

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Señores Magistrados  
**Corte Suprema de Justicia**  
Ciudad

**Ref. Acción de tutela con medida provisional**  
**Accionante: Yolanda Velasco Gutiérrez**  
**Accionado: Consejo de Estado – Sala Plena**

Cordial saludo

**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**, mayor de edad, con domicilio en esta ciudad, identificada como aparece junto a mi firma, actuando en nombre propio, me permito presentar acción de tutela contra la Sala Plena del Consejo de Estado, por la violación de mis derechos fundamentales al **debido proceso, acceso a cargos públicos y derechos de carrera**.

#### **Hechos:**

- 1.** La Secretaría General del Consejo de Estado, publicó Invitación para proveer empleos vacantes en provisionalidad (Acuerdo 080 de 2019), entre otros, el de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Cargo que fue ofertado con ocasión de la renuncia presentada por la doctora Amparo Oviedo Pinto. Aceptada mediante el Acuerdo 036 del 11 de febrero de 2025, a partir del 1º de mayo de 2025.
- 2.** Atendiendo el cronograma, nos inscribimos un total de 75 personas.
- 3.** La Sala de Gobierno de dicha Corporación preseleccionó 19 personas. Incluyendo la suscrita accionante, 10 de los inscritos tenemos la condición de jueces administrativos en carrera.
- 4.** La Sala Plena, en sesión del 17 de junio de 2025, eligió a la doctora Graciela Tangarife Betancourt quien, a la fecha y desde hace aproximadamente 5 años, no cuenta con vinculación con la Rama Judicial.
- 5.** La Sala Plena del Consejo de Estado **no** priorizó el nombramiento del personal de carrera, al elegir una persona que no pertenece al sistema de carrera judicial. Vulneró con ello la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en las sentencias C-288 de 2014 y C-134 de 2023.
- 6.** A la fecha no se han publicado los correspondientes actos administrativos de nombramiento, como ordena el parágrafo del artículo 65 del CPACA.

#### **Derechos invocados como vulnerados**

Se solicita el amparo de los derechos a **la igualdad, al debido proceso, acceso a cargos públicos y derechos de carrera**, consagrados en los artículos 13, 29,

40, 53 y 125 de la Constitución Política de Colombia.

### **MEDIDA PROVISIONAL**

Se hace necesario que el juez constitucional profiera una medida provisional, para suspender los efectos del nombramiento realizado por la sala Plena del Consejo de Estado el pasado 17 de junio de 2025, mediante el cual nombró a personal ajeno a la carrera judicial en el cargo de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda.

Tal medida resulta necesaria para evitar que, ante una eventual protección se hayan consolidado derechos a favor de la nombrada y que ejerza sus competencias como magistrada legitimada por actos administrativos inconstitucionales e ilegales.

### **Procedibilidad**

#### **Perjuicio irremediable**

Esta acción es procedente ante la inminencia de que se consolide un perjuicio irremediable, como lo es la pérdida de oportunidad en ser nombrado en uno de los cargos cuyo procedimiento se cuestiona. Se trata de un nombramiento temporal que podría extinguirse antes de que el juez natural de la acción asuma su conocimiento y decrete una eventual medida cautelar. Téngase en cuenta que, la Sala Plena del Consejo de Estado se encuentra impedida para conocer de la acción ordinaria; situación que dilata aún más la decisión del caso.

Bajo ese supuesto, se hace necesario el amparo transitorio de los derechos fundamentales hasta que el Consejo de Estado, Sala de Conjuces, pueda conocer y proferir una medida provisional. En este momento no es posible iniciar el proceso contencioso administrativo, pues no se han publicado los actos de nombramiento, como dispone el parágrafo del artículo 65 del CPACA.

#### **La acción electoral no resulta eficaz**

Si bien el ordenamiento jurídico prevé como mecanismo para controvertir el nombramiento de jueces el medio de control de nulidad del contencioso electoral, este no resulta idóneo. La competencia que despliega el juez del contencioso electoral es limitada. La Corte Constitucional ha indicado que, la acción de tutela es procedente cuando se trata de la imposibilidad de acceder a un cargo de manera oportuna, cuando se tiene el derecho:

*«ni la acción electoral, ni la acción de nulidad y restablecimiento del derecho son herramientas apropiadas para evita que se consume el perjuicio irremediable que se deriva del hecho de que quien tiene derecho a ocupar un cargo de carrera judicial no pueda acceder oportunamente a él».*

Y en sentencia de unificación SU-452 de 2024, reiteró:

*«[...] la Corte ha aceptado que se acuda al mecanismo del amparo constitucional cuando se pretende dejar sin efectos actos administrativos que*

*presuntamente lesionan derechos de carrera [...]»*

También ha aceptado la procedencia de la acción de tutela como mecanismo principal cuando se busque salvaguardar el principio del mérito:

*«No obstante, tratándose de actos administrativos de carácter particular y concreto que presuntamente lesionan los derechos de la carrera judicial, este Tribunal ha aceptado la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo definitivo, a fin de salvaguardar el principio del mérito, toda vez que “es el único criterio que debe regir el ingreso, la permanencia y el ascenso en la carrera judicial»<sup>1</sup>.*

### **Concepto de vulneración**

#### **El proceso y nombramiento de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el debido proceso.**

El nombramiento en provisionalidad es de carácter temporal, pues su esencia es la transitoriedad. La Corte en sentencia C-134 de 2023 señaló que las reglas por las que se rigen los nombramientos de carácter temporal son las fijadas en la sentencia C-288 de 2014, entre ellas la priorización de los empleados de carrera para cubrir dicha vacante. En el proceso de elección que realizó la Sala Plena del Consejo de Estado no se priorizó la elección de un funcionario de carrera. Tampoco se dieron a conocer los factores objetivos que determinaron el nombramiento de la doctora Graciela Tangarife Betancourt.

El artículo 68 de la Ley 2430 de 2024, que modificó el numeral 2° del artículo 132 de la Ley 270 de 1996, estableció la obligación de preferir el nombramiento del personal de carrera y del registro de elegibles cuando se presenten vacantes en los cargos de carrera:

*«ARTÍCULO 132. FORMAS DE PROVISIÓN DE CARGOS DE LA RAMA JUDICIAL. La provisión de cargos en la Rama Judicial se podrá hacer de las siguientes maneras:*

*[...]*

*2. En provisionalidad. <Numeral modificado por el artículo 68 de la Ley 2430 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> El nombramiento se hará en provisionalidad en caso de vacancia definitiva, hasta tanto se pueda hacer la designación por el sistema legalmente previsto.*

*Cuando se trate de vacancia temporal, en cargos de carrera judicial, se optará por un funcionario o empleado de carrera del despacho respectivo, siempre que cumpla los requisitos para el cargo, o por la persona que hace parte del Registro de Elegibles. Este nombramiento no excluirá a la persona del respectivo Registro para optar por un cargo en propiedad.*

*[...]».*

Al revisar la exposición de motivos del proyecto de reforma, la Corte Constitucional en la sentencia C-134 de 2023 destacó:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2019

«4.7 Carrera judicial [el proyecto] introduce el proceso de selección de ascenso con el que se busca reservar un porcentaje de los cargos para los que se adelanta concurso a participantes que ya se encuentra en carrera judicial en cargos inferiores **con el fin de incentivar el mérito.**

De igual manera, se plantea modificar el numeral 2 del artículo 132 en que se propone señalar que las designaciones en provisionalidad en cargos de carrera en caso de vacancia temporal hay dos opciones:

i) designar un funcionario o empleado de carrera del respectivo despacho siempre que cumpla los requisitos o proveen de las listas. ii) nombrar al que hace parte de la lista de elegibles, sin perjuicio de que esta persona opte posteriormente por un cargo en propiedad.

**Con esto se privilegia el nombramiento de personas que ya están en la carrera judicial o ad portas de ingresar por encontrarse en una lista de elegibles al tiempo que se restringe la posibilidad de realizar nombramientos enteramente discrecionales en estos cargos.<sup>2</sup>**  
(resaltado ajeno al texto)

Agregó que las consideraciones que hizo en la sentencia C-288 de 2014, al analizar la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, relativo a los empleos temporales, eran totalmente aplicables a la carrera judicial. En tal sentido, para suplir los empleos de carácter temporal, ante la ausencia de registros de elegibles, debe priorizarse el personal de carrera y la aplicación de criterios objetivos de selección. En dicha sentencia fijó la siguiente regla:

«3.7.7.5.2. La interpretación en virtud de la cual no existe una absoluta discrecionalidad del nominador para la realización del proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos, sino que, por el contrario, el mismo está limitado por los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la cual es constitucional, pues permite delimitar la actuación de la administración pública. Esta interpretación exige el cumplimiento de los siguientes parámetros:

(i) Para la provisión de los empleos temporales los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil anexando como mínimo la información exigida en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004.

(ii) **En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad.**

(iii) Se deberá garantizar la libre concurrencia en el proceso a través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad con suficiente anticipación.

(iv) El procedimiento de selección para los empleos temporales deberá tener en cuenta exclusivamente **factores objetivos** como: el grado de estudios, la puntuación obtenida en evaluaciones de Estado como las pruebas ICFES, ECAES, Saber Pro y Saber, la experiencia en el cumplimiento de funciones señaladas en el perfil de competencias y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar.” (resaltado del accionante)

---

<sup>2</sup> Tomado de la página web de la Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/administracion-de-justicia-3>

En síntesis, en la sentencia C-134 de 2023, la Corte puntualizó que las normas incluidas en la reforma a la Ley 270 de 1996, debían entenderse en el sentido señalado en la sentencia C-288 de 2014 (párr. 1717 y 1718) y que, en todo caso, el proceso para la elección de personal, cuando no existiera una lista de elegibles, debía respetar los principios generales de la función pública, «*en especial las de igualdad en el acceso, imparcialidad en la evaluación, publicidad en las etapas, moralidad en todas las actuaciones y celeridad en su resolución*»<sup>3</sup>.

La omisión de la Sala Plena del Consejo de Estado no solo contraría las disposiciones nacionales, sino que van en contra de los parámetros y recomendaciones internacionales. El 7º Congreso de las Naciones Unidas, que fijó los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura señaló que “*todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos*”<sup>4</sup>. Y en esa misma dirección el *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* hizo recomendaciones para garantizar la transparencia en la elección de personal que se citan a pie de página a lo largo de este documento.

Pero también, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

*“Para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de las y los operadores de justicia, la CIDH considera que es prioritario brindar una oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente **público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo**. De allí, que los Estados deben emitir de manera previa y públicamente las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfechos los requerimientos pueda acceder a los puestos de fiscal, juez, jueza, defensora o defensor público. Por otro lado, además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos.”*<sup>5</sup>

Lo anterior deja claro que, la transparencia en los procesos de elección de jueces, es un requisito constitucional y convencional, que impone dar las razones de mérito de la elección como manera de reducir el grado de discrecionalidad del nominador.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023

<sup>4</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, 5 de diciembre 2013, párrafos 79, 80 y 81. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

## El proceso y nombramiento de Magistrado para la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el principio del mérito (derechos de carrera)

El artículo 125 constitucional consagra el principio del mérito, tanto en el ingreso como en el ascenso de los empleos de los diferentes órganos y entidades del Estado, sin que se haya excluido de él a la Rama Judicial. La jurisprudencia constitucional ha señalado al mérito como principio transversal y piedra angular del servicio público.<sup>6</sup>

En este punto, es determinante señalar que, la carrera administrativa no puede entenderse, simplemente como el proceso de ingreso, sino que supone, la materialización del derecho a la movilidad o promoción<sup>7</sup>, es decir, que el servidor de carrera pueda ascender dentro de la jerarquía institucional. Y para tal efecto deben priorizarse los nombramientos de los cargos que posibiliten tal movilidad, de lo contrario, el contenido del artículo 125 se haría vacío e inane.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que los criterios con los que se deben elegir a los jueces, no pueden ser arbitrarios o subjetivos<sup>8</sup>, sino que deben obedecer a la identificación de los principios de eficiencia y eficacia en el desempeño del cargo de cada trabajador, valorados de manera objetiva y justa<sup>9</sup>, lo cual, resulta más transparente en los servidores de carrera, a través de su calificación de servicios, a diferencia de los de libre nombramiento y remoción que no reciben ninguna valoración, objetivamente verificable.

Permitir que personal que no pertenece a la carrera judicial sea nombrado como magistrado, cuando existe personal de carrera que se postuló, como es mi caso, con iguales o mejores condiciones, está proscrito por la jurisprudencia:

*“Siendo distintas las condiciones de los empleados de libre remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y **promoción**, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera.”<sup>10</sup>*

En la sentencia C-134 de 2023, que se ha venido citando, se recordó que el objetivo de los mandatos de protección de la carrera administrativa y el principio del mérito es impedir la cooptación y el clientelismo en la Rama Judicial<sup>11</sup>. En la

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2022

<sup>7</sup> Corte Constitucional C-1177 de 2001: “La incorporación de los cargos y empleos estatales al sistema de carrera administrativa, constituye un presupuesto esencial para la realización de propósitos constitucionales (...) ii.) Por otra parte, el de la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y ejercitar su derecho al trabajo en igualdad de condiciones y oportunidades, con estabilidad y **posibilidad de promoción**, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo.”

<sup>8</sup> Corte Constitucional C-102 de 2022. La jurisprudencia ha señalado que, si bien, el concurso público no es el único mecanismo para acreditar el mérito, la valoración de aspectos subjetivos como la idoneidad moral deben ser producto de una valoración transparente.

<sup>9</sup> Corte Constitucional C-391 de 1993 “En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una **carrera administrativa** diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el **ascenso** y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.”

<sup>10</sup> Corte Constitucional C-195 de 1994.

<sup>11</sup> “972. La Corte estima que los segmentos referidos ignoran el precedente de la Corte Constitucional sobre la materia. En la sentencia C-391 de 1993, la Corte señaló que la carrera administrativa queda frustrada cuando no se asegura su ingreso en

misma decisión se encontró constitucional el cambio normativo al artículo 132 que incorpora a la Ley Estatutaria la obligación de nombrar al personal de carrera y del registro de elegibles cuando se presentasen vacantes en los cargos de carrera (párr. 1719). Señaló la Corte que con ello se garantiza el respeto al mérito cuando en el orden de preferencia estaba el registro de elegibles y el servidor de carrera (párr. 179 y 1720).

Esta línea jurisprudencial de la protección del sistema de carrera por encima de otras formas de nombramientos, cuenta con múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional:

- Sentencia C-713 de 2008. Sostuvo que la designación de los jueces de apoyo itinerante debían hacerse de la lista de elegibles, sin importar que su cargo fuese tan solo temporal<sup>12</sup>.
- Sentencia C-588 de 2009. Declaró inexecutable el Acto Legislativo No. 01 de 2008, que pretendía incluir a provisionales que no habían participado de un concurso público en el sistema de carrera administrativa. En tal pronunciamiento sostuvo que la carrera administrativa es un principio constitucional que se aplica por excelencia para el acceso y ascenso al empleo público<sup>13</sup> y que debe primar sobre un régimen de libre nombramiento y remoción<sup>14</sup>.
- Sentencia C-249 de 2012. Señaló que la carrera administrativa es uno de esos valores o principios que no admite la modificación por parte del legislador. De ahí la trascendental importancia que la jurisprudencia le ha dado a la meritocracia<sup>15</sup>.

---

*razón al mérito y se toman medidas que torna la provisionalidad como regla general. También, en la sentencia C-162 de 1999, la Sala Plena advirtió que las medidas de descongestión deben respetar el mérito como criterio para ejercer la función judicial.” 975. La Sala toma nota de que este tipo de medidas desconocen la realidad de la carrera administrativa en los empleos de funcionarios judiciales de la rama. Según el informe del CSJ del año 2021, el porcentaje de jueces en carrera en el año 2021 en la jurisdicción ordinaria ascendió a 63,92%, y en la contenciosa ascendió al 74,58%. La aplicación de la medida implicaría que las Salas Plenas de los Tribunales designarían al alrededor de 36,92 % de jueces en la jurisdicción ordinaria y un 25,42% en la contenciosa. Esa situación puede interferir con la independencia judicial de los jueces nombrados que no hayan pasado por el concurso de méritos. A ello se suma la demora en la apertura y culminación de los concursos públicos en los que ha incurrido el CSJ, casos conocidos por esta Corporación en acciones de tutela. En este panorama, quedaría afectada la carrera judicial y el principio al mérito. En consecuencia, los efectos de la norma también evidencian la inconstitucionalidad del aparte referido.*

<sup>12</sup> *Ahora bien, es cierto que los jueces de descongestión tienen vocación de transitoriedad y, por lo tanto, sus titulares no pertenecen a la carrera judicial. Sin embargo, la Corte quiere llamar la atención, con especial rigor, para dejar en claro que en virtud de los principios constitucionales de transparencia e igualdad, y del mérito como criterio de acceso a la función pública, su designación hace inexcusable tomar en cuenta y respetar el orden de las listas de elegibles, conformadas por quienes han agotado todas las etapas del concurso de mérito y se encuentran a la espera de su nombramiento definitivo. Sólo de esta manera la creación de jueces de descongestión es compatible con los principios que rigen la función pública y la designación de los jueces, en particular el mérito.”*

<sup>13</sup> *“Ese carácter de regla general, directamente derivado de las previsiones constitucionales, ha sido reiterado en sucesivas sentencias de la Corporación que siempre ha recordado cómo, desde el propio texto constitucional, se justifica “la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo por excelencia para el acceso al empleo público”, lo cual se traduce en una “necesidad correlativa de interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten excluir ciertos cargos de dicho régimen general”, para evitar así que, en contra de la Constitución, “la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general”*

<sup>14</sup> *“Así las cosas, cuando se excluya del régimen de carrera administrativa un cargo y falte un principio de razón suficiente que justifique la exclusión, “prima la regla general, establecida por la Constitución, esto es, la carrera administrativa”, pues la Constitución de 1991 “estableció un régimen que reforzó las garantías en favor de la prioridad de la Carrera Administrativa, que opera como principio especial del ordenamiento jurídico, y que antecede y prevalece ante el régimen de libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos”*

<sup>15</sup> *“6. 1.3. En otras palabras dispuso la Corte en aquella ocasión que, la carrera administrativa, con sus componentes de concurso público, de mérito y de igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y **ascender** a los cargos públicos, “no constituye un referente aislado, pues sus relaciones con distintos preceptos y postulados constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, de manera que la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991”*

- Sentencia C-333 de 2012. Señaló que, se vulneraba la Constitución cuando en la Ley del sistema de Justicia y Paz permitió que los cargos de magistrados y empleados de tribunales fueran nombrados por sus nominadores sin aplicar el sistema de carrera<sup>16</sup>.
- Sentencia C-154 de 2016. Señaló que las medidas de descongestión en la Rama Judicial debían respetar el mérito como criterio para ejercer la función judicial<sup>17</sup>.
- Sentencia de unificación SU-452 de 2024. Ordenó a la CNDJ que advirtiera a todos los funcionarios nombrados en provisionalidad que los funcionarios de carrera cuentan con un derecho preferente de traslado y que se abstuviera de preferirlos sobre estos.

La Corte ha dejado en claro, entre otras, en las sentencias T-373 de 2017, T-464 de 2019 y T-063 de 2022 que el fin del artículo 125 Constitucional es crear un mecanismo objetivo de acceso a los cargos públicos conforme a criterios reglados y no a la discrecionalidad del nominador.

Por supuesto que no se trata de sacrificar el servicio público para garantizar el ascenso de servidores en carrera sin más. Pero si el nominador tiene en sus manos dos hojas de vida, con las mismas condiciones y una es de un servidor en carrera, debe preferirse a este. En el presente caso la Sala Plena del Consejo de Estado conoció hojas de vida con igual o mejores condiciones, de personal en carrera y se inclinó por el personal ajeno al régimen de carrera y ajeno a la función judicial.

Permitir que el nombramiento de los cargos transitorios se exceptúe de las reglas de mérito objetivo, constituye una excepción grosera del artículo 125 constitucional; una transgresión de los valores constitucionales y una afrenta a la transparencia<sup>18</sup> que debe regir la elección de los jueces de la república.

---

<sup>16</sup> “En síntesis, la Sala decide que el Congreso de la República desconoce la regla constitucional según la cual ‘los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera’ (art. 125, CP), al indicar que los funcionarios judiciales encargados de adelantar los procesos en el contexto de la ley de reincorporación de grupos al margen de la ley (conocida como ley de justicia y paz) deben provenir de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y que esa misma Sala, podrá conformar los grupos de apoyo administrativo y social para estos tribunales, pero que la nominación de los empleos estará a cargo de los magistrados de los tribunales creados por la ley, sin precisar que la designación de unos y otros, debe hacerse teniendo en cuenta la lista de elegibles vigente.”

<sup>17</sup> “Esta Corporación ha resaltado igualmente que la asignación de cargos de jueces y magistrados sustanciadores (designados no para dar impulso a los procesos sino únicamente para proferir sentencia) de descongestión debe respetar el mérito como criterio para ejercer la función judicial. En efecto, aunque estos funcionarios no pertenecen a la carrera judicial, “su designación hace inexcusable tomar en cuenta y respetar el orden de las listas de elegibles, conformadas por quienes han agotado todas las etapas del concurso de mérito y se encuentran a la espera de su nombramiento definitivo.” Esta exigencia tiene como fundamento los principios constitucionales de transparencia, igualdad y el mérito como criterio de acceso a la función pública”

<sup>18</sup> En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública se recomienda a los adherentes «promover un sector público profesional basado en el mérito, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, en concreto: a. garantizando la gestión de los recursos humanos donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como el **mérito y la transparencia**, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y el nepotismo, que proteja contra las injerencias políticas improcedentes y que atenúe los riesgos del abuso de poder y las conductas indebidas; b. garantizando un sistema de contratación, selección y ascenso justo y abierto, basado en criterios objetivos y en un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que fomente la responsabilidad y la ética del servicio público». Tomado del Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. [https://www.oecd.org/es/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica\\_8a2fac21-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es.html)

## **El proceso y nombramiento de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneró el acceso a cargos públicos.**

Sería suficiente la descrita enunciación de violaciones a los derechos al debido proceso y mérito, sino fuera porque las omisiones en las que incurrió el Consejo de Estado en el proceso de elección de la Magistrada para la sección Segunda del Tribunal de Cundinamarca, también afectan los derechos constitucionales de acceso a cargos públicos de que trata el artículo 40.7 de la Constitución. Así lo dice la Corte:

*“Además de lo anterior, se ha destacado que la carrera incide de manera definitiva en derechos fundamentales tales como la participación en el ejercicio del poder político, a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicas, artículo 40.7 de la CP; la protección de las posiciones fundamentales de las que son titulares los trabajadores, como la estabilidad, la capacitación profesional, entre otras. Finalmente, y de manera especial, también se ha llamado la atención sobre la vinculación de la carrera con el derecho a la igualdad, en el trato y en las oportunidades.”<sup>19</sup>*

## **El proceso y nombramiento de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneró el derecho fundamental a la igualdad**

En la convocatoria del 3 de marzo del presente año, para la provisión de cargos de magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta y Sección Segunda, la Sala Plena del Consejo de Estado, eligió sendos jueces que pertenecían al sistema de carrera con consideraciones diferentes al proceso que culminó el 17 de junio de 2025 para proveer el cargo de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. No se observa en este proceso, una causal que justifique un trato diferenciado, verbi gracia, protección a grupos vulnerables o para lograr la igualdad material.

El cargo fue suplido con personal ajeno a la carrera y que no ha superado ningún proceso meritocrático<sup>20</sup>, con lo cual se rompe la igualdad frente a los aspirantes a la Sección Segunda de la misma Corporación.

## **El nombramiento de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneró el debido proceso al desconocer sus actos previos**

El principio de *"venire contra factum proprium non valet"* se funda en la prohibición de actuar en contradicción con los propios actos, especialmente cuando esa contradicción genera una expectativa legítima en otra parte.

Este principio se basa en la buena fe y la confianza en las actuaciones previas de una persona. La Corte Constitucional ha reconocido este principio como

<sup>19</sup> C-172 de 2021 Corte Constitucional

<sup>20</sup> Manual de la OCDE sobre Integridad Pública: **“7.2.3. Hay procesos de reclutamiento abiertos que garantizan la oportunidad de evaluación de todos los candidatos potencialmente cualificados. Un tercer componente fundamental del mérito es el principio de acceso abierto y equitativo. Esto es clave, ya que ayuda a garantizar que la mejor persona para el puesto pueda presentarse y ser considerada independientemente de su ubicación, características demográficas, estatus social o afiliación política. Para lograrlo, las administraciones públicas basadas en el mérito de los países de la OCDE se esfuerzan por garantizar que los puestos vacantes y la información pertinente se anuncien y comuniquen, que los puntos de acceso para las pruebas y las entrevistas estén dispersos geográficamente y que se haga todo lo posible por facilitar la labor de los grupos que puedan estar en situación de desventaja, como las personas con discapacidad.”** (subrayado ajeno al texto original). Tomado de [https://www.oecd.org/es/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica\\_8a2fac21-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es.html)

parte de la garantía al debido proceso y la protección de la confianza legítima. Significa que una persona no puede adoptar una posición o comportamiento que contradiga una acción o declaración previa que haya realizado, especialmente si otra persona ha actuado basándose en esa primera conducta. Esto se aplica tanto a particulares como a autoridades, incluyendo el Consejo de Estado.

La Corte Constitucional ha desarrollado este principio en varias sentencias, destacando que es una manifestación del principio de buena fe y que busca evitar que se abuse de la confianza generada por las actuaciones previas de una persona. La prohibición de actuar contra los propios actos busca garantizar la seguridad jurídica y la coherencia en las relaciones intersubjetivas.

La decisión adoptada para el nombramiento en provisionalidad de Magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoce: i) los resultados de las dos convocatorias inmediatamente anteriores que eligieron un juez en carrera judicial; ii) la elección el 17 de junio de la juez en carrera designada como magistrada de la Sección Tercera del mismo tribunal, y iii) los acuerdos del Consejo de Estado sobre elecciones.

Respecto de éste última situación, el Acuerdo No. 080 de 2019, por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado, dispone en su artículo 67<sup>21</sup> los parámetros que regulan la provisión de cargos de competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado:

*“ARTÍCULO 67.- PROVISIÓN DE CARGOS DE COMPETENCIA DE LA SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO. La designación en los cargos de magistrado de tribunal administrativo que se encuentren en vacancia definitiva o temporal podrán ser provistos en provisionalidad atendiendo el mecanismo de convocatoria y selección que defina la Sala de Gobierno. En los casos de provisión de cargos de magistrado de tribunal en encargo y los de libre nombramiento y remoción, la Sala de Gobierno sugerirá a la Sala Plena la persona a designar. La provisión de empleos de carrera de la Corporación, en provisionalidad por vacancia temporal o en encargo, atenderá las disposiciones legales sobre la materia. La provisión de empleos de carrera en provisionalidad por vacancia definitiva de la Corporación, así como la elección de integrantes de ternas y de los demás empleos públicos cuya competencia corresponda a la Sala Plena del Consejo de Estado, se sujetará a las siguientes reglas:*

(...)

*La motivación deberá fundarse **exclusivamente en razones de mérito o derivadas del ejercicio de un cargo de carrera**, las cuales deberán ser tenidas en cuenta por la Sala Plena para la provisión del cargo correspondiente.”*  
(negrilla, fuera de texto)

En la elección de magistrado de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 17 de junio de 2025, no estuvo presente el mérito. La persona designada no hace parte de la carrera judicial, y tampoco refiere estudios superiores y capacitación que le permita acceder a dicho cargo. Con ocasión de la convocatoria para proveer el cargo vacante de magistrado de la

---

<sup>21</sup> Modificado por el art 2° del Acuerdo 434 de 2024

Sección Primera del Consejo de Estado, la doctora Graciela Tangarife Betancourt se postuló ante el Consejo Superior de la Judicatura, y para ello aportó y diligenció su hoja de vida en el formato que dicha Corporación disponía para ese propósito.

La hoja de vida publicada en la página del Consejo Superior de la Judicatura, no da cuenta de estudios superiores en derecho, ni capacitaciones. Tan solo hace referencia al ejercicio de algunos cargos en provisionalidad en Corporaciones Judiciales, incluyendo una vinculación hace más de 5 años como magistrada auxiliar en la Sección Segunda del Consejo De Estado, por lo que su elección no estuvo fundada en razones de mérito, ni derivadas del ejercicio de un cargo de carrera

### **Petición especial de vinculación**

Se solicita que sea vinculadas a esta acción la persona elegida en el cargo, doctora Graciela Tangarife Betancourt y demás candidatos preseleccionados. Comoquiera que se desconocen las direcciones, se ordene por conducto del Consejo de Estado poner en conocimiento esta tutela, a todos los vinculados.

### **Pretensiones**

**Primero: Amparar de forma principal** los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, mérito, acceso a cargos públicos y derechos de carrera.

**Primero subsidiaria:** Amparar **transitoriamente** los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo digno, acceso a cargos públicos y derechos de carrera.

**Segundo:** Ordenar a la Sala Plena del Consejo de Estado, suspender los efectos o revocar el nombramiento de Graciela Tangarife Betancourt.

### **Juramento**

Bajo la gravedad de juramento me permito manifestarle que, por los mismos hechos y derechos aquí mencionados, no he interpuesto otra acción de tutela o petición similar ante alguna autoridad judicial.

### **Competencia**

La competencia para conocer de la presenta acción de tutela radica en la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el Decreto 333 de 2021, que modificó el Decreto 1069 de 2015:

*“ARTÍCULO 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2 .2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:*

*“ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción*

*de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:  
(...)*

*7. (...) Cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción ordinaria. En los demás casos de tutelas promovidas por funcionarios o empleados judiciales, las acciones de tutela serán conocidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.”*

### **Anexos**

1. Copia de la hoja de vida de la persona designada.
2. Listado de candidatos preseleccionados

Cordialmente,

**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**  
**CC. 63.312.516**  
[yolavelasco@hotmail.com](mailto:yolavelasco@hotmail.com).  
**Cel. 3003798208**