



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Radicado: 11001-03-15-000-2024-06259-00
Demandante: MARÍA ISABEL VALENZUELA CAMARGO
Demandado: ESCUELA JUDICIAL RODRIGO LARA BONILLA
Referencia: SENTENCIA DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

Temas: *ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia excepcional / SUBSIDIARIEDAD – Exige probar que se agotaron los mecanismos judiciales idóneos y eficaces dispuestos por el legislador para la protección de derechos fundamentales / TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO - Exige acreditar que se está ante la inminente configuración de un perjuicio irreparable.*

La Sala¹ decide la acción de tutela instaurada por la señora María Isabel Valenzuela Camargo contra la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

I. ANTECEDENTES

Pretensiones, hechos y argumentos de la demanda

1. El 18 de noviembre de 2024, la señora María Isabel Valenzuela Camargo interpuso acción de tutela contra la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso

¹ Se advierte que el 15 de enero de 2025 ingresó el expediente al despacho de la magistrada ponente para elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

a cargos públicos por mérito². Formuló las siguientes pretensiones (se transcriben):

(...) ORDENAR a la accionada que en un término improrrogable de 48 horas: - EXPIDA un acto administrativo en el que: i) reconozca como acertadas las respuestas que di a las preguntas referidas en los argumentos séptimo y octavo de la presente acción ii) DISPONGA mi inclusión definitiva o transitoria en la subfase especializada del curso concurso de formación judicial (IX curso de formación judicial). Subsidiariamente y en el evento de no considerarse la anterior orden, pido que se DISPONGA mi inclusión provisional en la subfase especializada del curso concurso de formación judicial (IX curso de formación judicial), hasta que un juez ordinario resuelva la demanda que, en ese evento, presentaré contra los resultados de la subfase general del mencionado curso de formación judicial. Para ello, pido tener en cuenta las mismas razones que expuse frente a la medida provisional solicitada, pues lo pedido no resulta oneroso para la autoridad accionada, dado que ya tiene contratada la subfase especializada para la totalidad de los dicentes que iniciamos la subfase general; es decir, incluirme provisionalmente en la subfase especializada, no implica para la accionada realizar una contratación diferente a la existente ni un desembolso o afectación presupuestal distinto a lo ya previsto. Además, si mis reclamos se llegaren a descartar en un eventual proceso ordinario, la autoridad accionada no vería afectado su patrimonio por lo aquí pedido; situación que no ocurriría si mis reclamos son aceptados —como estoy convencido que son— y para ese momento no he realizado la subfase especializada, pues me causaría un perjuicio, dada la posición desigual y desventajosa en la que quedaría frente a los concursantes que inician dicha subfase el próximo 16/11/2024, dadas las consecuencias que ello trae frente a la conformación del registro de elegibles. Téngase en cuenta que, la subfase especializada será evaluada a más tardar el 30 de julio de 2025, término que, conforme a las reglas de la experiencia es muy inferior al de duración razonada del proceso ordinario que instauraría si no se accede a mi pretensión principal.

2. De la demanda de tutela y de las pruebas aportadas, la Sala extrae los siguientes supuestos fácticos jurídicamente relevantes:

3. Mediante Acuerdo PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018 se convocó a concurso abierto de méritos para proveer los cargos de funcionarios de la Rama

² La demandante también consideró desconocidos los principios de confianza legítima y buena fe.

Judicial, al que se inscribió la señora María Isabel Valenzuela Camargo —no especificó en qué cargo—.

4. En el marco del referido concurso de méritos se llevó a cabo la subfase general y, desde el 16 de noviembre de 2024, se adelanta la subfase especializada, las cuales están a cargo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y se rigen por el Acuerdo PCSJA19-11400 de 2019 «*[p]or el cual se adopta el Acuerdo Pedagógico que regirá el “IX Curso de Formación Judicial Inicial para aspirantes a cargos de Magistrados/as y Jueces de la República en todas las especialidades, Promoción 2020 – 2021”*».

5. Mediante Resolución EJR24-298 del 21 de junio de 2024, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, publicó los resultados obtenidos por los discentes que realizaron la evaluación de la subfase general del IX Curso de Formación Judicial, en el marco de la Convocatoria 27.

6. La accionante afirmó que reprobó injustificadamente tal prueba, pues obtuvo un puntaje inferior a 800 puntos. De modo que, inconforme con el resultado de su evaluación, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución EJR24-298, el cual fue resuelto el 6 de noviembre de 2024, a través de la Resolución EJR24-1318, notificada el 8 de noviembre de la misma anualidad.

7. A juicio de la señora Valenzuela Camargo, la accionada desconoció los lineamientos establecidos en el Acuerdo PCSJA19-11400 y el «*documento guía (...) sobre el desarrollo del IX curso de formación judicial (...)*». Asimismo, sostuvo que en la evaluación se formularon preguntas que valoraban exclusivamente la memoria, sin que se propusieran actividades en las que se analizara la argumentación, interpretación, capacidad de análisis, entre otros.

8. Adicionalmente, expresó que la autoridad accionada desatendió lo previsto en el Acuerdo Pedagógico PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, en relación con la evaluación de cada programa que integraba la subfase general del concurso, pues *«durante el transcurso de cada uno de los 8 programas debían evaluarse 3 notas, pero en la práctica se acumularon 28 evaluaciones una vez finalizado los 8 programas y se impuso un único examen escrito que preponderantemente midió la memoria»*.

9. Para la señora Valenzuela Camargo, además de *«los vicios de legalidad»* presentes en el proceso de formación y evaluación, las preguntas ostentan vicios técnicos relacionados con los conceptos y las competencias que miden, así como irregularidades en su redacción y formulación.

Trámite impartido e intervenciones

10. En auto del 20 de noviembre de 2024³, el Despacho sustanciador remitió el expediente al Despacho de la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón, con el objeto de que se estudiara y decidiera sobre una posible acumulación de procesos, habida cuenta de que se advirtió que en el despacho de la referida magistrada se admitió una acción de tutela que contenía supuestos fácticos y jurídicos similares a la promovida por el aquí accionante.

11. El 26 de noviembre de 2024⁴, la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón se abstuvo de decretar la acumulación de los expedientes de tutela, por considerar que carecen de identidad de causa, pues el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la señora Valenzuela Camargo en contra de la Resolución EJ24-298 de 21 de junio de 2024, *«[p]or medio de la cual se*

³ SAMAI, índice 4.

⁴ SAMAI, índice 12.

publican los resultados de la subfase general del IX Curso de Formación Judicial Inicial», es distinto al que resolvió el recurso de apelación presentado por el accionante de la petición de amparo cuyo trámite se adelanta en su Despacho.

12. Mediante providencia del 10 de diciembre de 2024⁵ se admitió la demanda en contra de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y se negó la medida provisional solicitada. Asimismo, ordenó vincular, en calidad de terceros con interés, a la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, al representante de la Unión Temporal Formación Judicial 2019 y a los representantes legales de la empresa E-Distribution y de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), integrantes de la referida unión temporal. Por último, se ordenó notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

13. La **Unión Temporal Formación Judicial 2019**⁶ sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que la transgresión de los derechos alegada en la demanda no deviene de sus actuaciones, ni es la entidad competente para resolver de fondo la pretensión del accionante.

14. La **Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**⁷ se opuso a las pretensiones y solicitó que se declarara improcedente la petición de amparo, porque, en su criterio, carece del requisito de subsidiariedad, sumado a que en el caso en concreto no se evidencia la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable.

15. La **Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla**⁸ también pidió que se declarara improcedente la acción de tutela, por considerar que no supera el requisito de

⁵ SAMAI, índice 18.

⁶ SAMAI, índice 23.

⁷ SAMAI, índice 24.

⁸ SAMAI, índice 22.

subsidiariedad. A su juicio, el propósito de la acción de tutela es objetar los actos administrativos por medio de los que se calificó la prueba de la subfase general del curso-concurso, en la que obtuvo un puntaje inferior a 800 puntos.

16. De modo que la accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos que considera conculcados.

17. Así las cosas, a su modo de ver, la señora Valenzuela Camargo pretende usar la acción de tutela como un recurso adicional para objetar la Resolución EJ24-298 del 21 de junio de 2024, corregida por la Resolución EJ24-317 del 28 de junio de 2024, que la calificaron con un puntaje inferior a los 800 puntos, con lo que desconoce la naturaleza de la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

18. Corresponde a la Sala establecer si en el caso concreto la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de la tutela, particularmente, el de subsidiariedad. Sólo en el evento de superar tal requisito, la Sala descenderá al análisis de fondo que corresponde, a fin de establecer si la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla vulneró o no los derechos fundamentales al debido proceso, y de acceso a cargos públicos por mérito de la señora Valenzuela Camargo.

Requisitos generales de procedibilidad

19. **Subsidiariedad**⁹. La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro

⁹ En este acápite, la Sala acoge y reitera las consideraciones de la Sección Cuarta de esta Corporación, expuestas, entre otras, en las siguientes providencias de tutela: (i) sentencia del 1º de

medio de defensa salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. En todo caso, la otra vía de protección debe ser idónea y eficaz para satisfacer el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de concurrir, concederá el amparo impetrado.

20. La subsidiariedad consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, pues eso sería tanto como desconocer que la Constitución y la ley determinan una serie de mecanismos judiciales igualmente eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

21. No en vano los artículos 86¹⁰ de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991¹¹ prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que el amparo solo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos ordinarios de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte Constitucional manifestó¹²:

junio de 2016 (expediente 2015-03373-00), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y (ii) sentencia del 1º de junio de 2017 (expediente 2017-00150-00), M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto (e).

¹⁰ «Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...). (se destaca).

¹¹ «Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (...)

¹² Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22. La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a fin de lograr la protección del derecho. La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece —con la excepción dicha— la acción ordinaria.

23. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

24. Entonces, para que el juez estudie una solicitud de tutela, el interesado debe, por lo menos, probar que agotó los recursos que tenía a su disposición, pues, de lo contrario, la tutela deviene improcedente.

25. Ahora bien, en punto de la noción de perjuicio irremediable, es claro que este se puede definir como un riesgo cierto y real de daños provenientes de la amenaza o violación de derechos fundamentales, riesgo que de llegar a producirse no tendría ninguna forma de reparación auténtica, esto es, diferente a la mera indemnización del perjuicio. Por ende, es necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela, pero siempre que ese menoscabo se note sin justificación, es decir, que provenga de acciones manifiestamente contrarias a la ley, al punto de ser atentados a los derechos fundamentales.

26. La Corte Constitucional ha trazado una serie de criterios para identificar el perjuicio irremediable, así¹³: *«es aquel (i) que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (ii) que el daño es inminente; (iii) que de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (iv) que resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y (v) que la gravedad de los hechos es de tal magnitud que hace evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales».*

27. Así las cosas, de entrada, la Sala advierte que la presente acción de tutela deviene improcedente, en la medida en que, como lo puso de presente la autoridad accionada, existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos cuya protección reclama la demandante, sin que esté acreditada la configuración de un perjuicio irremediable.

28. En el escrito de tutela, la señora Valenzuela Camargo propuso varias inconformidades relacionadas con la calificación que obtuvo en la prueba de la subfase general del curso–concurso, en el marco de la denominada convocatoria 27, entre las que cuestionó la manera en la que fueron formuladas las preguntas, la herramienta en la que, a su juicio, se apoyó para elaborar la prueba —IA: inteligencia artificial—, las habilidades y contenidos que evaluó y el desconocimiento de los lineamientos fijados en *«los documentos guía — DOCUMENTO MAESTRO— sobre el desarrollo del IX curso de formación judicial»*, argumentos que, a juicio de esta Sala, son, en estricto sentido, cargos de legalidad en contra de la Resolución EJ24-1318 del 6 de noviembre de 2024.

29. Inclusive, en la exposición de argumentos la propia accionante admitió que en

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-695 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Citando a: Corte Constitucional, sentencias T-225 de 1993, SU-086 de 1999, entre otras.

el caso en concreto procede el control judicial, por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, de los actos administrativos contentivos de la calificación que obtuvo en el examen de la subfase general, para lo cual precisó:

Respecto de la decisión adoptada por la escuela, tengo múltiples reparos, pues existe un importante número de preguntas que no se ajustan a los propósitos de la evaluación indicados en el acuerdo pedagógico que rige el IX curso de formación judicial, tales como: preguntas que fueron calificadas sin tener en cuenta la apropiación del contenido académico enfocado a la práctica judicial ni el desarrollo de competencias sobre la función judicial, ni la interpretación de textos jurídicos ni la lógica del razonamiento para la solución de problemas⁵ jurídicos ni los rangos de lecturas obligatorias⁶, entre otros aspectos.

Preguntas que, de ser necesario discutiré judicialmente en sede ordinaria, dado que la sede administrativa se agotó con la expedición de la Resolución EJR24-1473, tal y como queda claro en el ordinal cuarto de dicha resolución.

Sin embargo, espero que ello no sea necesario, dado protuberante que resulta la violación a mis DDFF.

30. Así las cosas, en asuntos similares al *sub lite*, esta Subsección¹⁴ ha admitido pacíficamente que la acción de tutela es improcedente cuando el accionante cuenta con un mecanismo judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales; concretamente, ha sostenido:

Respecto de la primera hipótesis, en el caso concreto, esta subsección considera que existe un medio de defensa judicial ordinaria idóneo y eficaz que permite cuestionar los actos administrativos atacados por la actora, y en cuyo marco se pueden ejercer medidas cautelares innominadas; (ii) Estos medios de defensa son idóneos y eficaces, especialmente en atención a que, el cargo al que aspira la actora no tiene un periodo fijo, razón por la cual, incluso en la hipótesis en la que, las autoridades judiciales tomen el tiempo previsto en los códigos procesales para expedir los fallos ordinarios, y estos den la razón a la actora, las decisiones judiciales serán oportunas en atención a que el cargo público al que aspira (jueza administrativa), estará disponible.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de julio de 2020, rad. 2020-00319-01, M.P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de diciembre de 2024, rad. 2024-06220-00, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

31. En virtud de lo anteriormente expuesto, para esta Sala la acción de tutela es improcedente, porque los hechos identificados por la accionante como vulneradores de sus derechos fundamentales son, en esencia, cargos de ilegalidad a los actos administrativos mediante los cuales la entidad accionada calificó la evaluación presentada por el discente y dan cuenta de que su inconformidad está exclusivamente relacionada con el puntaje que ésta obtuvo.

32. Ahora bien, recientemente, en sentencia SU-067 de 2022, la Corte Constitucional se pronunció respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de actos administrativos proferidos en el marco de los concursos de méritos, para lo cual reiteró que la acción de tutela es un instrumento subsidiario de protección de derechos fundamentales, por lo que la accionante debe acreditar que previo a interponer la petición de amparo acudió a todos los mecanismos judiciales disponibles para la protección de sus derechos fundamentales.

33. Adicionalmente, insistió en que, por regla general, los actos administrativos proferidos en el marco de los concursos de méritos son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, realizó una distinción entre los actos que resuelven una situación jurídica concreta y aquellos que son de trámite, pues éstos últimos, por su naturaleza, no son objeto de control judicial.

34. Al respecto, el alto tribunal constitucional explicó que en vista de que los actos de trámite no son susceptibles de control judicial directo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es posible acudir a la acción de tutela como un mecanismo principal y definitivo de protección de derechos fundamentales,

siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la propia jurisprudencia constitucional¹⁵.

35. Así las cosas, la Sala concluye que en el caso en concreto la señora Valenzuela Camargo puede objetar la legalidad de las resoluciones que calificaron su desempeño en la prueba de la subfase general del curso–concurso de formación judicial, en el marco de la convocatoria 27, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de un acto administrativo que, en su caso, resuelve una situación jurídica concreta y pone fin al procedimiento administrativo.

36. Ahora bien, como se anticipó, la acción de tutela tampoco es procedente como mecanismo transitorio de protección de derechos fundamentales, habida cuenta de que, si bien la accionante afirmó que existe una «*protuberante*» vulneración a derechos fundamentales, no acreditó, siquiera sumariamente, que exista riesgo de configuración de un perjuicio irremediable o que resulte desproporcionado para ella acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por vía del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

37. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. Declarar improcedente el amparo solicitado por María Isabel Valenzuela Camargo, de conformidad con lo razonado en la parte motiva de esta providencia.

¹⁵ Adicionalmente, la Corte Constitucional aclaró que no todo acto administrativo de trámite es pasible de acción de tutela, pues por su carácter, la procedencia general de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite implicaría obstruir el avance de la administración.

SEGUNDO. Notifíquese a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO. Si no se impugna esta sentencia, por Secretaría General, **envíese** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF