equivocado, pues desconoce que el acto administrativo no introdujo modificaciones a las reglas de la Convocatoria n.° 27. Los requisitos, los procedimientos, los recursos, los términos; en una palabra, todas las reglas procesales y sustanciales del concurso de méritos se mantienen idénticas. La propia redacción de la parte resolutiva del acto administrativo demuestra que no se introdujeron variaciones en tales directrices:

ARTÍCULO 1.° CORREGIR la actuación administrativa contenida en las resoluciones CJR19-0679 y CJR19-0877 de 2019; CJR20-0185, CJR20-0187, CJR20-0188, CJR200189 y CJR20-0200 de 2020, junto con los demás actos administrativos expedidos durante el procedimiento que se corrige, desde la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, para ajustar todo el trámite a derecho, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de esta resolución, y en consecuencia, CONTINUAR el trámite de la convocatoria, para lo cual, oportunamente se publicarán las citaciones y se aplicarán las pruebas [énfasis en el original].

1. Como consecuencia de la aplicación de esta medida, el concurso de méritos deberá retrotraerse a la «citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, para ajustar todo el trámite a derecho». De tal suerte, como se lee en este punto resolutivo, deberá «CONTINUAR el trámite de la convocatoria», para lo cual deberán aplicarse las mismas reglas que fueron vertidas en el Acuerdo PCSJA18-11077, del 16 de agosto de 2018. Así pues, la medida correctiva únicamente apareja el reinicio de la actuación administrativa desde la instancia señalada; no acarrea cambios de ninguna índole, motivo por el cual las reglas de la convocatoria se mantienen indemnes, lo que demuestra la improcedencia de este reclamo.

11.2.7. Desconocimiento del principio «nemo auditur propriam turpitudinem allegans»

1. Este reparo guarda estrecha relación con el argumento que acaba de analizarse. En atención a que las irregularidades acaecidas en el concurso únicamente son imputables a las autoridades públicas que dirigen este proceso, la expedición de la Resolución CJR20-0202 sería contraria a la máxima nemo auditur propriam turpitudinem allegans. Este postulado, que estaría tácitamente incluido en el principio de la buena fe según el planteamiento hecho en la demanda, habría sido infringido en tanto la expedición de este acto administrativo tiene como único fundamento fáctico la negligencia de la Administración. De tal suerte, en tanto solamente pretende corregir la incuria de aquella, esta es la única que resultaría favorecida por su aprobación.

1. Este razonamiento confunde dos elementos que deben ser claramente discernidos: la responsabilidad de los servidores públicos y la posibilidad de corregir las irregularidades que ellos cometen. Si fuera válido este planteamiento, la figura desarrollada en el artículo 41 de la Ley 1431 de 2011 jamás podría ser empleada. Esto es así en la medida en que, por lo general, las irregularidades que aparecen en el curso de una actuación administrativa se deben, en mayor o menor medida, al comportamiento de un servidor o de una institución que no ha obrado como lo exige el ordenamiento jurídico. De tal suerte, la corrección de las irregularidades que se dispone con base en la norma en cuestión siempre tendría por objeto corregir la incuria de algún empleado o de una institución.

1. Esta interpretación soslaya que, al margen de las responsabilidades que sean exigibles por estos hechos, la corrección de las actuaciones administrativas también beneficia, y de manera prioritaria, a los administrados y al conjunto de la sociedad. Ello ocurre en tanto esta figura ofrece instrumentos a las entidades públicas para que corrijan el curso de sus actuaciones y políticas públicas, de modo que resulten congruentes —desde un principio— con las exigencias del principio de legalidad. Los principios de la función administrativa, proclamados en el artículo 209 superior, entre los que cabe resaltar la máxima de la eficiencia, descartan que dicha responsabilidad —la de ajustar a derecho el proceder de las autoridades— recaiga únicamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1. Así pues, la corrección de las actuaciones administrativas no se enfrenta a la máxima que proscribe alegar en favor propio la negligencia que se ha cometido. Los sujetos que hubieren obrado con desapego frente a la ley no encuentran en ella un instrumento para resultar beneficiados o para eludir sus responsabilidades. De ahí que el empleo del remedio previsto en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 no les reporte provecho alguno, pues únicamente favorece al interés general.

11.2.8. Inobservancia del precedente fijado en la Sentencia C-588 de 2009, que establece el deber de proveer los cargos públicos con la mayor celeridad

1. De acuerdo con esta objeción, la Resolución CJR20-0202 habría desconocido el precedente establecido en la Sentencia C-588 de 2009, que reconoce el mérito como uno de los elementos primordiales del orden constitucional. Dicho postulado habría sido infringido por cuanto la medida correctiva permitiría que funcionarios que han sido nombrados en provisionalidad continúen ocupando cargos públicos que deberían ser provistos por personas elegidas en un concurso de méritos.

1. Si bien la premisa que propone este razonamiento es válida, pues es cierto que uno de los resultados previsibles de la anulación de la prueba es la prolongación del tiempo en que estarán en servicio los funcionarios que ocupan los cargos públicos a título de provisionalidad, de ello no se sigue la deducción que plantea el demandante. El concurso, como método para la provisión de los empleos públicos, no es un procedimiento que se legitime a sí mismo. Por el contrario, este únicamente adquiere valor en la medida en que conduzca, de manera cierta y efectiva, a la realización del principio constitucional del mérito. Así pues, estos dos conceptos, mérito y concurso, no pueden disociarse, como lo pretende el argumento bajo análisis.

1. Según ha quedado demostrado, existen serias dudas sobre la idoneidad de las pruebas practicadas el 2 de diciembre de 2018, para conseguir el nombramiento de los funcionarios más aptos para el servicio público. Adicionalmente, han aparecido numerosas irregularidades en la estructuración, evaluación y lectura de tales pruebas. Por tanto, no es razonable exigir que, en nombre del mérito, se exija continuar con un trámite que carece de garantías de corrección, calidad y validez.

1. A juicio de la Sala Plena, acceder a lo que reclama el accionante lesionaría gravemente el principio constitucional del mérito. Con la medida adoptada en la Resolución CJR20-0202 se procura que, tan pronto concluya el concurso, las personas que ocupan los cargos en

provisionalidad sean remplazadas por servidores cuyo mérito haya sido debidamente comprobado en una prueba de calidad. Esta expectativa, que es la que mejor satisface el fin constitucional del mérito, se vería frustrada de proseguir con el concurso, en la fase en que este se encontraba antes de la expedición del acto administrativo censurado. En este supuesto, adquirirían derechos de carrera personas que no habrían accedido a sus cargos a través de la superación de una prueba cualificada, conforme a la importancia y a la responsabilidad que conlleva la elección de quienes administran justicia. En consecuencia, en la medida en que conduce al sacrificio del principio del mérito, este argumento también es desestimado por la Sala Plena de esta corporación.

1. Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, la Sala Plena procederá a confirmar los fallos de segunda instancia, que negaron la protección de los derechos fundamentales de Diego Mauricio Higuera Jiménez y Pedro Alirio Quintero Sandoval.

11.3. Posibilidad de modificar el acuerdo de convocatoria para que los participantes puedan cambiar los términos de su inscripción

1. La ciudadana María Eugenia Rangel Guerrero interpuso acción de tutela contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia porque no le permitieron modificar su inscripción en la convocatoria, para optar por un cargo distinto al que había elegido originalmente. En su criterio, es inaceptable que únicamente la Administración tenga la facultad de retrotraer sus actuaciones, y que dicha licencia no sea extendida a los participantes en el concurso, quienes, por razones de igualdad y justicia, deberían tener la posibilidad de hacer ajustes como los que ha hecho el Consejo Superior de la Judicatura en este trámite.

1. Antes de analizar el fondo del asunto, resulta oportuno señalar que, de conformidad con el anexo 2 de la Resolución CJR19-0679, la accionante obtuvo un puntaje de 580.32 en la prueba de aptitudes y conocimientos.

1. En las consideraciones generales de esta providencia se hizo énfasis en el valor jurídico que tienen, de cara a los principios de legalidad, buena fe y confianza legítima, las normas que regulan la tramitación de los concursos de méritos. El desconocimiento de tales directrices no solo acarrea la infracción de estas máximas constitucionales, sino, también, la violación del derecho fundamental al debido proceso de los aspirantes.

1. Hecha esta observación, es menester reparar en la regla establecida en el apartado 2.3 del artículo tercero del acuerdo de convocatoria. Allí se establece que «[s]olo podrá realizarse una inscripción, para lo cual el sistema arrojará un código de inscripción como validador de que seleccionó el cargo en el aplicativo y en caso de que el aspirante requiera cambio de cargo, deberá solicitarlo durante el término de las inscripciones al correo electrónico convocatorias @cendoj.ramajudicial.gov.co»193 [énfasis fuera de texto].

1. Teniendo en cuenta la clara regla que se instauró en la materia, la Sala Plena concluye que la respuesta negativa dada por las autoridades a la petición hecha por la accionante, dirigida a que se le permitiera modificar de manera extemporánea el cargo al que aspiraba, encuentra pleno sustento en este acto administrativo. En efecto, el término para solicitar la modificación del cargo se encuentra vencido, por lo que no es posible acceder a esta petición sin infringir la ley del concurso. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena procederá a revocar el fallo dictado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de primera instancia, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por María Eugenia Rangel Guerrero. En su lugar, la Sala Plena procederá a negar la solicitud de amparo.

11.4. Alcance del derecho de petición en el caso particular del concurso de jueces

1. De manera similar al reproche analizado en el numeral 8.2.5 de esta decisión (falsa motivación por ausencia de pruebas), el accionante cuestiona que la resolución no tuviese respaldos más específicos sobre los motivos con base en los cuales se decidió retrotraer la actuación al momento de la citación a la prueba de conocimientos y aptitudes. En atención a que dicho asunto ya fue analizado en el numeral indicado, la Sala Plena da por resuelto este cuestionamiento.

1. Queda por solucionar la acusación basada en la supuesta violación del derecho fundamental de petición. Al respecto, es menester reiterar que, según fue señalado en las consideraciones generales de esta providencia, la Corte ha propuesto una clasificación que permite establecer el grado de publicidad de los documentos oficiales. Atendiendo su contenido, esta se clasifica en i) información pública o de dominio público, ii) información semiprivada, e iii) información reservada o secreta.

1. Igualmente, conviene recordar que el parágrafo segundo del artículo 164 de la LEAJ instaura la siguiente reserva sobre determinados documentos, que se elaboran, administran o preservan durante los concursos de jueces: «Las pruebas que se apliquen en los concursos para proveer cargos de carrera judicial, así como también toda la documentación que constituya el soporte técnico de aquéllas, tienen carácter reservado».

1. Al analizar el derecho de petición presentado, se observa que el accionante formuló doce peticiones de distinta índole. La Universidad Nacional de Colombia le dirigió un escrito, que se identifica con la referencia «JURUNCSJ-2500, JURUNCSJ-2500 A, CONV27DP-1786», en el que pretende dar respuesta a la aludida solicitud. El contratista presenta un relato sobre el desarrollo de la Convocatoria 27, en el que hace hincapié tanto en la participación que ha tenido la universidad en la actuación administrativa como en el hallazgo de las irregularidades que dieron lugar a la expedición de la Resolución CJR20-0202; indica las razones fácticas y jurídicas que, en opinión de las entidades, habrían justificado la corrección de la actuación administrativa; aclara los motivos por los cuales no resultaba posible

conservar la prueba practicada el 2 de diciembre de 2018, enmendando las irregularidades puntuales que fueron detectadas; reitera la información relacionada con la ejecución presupuestal del contrato de consultoría n.° 096 de 2018, para lo cual adjunta copia del oficio DEAJRHO20, del 27 de noviembre de 2020; informa que la mayoría de los documentos solicitados se encuentran protegidos por la reserva prevista en el parágrafo segundo del artículo 164 de la LEAJ; y brinda información sobre el sustento normativo empleado para la creación del Comité de Expertos, encargado de analizar las preguntas incluidas en la prueba de conocimiento y aptitudes.

1. Si bien el documento en cuestión resuelve un número importante de las preguntas y solicitudes formuladas por el ciudadano, a juicio de la Sala Plena dicha respuesta no es completamente satisfactoria, de cara a las exigencias que ha establecido la jurisprudencia constitucional. De manera reciente, en la Sentencia SU-213 de 2021, la Corte reiteró, en los términos que se transcriben ahora, el contenido del derecho en cuestión: «el derecho de petición está integrado por cuatro elementos fundamentales, a saber: (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión». En cuanto al tercer elemento, la Sala Plena manifestó lo siguiente: «la respuesta debe ser de fondo, esto es[140]: (i) clara, “inteligible y de fácil comprensión”; (ii) precisa, de forma tal que “atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente” y “sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”; (iii) congruente, es decir, que “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, y (iv) consecuente, lo cual implica “que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada […] sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”».

1. En criterio de la Sala Plena, algunas respuestas a la petición presentada por el accionante desconocen los requisitos inherentes a esta última exigencia. Así ocurre en el caso de las siguientes preguntas:

* Primera: el accionante solicita que «[s]e identifique concreta y claramente los errores advertidos en la prueba de conocimiento». Si bien la respuesta de la entidad contiene una exposición general de las inconsistencias detectadas, no aborda las cinco inquietudes concretas que se plantean en este numeral194.

* Segunda: el ciudadano pide información sobre la persona que «encontró las diferencias referidas a las claves inicialmente otorgadas por el autor, en relación con las 226 preguntas relacionadas en la Resolución n.° CJR20-0202» y acerca de la decisión de conformar un Comité de Expertos. Si bien la segunda pregunta es debidamente respondida, la primera es eludida. Al respecto, en el oficio enviado por la Universidad Nacional se lee lo siguiente: «[E]n relación con los datos de la persona que certifico [sic] que las revisiones efectuadas no contenían errores, le manifestamos que es necesaria una indagación y análisis detallado del caso al interior de la Universidad Nacional, información que es de carácter reservado». Esta respuesta es ambigua y contradictoria, pues pone de presente que es necesario realizar una indagación para establecer tales identidades, pero que, en cualquier caso, tal información es reservada. La Sala Plena encuentra elusiva esa respuesta porque no da cuenta del fundamento normativo que da sustento a la reserva. Ello no implica, en todo caso, que la universidad se encuentre obligada a revelar las identidades de tales personas; supone, únicamente, que la universidad debe dar una respuesta coherente y razonada de los motivos por los cuales estima que es procedente, o no, la publicación de tales nombres.

* Cuarta: solicita que, de concluir que no existían razones para practicar un nuevo examen en el caso del cargo de juez civil del circuito, «se aclare, modifique, revoque o adicione la Resolución n.° CJR20-0202, en este sentido». Este cuestionamiento no fue abordado.

* Séptima: requiere que se identifiquen, de manera concreta, las preguntas viciadas que se practicaron a los aspirantes al cargo de juez civil del circuito. Este cuestionamiento no fue abordado.

* Novena: solicita que se le indiquen cuáles fueron los componentes que se vieron afectados por las falencias encontradas. Este cuestionamiento no fue abordado.

* Decima: pide que se le informe la identidad de la persona que certificó la ausencia de errores adicionales en la prueba y, en segundo término, que se le informe si se ha interpuesto en su contra «denuncia por falsedad ideológica en documento público y peculado». La Universidad Nacional declaró que esta «información […] es de carácter reservado»; sin embargo, no indicó el fundamento normativo de dicha reserva.

* Décima segunda: solicita la suspensión de la prueba cuya práctica se encontraba para el 21 de marzo de 2021. Pese a que esta petición no fue abordada en la respuesta, no escapa a la Corte que esta solicitud ya no debe ser contestada por cuanto esta corporación dispuso, mediante medida cautelar, la suspensión de la prueba en comento.

1. En contraste con lo anterior, las respuestas a las preguntas tercera, que indaga por qué razón se anuló la prueba, en lugar de enmendar las fallas específicas; quinta, relativa a la información relacionada con la ejecución presupuestal del contrato 096 de 2018; sexta, que solicita el acceso a distintos documentos conservados por las entidades; octava, que solicita copia de las preguntas y respuestas de su examen; y décima primera, que inquiere acerca de los fundamentos jurídicos de la Resolución CJR20-0202, sí satisfacen los elementos del derecho fundamental de petición.

1. De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional concederá parcialmente el amparo del derecho fundamental de petición del accionante. Por consiguiente, las entidades demandadas deberán dar respuesta a las siguientes solicitudes, para lo cual deberá observar los lineamientos de la jurisprudencia de esta corporación: primera, segunda, cuarta, séptima

y novena. En todo caso, resulta oportuno recordar que el derecho de petición en modo alguno exige que la respuesta a las solicitudes presentadas deba ser positiva o acorde a las exigencias del solicitante. Empero, tales respuestas deben ser claras, precisas, congruentes y consecuentes195.

11.5. Peticiones presentadas por coadyuvantes en los procesos bajo revisión

1. Para terminar, es necesario dar respuesta a las peticiones que fueron elevadas, durante el trámite de instancia y de revisión, por personas que coadyuvaron la solicitud de amparo de los accionantes. Solicitan que los efectos de la presente decisión se amplíen, de modo que cobijen a todas las personas que se encuentran en situaciones similares. Adicionalmente, piden que esta corporación tenga en cuenta medios probatorios y dictámenes periciales que fueron elaborados por fuera del presente proceso judicial, los cuales acreditarían la idoneidad y la calidad de la prueba de conocimientos y aptitudes practicada el 2 de diciembre de 2018.

1. Ambas peticiones deben resolverse de manera negativa. En cuanto a lo primero, además de las razones indicadas en el acápite preliminar de esta providencia, es preciso tener en cuenta que los efectos expansivos del fallo de tutela (sentencias con efectos inter comunis e inter pares y fallos estructurales) únicamente son aplicables cuando el juez de amparo concede la protección de los derechos fundamentales. Habida cuenta de que la Sala Plena procederá a confirmar las decisiones de instancia que negaron la protección reclamada en las acciones de tutela, no es posible hacer uso de los dispositivos de ampliación de los efectos del fallo.

1. En lo que se refiere a la solicitud de considerar pruebas y dictámenes periciales que fueron practicados por fuera de los procesos que se revisan en esta oportunidad, tal petición debe ser negada con fundamento en las tres siguientes razones: i) según fue señalado en el acápite introductorio de esta decisión, los intervinientes no pueden «realizar planteamientos distintos […] que difieran de los hechos por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la

coadyuvancia»196; ii) los medios probatorios y dictámenes periciales que pretenden hacerse valer en este proceso no han sido decretados por la Corte Constitucional, por lo que carecen del valor que tienen las pruebas que fueron allegadas por orden judicial en el curso del proceso; y iii) las solicitudes desbordan el marco de acción del juez de tutela.

1. La Sala Plena encuentra necesario hacer el siguiente comentario a propósito del último argumento. En casos como el que aquí se analiza, en el que se impugna un acto administrativo de trámite por haber desconocido, pretendidamente, principios constitucionales y por haber violado derechos fundamentales, el juez de tutela se encuentra llamado a realizar, en exclusiva, un control de carácter constitucional. No le corresponde llevar a cabo un análisis de legalidad, en el que se contrasten las razones argüidas por la Administración para corregir una actuación administrativa con otras que pudieran conducir a una actuación diferente. De ser esta la tarea del juez de amparo, la posibilidad de emplear la facultad conferida por el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, tal como se encuentra estructurada por el legislador —valga decir, de manera ágil, oportuna y eficaz—, se tornaría nugatoria. Esta dificultad asomaría en tanto la corrección de irregularidades se encontraría siempre con un control de legalidad como el que reclaman en esta oportunidad los accionantes, el cual, dada la condición de acto de trámite de la Resolución CJR20-0202, no tendría por qué realizarse, hasta tanto concluyera la actuación mediante la expedición de un acto administrativo definitivo.

1. En atención a que el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 es una materialización del principio constitucional de la eficiencia, el juez de tutela no puede obstaculizar el ejercicio de esta competencia mediante la realización de un control de legalidad como el que plantean los intervinientes al aportar pruebas y dictámenes periciales no decretadas por los jueces de instancia ni por esta corporación.

1. Una revisión judicial de esta índole resulta por completo ajena al quehacer del juez de tutela. Por definición, este último debe encargarse de la protección judicial de derechos

fundamentales, observando términos procesales reducidos. En estas condiciones, el proceso de amparo no es, en principio, el escenario idóneo para llevar a cabo el ejercicio de contraste y de impugnación que desean plantear quienes reclamaron en esta oportunidad la protección de sus derechos fundamentales y quienes coadyuvaron dicha pretensión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR, en el proceso identificado con la referencia T-8.252.659, la sentencia del 25 de marzo de 2021, dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de primera instancia, dictado por la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación, y se negó la solicitud de amparo presentada por Diego Mauricio Higuera Jiménez contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia.

Segundo.- CONFIRMAR, en el proceso identificado con la referencia T-8.258.202, la sentencia del 15 de abril de 2021, dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de primera instancia, dictado por la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación, y se negó la solicitud de amparo presentada por Pedro Alirio Quintero Sandoval contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia.

Tercero.- REVOCAR PARCIALMENTE, en el proceso identificado con la referencia T-8.374.927, la sentencia del 24 de marzo de 2021, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de primera instancia, dictado por la Sala de Casación Civil de la misma corporación, el cual negó la acción de tutela interpuesta por Jorge Hernán Pulido Cardona contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia; en su lugar, CONCEDER el amparo en lo que respecta a la protección del derecho fundamental de petición, y, a su vez, CONFIRMAR los referidos fallos de instancia en lo que respecta a la protección de los derechos al debido proceso, a la confianza legítima y al acceso a un cargo público.

Cuarto.- ORDENAR a la Universidad Nacional de Colombia que, dentro del término de diez (10) días, contado a partir de la notificación de esta providencia, entregue una respuesta de fondo a las solicitudes formuladas en los ordinales primero, segundo, cuarto, séptimo y noveno de la petición presentada por Jorge Hernán Pulido Cardona el 10 de noviembre de 2020.

Quinto.- REVOCAR, en el proceso identificado con la referencia T-8.375.379, la sentencia del 6 de abril de 2021, dictada por Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de primera instancia, dictado por la Sala de Casación laboral de la misma corporación, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por María Eugenia Rangel Guerrero contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia. En su lugar, NEGAR la solicitud de amparo.

Sexto.- APREMIAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Universidad Nacional de Colombia para que fijen con la mayor prontitud el nuevo cronograma de actividades del concurso, y para que, en el desarrollo de estas, actúen de manera congruente con los principios de la función administrativa, particularmente los postulados de la eficacia y la celeridad.

Comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

-con impedimento-

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

-con salvamento de voto-

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS EN CONCURSO DE MÉRITOS-Improcedencia del amparo por incumplir requisito de subsidiariedad (Salvamento de voto)

(…), en el asunto objeto de examen por parte de la Sala Plena de la Corporación, la pretensión de los actores se restringe a la conservación del puntaje obtenido en las pruebas practicadas en la convocatoria. Por consiguiente, los actores disponían del medio de nulidad

y restablecimiento del derecho a fin de cuestionar el contenido de la Resolución CJR20-0202.

Expedientes: T-8.252.659, T-8.258.202, T-8.374.927 y T-8.375.379 (AC)

Acciones de tutela interpuestas, separadamente, por Diego Mauricio Higuera Jiménez, Pedro Alirio Quintero Sandoval, Jorge Hernán Pulido Cardona y María Eugenia Rangel Guerrero contra la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura (Unidad de Administración de la Carrera Judicial y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial).

Magistrada Ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional, presento las razones por las cuales salvo el voto dentro de la Sentencia SU-067 de 2020. Ello pues, en mi criterio, la Corte Constitucional debía concluir que la Resolución CJR20-0202 es un acto administrativo que define y crea derechos para los participantes en el concurso de jueces y magistrados y, en consecuencia, era procedente que los actores iniciaran los medios de control dispuestos por el CPACA, puntualmente la nulidad y restablecimiento del derecho.

Considero además que, en el asunto tampoco resultaba pertinente aplicar la jurisprudencia constitucional vigente para la procedencia de la acción de tutela contra los actos expedidos dentro de los concursos de méritos. Lo anterior, encuentra respaldo en la jurisprudencia del juez natural de los actos administrativos, pues conforme el Consejo de Estado sobre las listas de elegibles, que ha señalado que las mismas: “pese a la pluralidad de personas que las integran, son actos administrativos de contenido «particular y concreto, en la medida que surte[n] un efecto inmediato, directo y subjetivo respecto de [sus] destinatario[s]», por lo que pueden ser demandados ante esta jurisdicción”197. En el mismo sentido, la Sala Plena no tuvo en cuenta que, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha admitido que, las decisiones previas a la lista de elegibles son atacables a través de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011. Puntualmente frente a la decisión de calificación de las pruebas se ha precisado que: “Al constituirse el acto de calificación en un verdadero acto administrativo, genera la particular consecuencia de convertirlo en un acto enjuiciable ante

esta jurisdicción”198.

De esta manera, para el Consejo de Estado, tanto la lista de elegibles como el documento de evaluación o calificación proferidos en un concurso de méritos son actos típicamente definitorios de situaciones jurídicas, razón por la cual, la Sala Plena estaba en la obligación de examinar estas reglas legales y jurisprudenciales, que, conforme al precedente administrativo: “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”199.

En todo caso, reconocer lo anterior, no implica que dicho acto administrativo (considerado como de carácter particular) genere el derecho de los participantes a ser nombrados, pues, frente a ello, la postura de la Corte Constitucional es clara al determinar que solo a partir de la lista de elegibles, los concursantes que ocupen el primer lugar adquieren, prima facie, el derecho a ser nombrados (Cfr. Sentencia T-182 de 2021 o T-455 de 2020).

En conclusión, en el presente asunto, la Sala Plena debía indicar que las decisiones atacadas mediante las acciones de tutela en los expedientes acumulados sí podían ser demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En dicha medida, y al no estar prima facie ante la presencia de un eventual perjuicio irremediable de índole constitucional, no se amerita la intervención del juez de tutela. Ello, pues, en el asunto objeto de examen por parte de la Sala Plena de la Corporación, la pretensión de los actores se restringe a la conservación del puntaje obtenido en las pruebas practicadas en la convocatoria. Por consiguiente, los actores disponían del medio de nulidad y restablecimiento del derecho a fin de cuestionar el contenido de la Resolución CJR20-0202. Por lo anterior, es difuso el cumplimiento del criterio de subsidiariedad en los expedientes T-8.258.202, T-8.258.202 y T-8.374.927. En los anteriores términos dejo sustentadas las razones de mi salvamento de voto.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

1 Según fue señalado en la Resolución, los recursos plantearon las siguientes razones de inconformidad: «1. Revisión manual de la hoja de respuestas y lector óptico, con el fin de recalificar prueba; 2. Datos estadísticos; 3. Número de aciertos; 4. Cómo afecta en la calificación la exclusión de una pregunta; 5. Resultado en comparación con el grupo; 6. Valor de cada pregunta; 7. Solicitud de aplicar otra forma de calificación; 8. Solicitud de bajar el puntaje mínimo, flexibilización de la calificación; 9. Modelo psicométrico; 10. Proporción de los valores asignados a la prueba de aptitudes y de conocimientos; 11. Ejes temáticos y objetivos de la prueba; 12. Índice de dificultad, índice de discriminación, índice de validez y presunta ambigüedad; 13. Solicitud de exclusión de preguntas ambiguas, confusas, mal redactadas o con errores de ortografía; 14. Inquietudes respecto de las preguntas 84 a la 100; 15. Razones por las cuales se aplicó la prueba a todos los aspirantes inscritos; 16. Inquietudes respecto de si el número de personas inscritas afecta la calificación; 17. Inquietudes respecto de si el número de personas inscritas afecta la calificación; 17. Inquietudes respecto de si el número de personas que aprobaron la prueba de conocimientos no logra suplir las vacantes; 18. Solicitud de suspensión de términos o ampliación del término individual; 19. Solicitud de suspensión del concurso; 20. Solicitud de que se aprueben modificaciones al recurrente que fueron otorgadas a otros concursantes; 21. Solicitud de intervención de terceros (Procuraduría, ICFES, ministerios, peritos, pruebas periciales) para la revisión de preguntas, cuadernillos, metodología y calificación, en relación con las pruebas realizadas; 22. Revisión de preguntas específicas.

2 Escrito de demanda, folio 3.

3 Auto admisorio, folio 2.

4 Sentencia de primera instancia, folio 10.

5 Idem.

6 El ciudadano Diego Mauricio Higuera Jiménez añadió que la sentencia de primera instancia habría sido dictada con una demora excesiva. Por último, con el propósito de reforzar su argumento sobre el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción de tutela, refirió las demoras que habría enfrentado un ciudadano que interpuso acción de nulidad simple

contra la Resolución CJR20-0202.

7 Escrito de demanda, folio 1.

8 Idem, folio 2.

9 Idem, folio 3.

10 Idem.

11 Artículo 2.2.3.1.3.1. del Decreto 1834 de 2015.

12 Sentencia de segunda instancia, folio 7.

13 Al respecto, manifestó lo siguiente: «[L]a decisión de retrotraer el concurso a la etapa de práctica de pruebas no significa una atribución desproporcionada o arbitraria de una facultad administrativa, contrario a ello, supone encarrilar un proceso que por distintas situaciones se desvió del cauce y puso en riesgo la selección objetiva pretendida» Idem, folio 16.

14 Escrito de demanda, folio 1.

15 Idem.

16 Escrito de demanda, folio 4.

17 Escrito de demanda, folio 5.

18 Escrito de demanda, folio 11.

19 Al respecto, la Sala manifestó que la respuesta «se compagina con lo solicitado, siendo el contenido del citado oficio acorde con el pedimento, sin que pueda considerarse como evasivo o incompleto por no ajustarse con exactitud a las aspiraciones del aquí tutelante». Sentencia de primera instancia, folios 14 y 15.

21 Escrito de demanda, folio 4.

22 Idem, folio 1.

23 Idem.

24 Idem.

25 Escrito de demanda, folio 4.

26 Idem.

27 Escrito de impugnación, folio 4.

28 Idem.

29 Resolución PCSJA18-11077, del 16 de agosto de 2018.

30 Fallo de segunda instancia, folio 8.

31 Idem, folio 9.

32 En similar sentido, el inciso uno del artículo 71 del Código General del Proceso dispone: «Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia».

33 Sentencia T-070 de 2018.

34 Sentencia T-269 de 2012, reiterada en la Sentencia T-255 de 2021.

35 Sentencia T-304 de 1996.

36 Artículo 71 del Código General del Proceso.

37 Idem.

38 Artículo 86 de la Constitución.

39 Idem.

40 Idem.

41 Sentencias T-697 de 2006, T-176 de 2011, T-279 de 2021, T-292 de 2021 y T-320 de 2021.

42 Sentencias T-176 de 2011 y T-320 de 2021.

43 Anexo 7 del expediente digital.

44 Corte Constitucional, sentencia T-593 de 2017. En concordancia con el inciso 5º del artículo 86 de la Constitución44, el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares. En concreto, el numeral 4º dispone que la acción de tutela será procedente contra acciones y omisiones de particulares cuando el accionante “tenga una relación de subordinación o indefensión” respecto del accionado.

45 Sentencias T-020 de 2019, T-010 de 2019, T-432 de 2018, T-406 de 2018, T-399 de 2018, T-292 de 2018, SU-090 de 2018, T-580 de 2017.

46 Sentencia T-273 de 2015.

47 Sentencias T-307 de 2017, SU-339 de 2011, T-038 de 2017 y SU-108 de 2018.

48 Sentencias T-171 de 2021, T-132 de 2020, T-222 de 2014 y T-211 de 2009.

49 Idem.

50 Idem.

51 Sentencia T-034 de 2021.

52 Entre otras, sentencias T-505 de 2017, T-178 de 2017, T-271 de 2012, T-146 de 2019, T-467 de 2006, T-1256 de 2008, T-1059 de 2005, T-270 de 2012, T-041 de 2013, T-253 de 2020, SU-077 de 2018.

53 Sentencias T-505 de 2017, T-146 de 2019, T-270 de 2012.

55 Idem.

56 Idem.

57 Tras analizar la línea jurisprudencial existente en la materia, la Corte manifestó lo siguiente en la Sentencia T-049 de 2019: «[L]a Corte Constitucional recalcó en la sentencia T-315 de 1998, reiterada en los fallos T-1198 de 2001, T-599 de 2002, T-602 de 2011 y T-682 de 2016, que la acción de amparo, en principio, no procede para controvertir los actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos, salvo en los siguientes casos:- Cuando la persona afectada no tenga mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional.- 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».

58 Sentencia T-314 de 1998.

59 Sentencia T-292 de 2017.

60 Sentencias T-227 de 2019, T-049 de 2019, T-438 de 2018, T-160 de 2018, T-610 de 2017 y T-551 de 2017.

61 Sentencia T-049 de 2019.

62 En ambos casos, la Corte revisó dos acciones de tutela de personas que habían sido excluidas de sendos concursos de méritos como consecuencia de razones que comprometían sus derechos fundamentales: en un caso, la exclusión se basó en el hecho de que el concursante tenía un tatuaje en su cuerpo; mientras que en el otro la determinación se basó en la estatura del aspirante. En opinión de la Corte, tales controversias excedían el ámbito de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues planteaban un estricto problema de constitucionalidad, y no de legalidad. Por tal motivo, estimó procedente la solicitud de amparo.

63 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de noviembre de 2021, radicado 25000-23-37-000-2015-01583-01.

64 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección

B, sentencia del 5 de agosto de 2021, radicado 25000-23-42-000-2015-01777-01 2808-18. En esta misma dirección, en providencia del 8 de julio de 2021, la Subsección A de la Sección Segunda de la misma corporación manifestó que «[l]a jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones» Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Auto del 8 de julio de 2021, radicado 66001-23-33-000-2018-00186-01 3139-19.

65 Sentencia SU-201 de 1994. A propósito de la distinción entre los actos administrativos de carácter definitivo y los de trámite y ejecución, la Corte manifestó lo siguiente en la Sentencia T-292 de 2017: «[S]e puede colegir, que los actos preparatorios, de trámite y de ejecución, no son en principio demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Por tanto, de generar una eventual vulneración de derechos fundamentales, su análisis procedería a través de la acción de tutela».

66 Sentencia SU-201 de 1994.

67 Idem. Este criterio fue reiterado en la Sentencia T-945 de 2009. En esa oportunidad, la Corte conoció una acción interpuesta, en el marco de un concurso de méritos de docentes y directivos docentes a nivel nacional, contra un acto administrativo que publicó los resultados de las pruebas de conocimientos y aptitudes. En aplicación de la regla en comento, dicho acto no era susceptible de ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Habida cuenta de lo anterior, la Corte declaró que la solicitud de amparo era procedente en la medida en que «los accionantes carecen, prima facie, de otros medios de defensa judicial y, por tanto, de acciones eficaces para la protección inmediata de los derechos fundamentales».

68 Idem.

69 Sentencia SU-201 de 1994.

70 Sentencia SU-617 de 2013.

71 Sentencias C-431 de 2000, C-640 de 2002, C-649 de 2002, C-028 de 2006, C-004 de 2017 y C-643 de 2012.

72 Sentencias C-249 de 2012, T-687 de 1999, C-121 de 2004.

73 Sentencias C-193 de 2020, C-140 de 2020, C-118 de 2018, C-017 de 2018, C-373 de 2016 y C-246 de 2004.

74 Sentencia SU-077 de 2018.

75 Sentencias T-253 de 2020, SU-077 de 2018, T-682 de 2015 y SU-617 de 2013.

76 Sentencia SU-077 de 2018.

77 Idem.

78 Inciso primero del artículo 125 superior.

79 Idem, inciso segundo.

80 En la Sentencia SU-539 de 2012, la Corte Constitucional resumió, en los siguientes términos, las reglas que se incorporan en el artículo 125 superior: «(i) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) se exceptúan de ellos los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; (iii) para el caso en que ni la Constitución ni la Ley haya fijado el sistema de nombramiento, éste se realizará mediante concurso público; (iv) el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y, (v) en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrán determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera».

81 Sobre el desarrollo jurisprudencial de esta disposición, ver sentencias C-098 de 2019, C-118 de 2018, C-338 de 2011, C-753 de 2008, C-335 de 2008, C-909 de 2007, C-736 de 2007.

82 Al respecto, ver sentencias C-098 de 2019, C-263 de 2013, C-619 de 2012, C-957 de 2007, C-955 de 2007 y C-458 de 2004.

83 Sentencia C-588 de 2009.

84 Sentencias SU-539 de 2012, C-1230 de 2005 y C-588 de 2009.

85 En la Sentencia C-1230 de 2005, la Sala Plena ahondó en esta faceta al indicar que la carrera administrativa es «un proceso [técnico] de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permite garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellos factores de valoración que chocan con la esencia misma del Estado social de derecho».

86 Sentencia C-371 de 2019. La relevancia de la carrera administrativa para el orden constitucional estriba en que es el «instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública» . Es el medio que mejor fomenta que la selección, la promoción, el ascenso y el retiro de los empleados públicos se decidan con arreglo al criterio del mérito. Según este planteamiento, la carrera administrativa y el mérito son conceptos indisociables.

87 Al respecto, en las sentencias C-077 y C-172 de 2021, se lee lo siguiente: «[E]s válido afirmar que el Constituyente de 1991 consideró como elemento fundamental del ejercicio de la función pública el principio del mérito y que previó a la carrera, sistema técnico de administración del componente humano, como un mecanismo general de vinculación» [énfasis fuera de texto].

88 Sentencia C-503 de 2020.

89 Sentencia SU-539 de 2012.

90 Sentencia C-172 de 2021.

91 Sentencia C-645 de 2017.

93 Sentencia T-380 de 1998.

94 Sentencia C-901 de 2008.

95 Sentencia C-211 de 2007.

96 Sentencia SU-539 de 2012.

97 Sentencia SU-539 de 2019.

98 Idem.

99 Sentencia SU-553 de 2015.

100 Sentencia C-553 de 2010.

101 Sentencia T-1032 de 2005.

102 Sentencias SU-617 de 2013, T-682 de 2016 y T-470 de 2007, entre otras.

103 Sentencias T-682 de 2016 y T-470 de 2007, entre otras.

104 Sentencia T-256 de 1996.

105 Sentencia T-682 de 2016.

106 Sentencia C-084 de 2018.

107 Idem.

108 Resulta oportuno indicar que el antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) establecía, en su artículo tercero, que «las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado». Esta disposición brindaba sustento jurídico a la posibilidad de que, con fundamento en el principio de la eficacia, la Administración pudiese enmendar motu proprio las aludidas nulidades procesales. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró la inexequibilidad del enunciado «de oficio», en Sentencia del 17 de octubre de 1984 (expediente 1216).

109 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vol. III, Bogotá, D.C., 2012, pp. 210 y 211.

110 Idem, p. 210.

111 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2020, radicación n.° 76001-23-33-000-2020-00895-01.

112 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 3 de septiembre de 2020, radicación n.° 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17).

113 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 3 de septiembre de 2020, radicación n.° 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17).

114 Sentencia C-131 de 2004.

115 Sentencia T-180A de 2010.

116 Sentencia T-174 de 1997.

117 Sentencias C-1194 de 2008, T-321 de 2007 y C-349 de 2004.

118 Sentencia T-248 de 2008.

119 Sentencias C-235 de 2019 y C-551 de 2015.

120 Sentencia C-084 de 2018.

121 Idem. Al respecto, en la Sentencia T-730 de 2002, la Corte manifestó lo siguiente: «[C]uando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende la garantía de que las decisiones adoptadas por la Administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal así como las expectativas que la propia [A]dministración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, ‘deberán ceñirse a los postulados de la buena fe’».

122 Sentencia T-095 de 2002,

123 Sentencia T-298 de 1995.

124 Idem.

125 Sentencias T-405 de 2019, T-268 de 2018, T-199 de 2018, T-058 de 2017, T-012 de 2017, T-174 de 2016.

126 Idem.

127 Sentencias T-141 de 2004, T-475 de 1992.

128 Sentencia T-248 de 2008.

129 Sentencia T-295 de 1999.

130 Sentencia T-248 de 2008.

131 A propósito de la ausencia de derechos adquiridos, en la Sentencia C-957 de 1999, la Sala Plena manifestó lo siguiente: «No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan solo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas».

132 Sentencia C-478 de 1998.

133 Sentencia C-957 de 1999.

134 Sentencia C-478 de 1998.

135 Sentencia T-850 de 2010.

136 Sentencia T-200 de 2009.

137 En tales providencias la Corte ha dispuesto la adjudicación de subsidios familiares de vivienda (sentenciaT-617 de 1995), el ofrecimiento de formación laboral para que se desempeñen en otra actividad económica (SU-360 de 1999), el acceso a créditos blandos (SU-601A de 2009) y, aun, el reconocimiento y pago de las mejoras hechas por los ocupantes

sobre los bienes de uso público (T-034 de 2004).

138 Sentencia C-131 de 2004.

139 Sentencia C-957 de 1999. En el mismo sentido, sentencia C-131 de 2004 y T-508 de 2016.

140 Sentencia T-417 de 2015.

141 Sentencias C-304 de 2019, T-262 de 2019, T-453 de 2018 y T-701 de 2017.

143 Artículo 41 de la Ley 1437 de 2011.

144 Artículos 76 de la Ley 1437 de 2011.

145 Artículo 13 de la Ley 1755 de 2015.

146 Sentencias T-012 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-1089 de 2001, T-1160A de 2001, T-1009 de 2001, SU-975 de 2003, T-455 de 2014, C-951 de 2014, entre otras.

147 Sentencias T-147 de 2006, T-108 de 2006, T-490 de 2005, T-1130 de 2005, T-373 de 2005, entre otras.

148 Sentencias T-481 de 1992, T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

149 Sentencias T-167 de 2013 y C-748 de 2011, reiteradas por la T-206 de 2018.

150 Idem.

151 Id.

152 Id.

153 Cfr. Art. 158.

154 Sentencias T-1023 de 2006 y T-180 de 2015.

155 Sentencia T-227 de 2019.

156 Acuerdo PCSJA18-11077, del 16 de agosto de 2018.

157 Artículo primero de la Resolución CJR20-0202.

158 Artículo primero del Acuerdo PCSJA108-11077.

159 Acuerdo PCSJA108-11077.

160 Artículo 3 del Acuerdo PCSJA108-11077.

161 Idem.

162 Idem.

163 Idem.

164 Idem.

165 Idem.

166 Artículo 3 del Acuerdo PCSJA108-11077.

167 Así consta en las consideraciones de la Resolución CJR19-0632 de 2019.

168 Artículo primero de la Resolución CJR19-0632 de 2019.

169 Artículo segundo de la Resolución CJR19-0679.

170 Apartado «5. Error de diagramación» de la Resolución CJR19-0877 de 2019.

171 Apartado «6. Razones para corregir la calificación inicial» de la Resolución CJR19-0877 de 2019.

172 Apartado «7. Autorización o consentimiento para recalificar – Vulneración de la confianza legítima al calificar de nuevo toda la prueba – Firmeza de los actos administrativos».

173 Apartado «24. Repetir la prueba» de la Resolución CJR19-0877 de 2019.

174 Resolución CJR20-0202 de 2020.

176 Idem.

177 Artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

178 Esta consideración encuentra asidero en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha afirmado que «las decisiones que se dictan en el desarrollo de un concurso de méritos para la provisión de empleos, generalmente constituyen actos de trámite y contra estos no proceden los recursos de la vía gubernativa ni los medios de control que regula la Ley 1437 de 2011». Sentencia del 1 de junio de 2016, dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, radicación n.° 76001-23-33-000-2016-00294-01(AC).

179 Folio 5 del escrito de la demanda presentada por Pedro Alirio Quintero Sandoval.

180 Sentencia del 2 de julio de 2020, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicación n.° 11001-03-15-000-2019-04731-00(AC).

181 Sentencias C-534 de 2016, C-645 de 2016, C-127 de 2018, C-618 de 2015, T-748 de 2015, C-532 de 2013, C-098 de 2013, SU-446 de 2011 y C-333 de 2012.

182 Idem, folio 16.

183 Idem, folio 22.

184 Escrito de demanda presentado por Pedro Alirio Quintero Sandoval (T-8.258.202).

185 Sentencia T-227 de 2015.

186 Folio 1 de la Resolución CJR20-0202.

187 Folio 2 de la Resolución CJR20-0202.

188 Folio 2 de la Resolución CJR20-0202.

189 Folio 15 del oficio n.°OPT-A-2716/2021, presentado por la Universidad Nacional de Colombia.

190 Idem.

191 Idem, folio 16.

192 Idem, folio 22.

193 Resolución PCSJA18-11077, del 16 de agosto de 2018.

194 Las cinco solicitudes específicas que plantea el accionante, que no fueron abordadas en la respuesta de la Universidad Nacional, son las siguientes: «i) Discriminar las 226 supuestas preguntas que contienen los errores, en cada uno de los cargos evaluados; y explicar en qué consistió el mismo; ii) Indicar de las 226 supuestas preguntas que contienen los errores, cuáles fueron las respuestas dadas por todos los concursantes; a cada opción de respuesta; y si la que tuvo mayor cantidad, en que porcentaje fue y si corresponde a la considerada correcta por la Universidad Nacional; y porque a pesar de lo anterior, no lo es para los expertos; iii) Cuál fue la razón por la cual primero, no se procedió a realizar la verificación manual de las hojas de respuesta si se presentaron dificultades con el lector óptico, procediendo de manera directa a anularla; iv) Cuántas y cuáles preguntas se consideran que no guardan relación con el cargo evaluado; discriminado por los mismos; y por qué en caso tal, que no amerite duda o discusión, la mejor alternativa es darla por valida o eliminarla a todos los participantes; v) De las preguntas que consideran tiene varias opciones de respuesta, están en el mismo grado de veracidad, o no contienen alguna de ellas, algún grado de distractor, y cuál fue la opción de respuesta m s acertada por los participantes, cuál fue el porcentaje que tuvo cada opción de respuesta; y si la mayor, fue la que la Universidad Nacional considera acertada». Escrito de demanda, folios 27 y 28.

195 Sentencia T-490 de 2018.

196 Sentencia T-1062 de 2010, reiterada en la Sentencia T-070 de 2018.

197 Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencias del 27 de septiembre de 2018, expediente 3319-13 y Sentencia del 2 de octubre de 2019, expediente 2162-18.

198 Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencias del 17 de noviembre de 2016, radicado 0410-09 y Sentencia del 2 de octubre de 2019, expediente 2162-18.