

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado ponente Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 25000-23-42-000-2023-00091-00
Demandante: David Sanabria Rodríguez
Demandado: Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Procede la Sala a pronunciarse sobre la demanda presentada por el señor David Sanabria Rodríguez contra la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al tenor de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

I. Antecedentes

1. La demanda

En ejercicio del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, el señor David Sanabria Rodríguez por intermedio de apoderado, presentó demanda ante la Sección Segunda del Consejo de Estado, formulando sus pretensiones en los siguientes términos:

“Se declare, la nulidad del acto administrativo ficto del Consejo Superior de la Judicatura- Unidad Administrativa de la Carrera Judicial, manifestado como aviso de interés dentro de la convocatoria 20, donde se indica:

AVISO DE INTERÉS PARA LOS INTEGRANTES DE LOS REGISTROS DE ELEGIBLES DEL CARGO DE JUECES CIVILES DEL CIRCUITO QUE CONOCEN DE PROCESOS LABORALES (CONVOCATORIA 20) Y DEL CARGO DEL JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO (CONVOCATORIA 22).

En mi condición de Directora de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial y de conformidad con lo decidido por la Corporación en la sesión del 09 de agosto de 2018, informo:

Que en atención a las múltiples solicitudes presentadas por los integrantes del Registro de Elegibles del cargo de Jueces Civiles del Circuito que conocen de procesos laborales (Convocatoria 20), se determinó habilitarles la opción sede para las vacantes del cargo de Juez Civil del Circuito de la

convocatoria 22, condicionado a que, una vez hecha la respectiva publicación de las vacantes, si los integrantes del registro de elegibles de la convocatoria 22 (Acuerdo PSAA13-9939 de 2013) optan, sólo se remitirá la relación de aspirantes en la que ellos hagan parte. En caso de que éstos no manifiesten su intención de sede, la referida relación se conformará con los integrantes del registro de elegibles de la convocatoria 20 (Acuerdo PSAA12-9135), que hayan optado por las sedes publicadas”.

2. Del trámite de la demanda

Mediante auto del 13 de diciembre de 2022 el Consejo de Estado resolvió declarar su falta de competencia para conocer del asunto en única instancia, lo anterior bajo la premisa de que la demanda presentada por el señor Sanabria Rodríguez corresponde en realidad al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA. Como fundamento de su decisión, la alta Corporación expuso en síntesis lo siguiente:

“(…) Lo anterior, debido a que el acto acusado es de contenido particular, y además, no se configura ninguno de los supuestos normativos para la procedencia excepcional de medio de control de simple nulidad, específicamente el dispuesto en el numeral 1 del inciso 4 del artículo 137 que señala “cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero”.

Ello, por cuanto en caso de acceder a la pretensión de nulidad, se podría llegar a generar el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor de quienes actualmente ocupan en provisionalidad, los cargos de jueces del circuito.

En otras palabras, de llegarse a declarar la nulidad del acto administrativo reprochado, quienes ocupan el cargo en provisionalidad tendrían el derecho a permanecer en él, mientras se surte la provisión del mismo mediante el sistema de carrera, generando el pago de salarios y prestaciones sociales que se concretan en un beneficio económico”.

Una vez remitido el expediente a este Tribunal y repartido a este despacho, se profirió el auto del 29 de mayo de 2023 en donde se dispuso requerir al apoderado de la parte demandante para que adecuara la demanda de la referencia al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, otorgándole para tales efectos el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del referido proveído. Concurrido el mencionado término, el proceso ingresó al Despacho con informe secretarial que precisa que al cabo del vencimiento *“no se recibe ninguna comunicación o memorial”.*

II. Consideraciones

1. Competencia

En el presente asunto, la Sala es competente para decidir sobre el rechazo de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el literal g) del numeral 2º del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo – CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 243 ibídem.

2. Rechazo de la demanda

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece los supuestos en los cuales el juez deberá rechazar la demanda y ordenar la devolución de los anexos, así:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. (...)

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

En estos términos, se tiene que el legislador de lo contencioso administrativo dispuso de manera taxativa tres (3) supuestos de hecho que necesariamente conllevan a la consecuencia jurídica del rechazo de la demanda por parte de los jueces que integran esta jurisdicción.

3. De los actos administrativos enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos, que bien puede ser proferida por una autoridad pública o por un particular en el ejercicio de funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política o por la legislación. En este sentido, la teoría del acto administrativo ha entendido que el acto administrativo es el mecanismo que tiene la administración para crear, extinguir o modificar determinadas situaciones jurídicas.

Pues bien, a efectos de determinar los actos que son susceptibles de control jurisdiccional, se tiene que los actos administrativos, desde el punto de vista procedimental, se clasifican en: i) actos preparatorios, que son aquellos que se expiden como parte del procedimiento con el fin de darle continuidad a determinado trámite impartido por la administración; ii) actos definitivos, entendidos estos como aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación, porque *“resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido”*; y finalmente, iii) los actos administrativos de ejecución, que son aquellos que se profieren con la finalidad de dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

De cara al supuesto contemplado en el numeral 3° del artículo 169 del CPACA y teniendo en cuenta la clasificación expuesta en precedencia, conviene puntualizar además que el Consejo de Estado ha venido decantando en reiterados pronunciamientos los parámetros aplicables en relación con el acto administrativo enjuiciable, precisando al respecto que los actos preparatorios o de trámite no son susceptibles de control judicial alguno por parte de las autoridades que integran esta jurisdicción, sino que únicamente podrán enjuiciarse los actos definitivos. En la sentencia del 14 de mayo de 2020¹ la Sección Segunda expuso:

“2.2. Los actos administrativos pasibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos.⁵ En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo:⁶

- i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.*
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.*
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».*
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».*

Igualmente, esta corporación ha precisado que los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos, esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».

Bajo este marco conceptual, es válido sostener que la 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. En consecuencia, el control judicial de las decisiones administrativas definitivas se torna obligatorio dentro de un Estado Social de Derecho, en aras de garantizar su validez, así como los valores constitucionales, el imperio del principio de legalidad y los derechos subjetivos de los asociados”. (Subraya la Sala)

Puntualmente en relación con los actos expedidos en el trámite de un concurso de méritos, conviene precisar que en sentencia del 15 de octubre de 2019², el alto tribunal consideró:

“... Ahora bien, no todos los pronunciamientos de la administración tienen la vocación de crear, modificar o extinguir una situación jurídica; existen manifestaciones que no tienen estas características, como son los actos de trámite, que le permiten a la autoridad administrativa impulsar una actuación que es necesaria para la formación del acto administrativo definitivo, entre los que se encuentran los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria, a menos que el acto de trámite impida la continuidad de la actuación administrativa; por ello, es de suma importancia clarificar si el pronunciamiento

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 14 de mayo de 2020. Expediente 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18). Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 15 de octubre de 2019. Expediente 25000-23-42-000-2017-01441-00 (1846-19). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

de la administración es de trámite o definitivo con el propósito de que proceda el control judicial o no.

10. Al respecto, la doctrina ha definido a los actos administrativos de trámite como «aquellos que le dan la celeridad y movimiento requeridos a la actuación administrativa, los que impulsan el trámite propio de la decisión que ha de tomarse...».

En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado sobre el particular que «Son actos de trámite o preparatorios, los actos preliminares que toma la administración para adoptar una decisión sobre el fondo de un determinado asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular »

(...) En vista de lo anterior, es necesario precisar que en tratándose de concurso público, esta Corporación existe posición pacífica en el sentido que los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria son actos de trámite, pues solo se considera definitivo el que contiene la lista de elegibles que ha de usarse para proveer los cargos que se sometieron a concurso”. (Subrayado ausente en el texto original)

Similares consideraciones fueron consignadas en la sentencia del 5 de noviembre de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado³ al resolver de fondo una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con los actos administrativos expedidos por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. en el marco del “Concurso de Méritos N.º sdp-cu-001-2012, para la designación de los curadores urbanos Nos 2 y 3 de Bogotá D.C.”:

“(...) Por regla general son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.

En los concursos de méritos la jurisprudencia ha sido del criterio que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado. Sin embargo, también se ha dicho que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado, en relación con los actos administrativos de calificación que eliminan a los participantes que, al igual que la lista de elegibles «son actos típicamente definitivos de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa”. (Destaca la Sala)

III. Del caso concreto

En el presente caso, el señor David Sanabria Rodríguez presentó demanda solicitando declarar la nulidad del aviso de interés expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con el fin de ofrecer información de interés a

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 5 de noviembre de 2020. Expediente N° 25000-23-41-000-2012-00680-01 (3562-15). Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

los integrantes de los registros de elegibles del cargo de jueces civiles del circuito que conocen de procesos laborales, y a quienes integran la lista de elegibles del cargo de juez civil del circuito.

Es de anotar que los concursos de méritos adelantados para proveer estos cargos fueron convocados por el Consejo Superior de la Judicatura mediante los Acuerdos No. PSAA12-9135 del 12 de enero de 2012 y No. PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013.

Ahora bien, dadas las particularidades del caso, conviene puntualizar también que en el acápite de “fundamentos fácticos” de la demanda, el actor expuso las siguientes consideraciones:

“(...) Se trata de un acto administrativo ficto o verbal pues no existe una sustentación, a pesar que se hizo la solicitud para acceder al mismo por derecho de petición (sin que a la fecha de la presentación de esta demanda se haya recibido respuesta), sino una orden manifestada en el link de RAMA JUDICIAL – UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA CARRERA JUDICIAL – CONCURSO A NIVEL CENTRAL – FUNCIONARIOS DE CARRERA DE LA RAMA JUDICIAL, CONVOCATORIA 22. AVISOS DE INTERÉS, que concede la posibilidad de optar a los Jueces Civil del Circuito que conocen de procesos laborales que participaron en la convocatoria 20 para que puedan optar por los cargos de Jueces Civiles del Circuito que se adelantó bajo los ritos de la convocatoria 22, desconocimiento (sic) abiertamente los parámetros del concurso de méritos.

3.3. Acto administrativo o manifestación de la administración de índole general, porque incluye a los cargos de Jueces Civiles del Circuito, en la lista de opciones para ser ocupadas por quienes nunca participaron en el concurso para proveerlos, como son en este caso, son los Jueces Civiles del Circuito que conocen de procesos laborales que participaron en el Concurso de la Convocatoria No. 20 de 2012, y, al mismo tiempo excluyen esas vacantes a quienes participaron y/o participen para su provisión como ejemplo las convocatorias 22 y 27, produciendo de esta manera efectos en general.

(...) 3.4. Es un acto administrativo de carácter definitivo pues las vacantes que se llenen, al igual que los retiros que se generen producto de esta decisión quedan resueltos o concluidos, de manera que se les retira, prematuramente, a los provisionales que ocupan los cargos y a quienes aspiraron y/o aspiren a ocupar el cargo se les priva de esa posibilidad de acceso al servicio judicial.

3.5. De otro lado, conviene indicar que, también estamos ante un acto administrativo de naturaleza mixta pues pese a ser general produce y producirá efectos a cada funcionario que sea retirado, prematuramente, y a quienes concursaron para ocupar ese cargo y, a futuro, a quienes concursen para ocuparlo”.

Teniendo en cuenta los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos en el acápite de consideraciones, la Sala precisa que se aparta de la argumentación expuesta en precedencia, y ello es así, porque el propio tenor literal del acto cuya nulidad se solicita permite colegir que no se trata de un acto administrativo definitivo sino que contiene una manifestación de carácter informativo que fue proferido con la finalidad de comunicar una determinación tomada por la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

Además, se advierte que la jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción ha sido unánime al puntualizar que por regla general la lista de elegibles es el único acto administrativo susceptible de ser objeto de control de legalidad en el marco del procedimiento administrativo asociado a las convocatorias de los concursos de méritos. Por ello la única excepción a esta limitante es la de los actos de trámite que contienen manifestaciones unilaterales de la voluntad de la administración que impiden continuar con la actuación, lo que en el marco de un concurso de méritos se materializa concretamente en aquellos actos de calificación que eliminan al aspirante a determinado cargo de carrera administrativa.

Sin perjuicio alguno de lo expuesto hasta este punto, se observa que atendiendo a los considerandos vertidos por el Consejo de Estado al remitir por competencia el expediente a esta Corporación, y también en beneficio del derecho de acceso a la administración de justicia, se requirió mediante auto del pasado 29 de mayo al apoderado de la parte demandante para que adecuara la demanda a lo dispuesto en el artículo 138 del CPACA, teniendo en cuenta los requisitos esenciales de admisibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, entre los que se destaca el carácter particular del acto administrativo demandado y la pretensión de restablecimiento del derecho.

No obstante, se reitera que el contenido de la actuación cuya nulidad se solicita permite concluir que no se trata de un acto definitivo, y que, aun aceptando en gracia de discusión lo afirmado por la parte demandante al sostener que la decisión de habilitar a los integrantes del registro de elegibles del cargo de jueces civiles del circuito que conocen de procesos laborales la opción de sede para las vacantes del cargo de juez civil del circuito, constituye en sí misma un acto administrativo que crea, extingue y/o modifica situaciones jurídicas, se tiene que esta determinación no se encuentra plasmada en el aviso de interés que fue transcrito en el acápite de pretensiones de la demanda, sino que se trata de una decisión proferida por la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura en la sesión del 9 de agosto de 2018, y que fue comunicada al actor mediante el texto que pretende demandar ante esta jurisdicción, que como se ha dicho, es un mero acto informativo que se limitó a darle publicidad a una decisión tomada por la entidad demandada.

Por ello no se puede darle curso a este medio de control en los términos pretendidos por el apoderado de la parte actora, y esta causal conlleva al rechazo de la demanda.

IV. Conclusión

La Sala resolverá rechazar la demanda por encontrar configurado el supuesto de hecho contemplado en el numeral 3° del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en tanto el aviso transcrito en la pretensión de nulidad de la demanda no es en sí mismo un acto administrativo definitivo que impida continuar con la actuación, sino que se trata de un aviso tendiente a informar a los integrantes del registro de elegibles de una determinación tomada por la entidad demandada en el marco de la respectiva convocatoria al concurso de méritos señalada en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección E,

Resuelve:

Primero.- Rechazar la demanda presentada por el señor David Sanabria Rodríguez, teniendo en cuenta las razones expuestas en la parte considerativa.

Segundo.- Devuélvanse los anexos físicos sin necesidad de desglose, y déjense las constancias de rigor en el Sistema de Gestión Judicial Samai.

Tercero.- Una vez ejecutoriado este proveído, archívese el presente proceso.

Notifíquese y cúmplase

Firmado electrónicamente

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado

Firmado electrónicamente

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado

Firmado electrónicamente

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.