



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-05041-00  
**Accionante:** Edgardo Augusto Sánchez Leal  
**Accionados:** Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial – y la Universidad Nacional de Colombia

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Sala decide la acción de tutela presentada por Edgardo Augusto Sánchez Leal en contra del Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial –i y la Universidad Nacional de Colombia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de tutela y hechos**

**1.1.1.** Edgardo Augusto Sánchez Leal presentó acción de tutela<sup>1</sup> en contra del Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial – y la Universidad Nacional de Colombia (en adelante, la Universidad). El accionante pretende la protección de su derecho fundamental de petición, que consideró vulnerado por las autoridades accionadas, por no haber resuelto de fondo la petición presentada el 3 de noviembre de 2020.

**1.1.2.** El accionante narró en el escrito de tutela los siguientes hechos:

**1.1.2.1.** Edgardo Augusto Sánchez Leal se encuentra participando en el concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial (Convocatoria 27), convocado con el Acuerdo nro. PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018, expedido por la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura.

**1.1.2.2.** La Nación – Consejo Superior de la Judicatura, el 1 de agosto de 2018, suscribió con la Universidad el contrato de consultoría No. 096, con el objeto de “realizar el diseño, estructuración, impresión y aplicación de pruebas psicotécnicas, de conocimientos, competencias, y/o aptitudes para los cargos de funcionarios”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Archivo electrónico que contiene la acción de tutela y el memorial presentado por el accionante, con ubicación: B0976A9932F0E1AB 6072CDF426DCF441 E40A3C174BEEECAD BABDC0D410F2D610.

<sup>2</sup> Página 1. Ibid. También consultado en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-15-8109094>.



**1.1.2.3.** El accionante envió un escrito dirigido al Consejo Superior de la Judicatura, por medio de un correo electrónico enviado el 3 de noviembre de 2020, en el que presentó estas peticiones:

**“PRIMERA:** Se me informe concreta y claramente los errores advertidos en las pruebas de aptitudes, conocimientos y psicotécnica practicadas al suscrito como aspirante al cargo de Juez Administrativo, precisando las preguntas y opciones de respuesta que fueron objeto de dichas falencias y especificando, respecto a cada una de ellas, si fue un error de pertinencia de la pregunta al no corresponder al cargo evaluado, si tiene múltiples opciones de respuesta, si fue de diferencias con las claves inicialmente otorgadas por el autor, si fue en la lectura de las hojas de respuestas y en todo caso cual (sic) fue el tipo de error en que incurre cada pregunta, acompañado de una explicación razonada del error.

**SEGUNDA:** Se me informe quienes (sic) son los expertos que encontraron los errores anteriormente reseñados, informando cual (sic) es su idoneidad y competencia para realizar dicha evaluación.

**TERCERA:** Se me informe cual (sic) es el porcentaje de preguntas que se vieron afectadas con los errores indicados en la prueba de aptitudes practicada al suscrito como aspirante al cargo de Juez Administrativo.

**CUARTA:** Se me informe cual (sic) es el porcentaje de preguntas que se vieron afectadas con los errores indicados en la prueba de conocimientos practicada al suscrito como aspirante al cargo de Juez Administrativo.

**QUINTA:** Se me informe cual (sic) es el porcentaje de preguntas que se vieron afectadas con los errores indicados en la prueba psicotécnica practicada al suscrito como aspirante al cargo de Juez Administrativo.

**SEXTA:** Se me informe cual (sic) es el parámetro legal, reglamentario y/o psicométrico, entre otros supuestos objetivos, que fue tenido en cuenta para determinar el porcentaje de preguntas defectuosas necesarias para ordenar la repetición de la (sic) pruebas.

**SÉPTIMA:** Se me informe si el porcentaje de preguntas que se vieron inmersas en los errores enunciados dentro de las pruebas de aptitudes, conocimientos y psicotécnica practicadas al suscrito como aspirante al cargo de Juez Administrativo, superaron o no el porcentaje de preguntas defectuosas necesarias para ordenar su repetición.

**OCTAVA:** Se me informe cual (sic) fue el examen de proporcionalidad realizado para determinar que la solución a los errores advertidos en las pruebas respecto al cargo de Juez Administrativo, es necesariamente la práctica de un nuevo examen y no otras soluciones menos onerosas y lesivas para mis derechos, tales como la recalificación del examen con la anulación o validación para todos los concursantes de las preguntas erradas o impertinentes, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; y/o la verificación manual de las hojas de respuestas con errores en la lectura óptica.

**NOVENA:** Se me informe porque (sic) razón se opta por repetir todas las pruebas (aptitudes, conocimientos y psicométrica) respecto a todos los cargos convocados y no solamente aquellas pruebas y cargos que incurran en un porcentaje de errores insubsanables.



**DÉCIMA:** Se me informe qué determinaciones, previsiones, indicaciones, sanciones y correctivos se han realizado a la Universidad Nacional de Colombia, para que no vuelva a incurrir en los errores advertidos en la práctica de las pruebas objeto de repetición.

**DÉCIMA PRIMERA:** Se me entregue copia de los siguientes documentos:

- De los requerimientos realizados por la Unidad de Carrera Judicial a la Universidad Nacional de Colombia por las supuestas inconsistencias de la prueba, luego de realizada la recalificación.
- Del requerimiento realizado por la Unidad de Carrera Judicial a la Universidad Nacional de Colombia para que certificara la inexistencia de yerros adicionales a los evidenciados en la recalificación.
- De la respuesta emitida por la Universidad Nacional a la Unidad de Carrera Judicial, ofreciendo explicaciones por las supuestas fallas identificadas por los concursantes.
- De la revisión complementaria de ítems de la pruebas realizada (sic) por la Universidad Nacional en el mes de mayo de 2020, en virtud de la cual se determinó realizar la verificación de validez de contenido de 226 preguntas.
- Del informe de los revisores expertos en el que encontraron diferencias referidas a las claves inicialmente otorgadas por el autor en relación con 226 preguntas que presuntamente afectaron los componentes de derecho administrativo, civil-comercial, familia, laboral y penal, para magistrados y jueces.
- Del acta y la grabación de la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura, en donde se determinó la realización de una nueva prueba de conocimientos, competencias generales y específicas y psicotécnica, materializada en la Resolución nro. CJR 20-0202 del 27 de octubre de 2020.
- Del oficio del 7 de junio de 2019 donde la Universidad Nacional de Colombia certificó haber realizado la verificación de los cuadernillos, hoja y claves de respuestas y haber realizado la respectiva corrección de la calificación<sup>3</sup>.

**1.1.2.4.** La Unidad de Administración de Carrera Judicial envió un correo el 2 de diciembre de 2020, en el que informó que *“Como quiera que la Unidad de Administración de Carrera Judicial no ejecutó la prueba y la petición atañe a cuestiones técnicas, la respuesta es generada por la Universidad Nacional de Colombia”*<sup>4</sup>. Además, en el correo adjuntó dos documentos con los que pretendió responder de fondo a la petición descrita en el numeral anterior.

**1.1.2.4.1.** En el primero de los documentos, la Universidad respondió la petición en los siguientes términos:

“En primer lugar, es necesario resaltar que la Universidad Nacional de Colombia es el operador técnico de la Convocatoria 27, a través del contrato 096 de 2018, suscrito para la elaboración, diseño, estructuración, impresión y aplicación de las pruebas psicotécnicas, de conocimientos, competencias y/o aptitudes, para los cargos de funcionarios de la Rama Judicial.

Por tanto, bajo los protocolos de transparencia y seguridad derivados del contrato, el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de Carrera Judicial, no participa en actividad alguna derivada del objeto contractual y por ende no conoce ni tiene acceso a las pruebas, de tal suerte que las decisiones que ha adoptado se soportan directamente en los informes técnicos presentados por la Universidad, luego de varias revisiones a las pruebas en comento.

<sup>3</sup> Páginas 11 y 12. Ibid.

<sup>4</sup> Páginas 13 y 14. Ibid.



En segundo término, se señala que, una vez aplicadas las pruebas en cuestión, la Universidad Nacional de Colombia efectuó la revisión psicométrica de los ítems, la cual arrojó un comportamiento que atendió a las previsiones estadísticas contempladas, pues no se encontraron inconsistencias en forma o contenido y el comportamiento psicométrico arrojó resultados típicos y esperados para la población evaluada.

Así, esta institución educativa envió los resultados, junto con el informe psicotécnico, para que las calificaciones fueran publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de la Carrera Judicial.

Luego de la jornada de exhibición del material de pruebas, se recibieron varias solicitudes de revisión de los contenidos de la prueba, particularmente del componente de aptitudes. Producto de estas reclamaciones, la Universidad Nacional pudo evidenciar un error en el procedimiento de calificación de este componente, por consiguiente, además de corregir la calificación, revisó el contenido de todas las preguntas, incluyendo las de conocimientos generales y conocimientos específicos, razón por la cual propuso al Consejo Superior de la Judicatura que corrigiera el error administrativo y volviera a calificar las pruebas.

No obstante lo anterior, esto es, de la recalificación de las pruebas, no trajo una solución de fondo a esta problemática, dado que por derechos de petición, recursos y acciones de tutela, los aspirantes continuaron encontrando deficiencias en la calificación de los exámenes, en la lectura óptica de las hojas de respuesta y en la construcción de las pruebas, porque incluyó temas que no correspondían al cargo evaluado y porque algunas tenían múltiples opciones de respuesta, lo que impedía que esos ítems cumplieran su función de discriminación, por ser cualquier respuesta válida.

En virtud de lo anterior, la Universidad Nacional presentó informe sobre la revisión complementaria de ítems de las pruebas escritas de aptitudes y conocimientos aplicadas, en el que señaló que se realizó un nuevo análisis psicométrico del 100% de las preguntas de aptitudes y conocimientos y concluyó que debía hacerse la revisión de solo 226 preguntas en las cuales se encontraron nuevos errores en la construcción de las preguntas; por lo cual, al haberse verificado sólo (sic) una muestra respecto de la totalidad de los ítems que conformaron las pruebas, anular las preguntas con errores o tomarlas como válidas, como se plantea en la petición, no era suficiente para tener la certeza de la ausencia de errores adicionales.

En este sentido, los yerros en las pruebas de aptitudes y conocimiento reportadas por la Universidad Nacional, según el concepto técnico, denotaron fallas en la calidad del servicio contratado, lo que generó como respuesta la repetición de la prueba, asumiendo ésta (sic) los costos de ello, toda vez que los errores afectaron su estructura básica, así como la calificación del universo de participantes.

Por tanto, el Consejo Superior de la Judicatura, el 22 de octubre pasado, con fundamento en los informes técnicos de la Universidad, resolvió retrotraer la actuación administrativa a partir de la citación a las pruebas y por ende realizar nuevamente la práctica de la prueba. En este sentido instruyó a la directora de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial quien expidió la Resolución CJR20-0202 de 27 de octubre de 2020 "*Por medio de la cual se corrige una actuación administrativa en el marco de la convocatoria 27*", dando aplicación al artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y corrigió toda la actuación, para ajustar el trámite a derecho en prevalencia del mérito.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que la convocatoria está destinada a seleccionar a las personas más idóneas para proveer los cargos de jueces y magistrados, en cabeza de



quienes estará la prestación del servicio público esencial de administrar justicia; por lo tanto, es necesario adelantar un concurso de méritos ajustado a la legalidad, con la calidad y suficiencia requerida. Así las cosas, se debe dar prevalencia al interés general y no al particular, como se menciona en la petición, para favorecer a algunas personas que aprobaron un examen con errores en su construcción y calificación.

Tampoco sería coherente con la relevancia del proceso de selección, seguir realizando ajustes parciales cada tanto, que impactan los resultados generales de las pruebas, lo que implicaría constantes cambios de las personas que cumplen y las que no.

Respecto a la posible afectación del principio de confianza legítima, en razón a la modificación de actos administrativos de carácter particular en el proceso de selección como es la calificación, es preciso señalar que si bien la actuación administrativa debe garantizar estabilidad, previsibilidad y un comportamiento consecuente, ello no se antepone al interés público que debe orientar el proceder de la administración pública, de tal suerte que luego de varias revisiones adelantadas por la Universidad a los documentos técnicos que soportan las preguntas y las claves asignadas a todas las pruebas, se concluyó, en un primer momento, que debía corregirse la actuación administrativa para ajustarla a la legalidad, lo cual no fue suficiente, porque pese a ello, en revisiones posteriores, se continuaron encontrando errores que fueron advertidos por los concursantes, las revisiones a tal punto que no se podía asegurar que fuera el mérito el criterio de selección.

De otra parte, las medidas adoptadas para evitar nuevos yerros en la prueba, se informa que las preguntas que la conforman son formuladas a partir de la participación de profesionales expertos en las diferentes materias y áreas de conocimiento de acuerdo con los requerimientos de cada uno de los cargos convocados. En el mismo sentido, durante el proceso de validación de preguntas se realiza la verificación objetiva por expertos capacitados en metodología de construcción de preguntas para procesos de selección, con miras a la construcción final del banco de preguntas, garantizando la seguridad de la información y la absoluta confidencialidad.

Así mismo, los procedimientos de análisis estadísticos aplicados a cada aspecto de la prueba deben garantizar resultados que permitan concluir que las pruebas aplicadas responden a las exigencias psicométricas de este tipo de concursos.

En esas condiciones, se ha realizado la conformación de nuevos equipos de trabajo tanto en el área de psicometría como en el equipo constructor de las preguntas que harán parte del nuevo examen, los cuales desarrollan actividades de manera permanente y conjunta, en aras de garantizar que la estructura y contenidos de los diferentes ítems cumplan a cabalidad con las exigencias requeridas para este tipo de concursos, atendiendo a las obligaciones referidas en el contrato 096 de 2018, suscrito por las condiciones de calidad, de conformidad con el numeral 38 del referido contrato.

Se concluye entonces que no se ha afectado ningún derecho, en razón a que la participación en el concurso de méritos, previo a su culminación con los registros de elegibles, sólo (sic) constituye una expectativa para acceder al cargo, de tal suerte que no garantiza su aprobación o ingreso al servicio, como tampoco representa un derecho adquirido que requiera amparo constitucional.

En cuanto a la suspensión de la aplicación de la prueba, se precisa que corresponde al cumplimiento de una actuación administrativa, que no ha sido suspendida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que goza de presunción de legalidad; cuyo objeto no fue otro que corregir dicha actuación, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de Código de



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, con el propósito de garantizar que el concurso está orientado por el mérito y la igualdad.

Frente a la interposición de recursos contra la Resolución CJR20-0202 de 27 de octubre de 2020, es necesario aclarar que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, no es procedente su presentación, por tratarse de un acto de trámite o preparatorio.

En consecuencia, contra la Resolución CJR20-0202 de 27 de octubre de 2020 no proceden recursos, toda vez que este acto administrativo es de trámite y únicamente se concretan con la conformación del acto definitivo que corresponde al Registro Nacional de Elegibles.

En lo relacionado con el porcentaje de ejecución presupuestal del contrato de consultoría No. 096 de 2018, el valor ejecutado y pagado, el valor presupuestado para la repetición de la prueba de conocimientos y aptitudes, y el rubro presupuestal del cual provienen los dineros destinados para tal fin, se dio respuesta por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en oficio DEAJRHO20-4674 de 27 de noviembre de 2020 del cual se anexa copia.

En lo que tiene que ver con la solicitud de copia de los requerimientos efectuados por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, informes de la Universidad Nacional, documentos técnicos y las actas de la Corporación, se precisa que éstos (sic) por tratar temas correspondientes a la estructura y soporte técnico de las pruebas son reservados, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 164 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, la cual no contempla ninguna excepción”<sup>5</sup>.

**1.1.2.4.2.** En el segundo documento, la Dirección de la Unidad de Administración de Carrera Judicial respondió:

“1. Porcentaje de Ejecución: A la fecha se ha ejecutado el 85% del contrato  
2. Valor pagado: Conforme a la ejecución se ha cancelado la suma de \$4.335.000.000.  
3. Valor presupuestado para la repetición de la prueba de conocimientos y aptitudes, la calificación de esta y su exhibición: Conforme a lo establecido en acta de acuerdos del 22 de octubre de 2020, suscrita por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, el Director de la Unidad de Compras Públicas por parte del Consejo Superior de la Judicatura y el Decano de la Facultad de Ciencias Humanas y el Director del Contrato 096 de 2018, por parte de la Universidad Nacional de Colombia, se adoptaron [,] en entre otros [,] el siguiente acuerdo: “2. La repetición se realizará por parte de la Universidad Nacional de Colombia, en idénticas condiciones técnicas a las pactadas originalmente en el contrato 096 de 2018 y a su costo. (...). No obstante, el Consejo Superior de la Judicatura reconocerá el valor adicional para la exhibición de la prueba conforme a lo ordenado por el Consejo (sic) de Estado, razón por la cual la Universidad Nacional de Colombia, mediante oficio CI096/CONV27-076-20 del 27 de noviembre, envía solicitud de adición al contrato 096 de 2018 por valor de \$1.161.561.438, correspondiente a la exhibición de prueba principal y paralela bajo los parámetros de la normatividad aplicable en el marco de la pandemia COVID-19.  
4. Rubro presupuestal provienen los dineros destinados para tal fin: La Unidad de Carrera Judicial cuenta con el Rubro C-2701-0800-3- Mejoramiento de los procesos de Administración de la Carrera Judicial- inversión Ordinaria, del cual proviene el CDP que soporta presupuestalmente el contrato 096 de 2018, de donde podría salir la disponibilidad para amparar los costos que se deriven de la exhibición de las pruebas del proceso, decisión que está a cargo de la Unidad de Carrera”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Páginas 15 a 18. Ibid.

<sup>6</sup> Páginas 19 y 20. Ibid.



## 1.2. Pretensiones y argumentos de tutela

**1.2.1.** Edgardo Augusto Sánchez Leal pretende que esta Corporación ampare su derecho de petición, y que, en consecuencia, se ordene a las autoridades accionadas que, en el término de 48 horas, resuelvan de manera clara, precisa y congruente a la solicitud objeto del escrito de tutela<sup>7</sup>.

**1.2.2.** El accionante estima que la respuesta presentada por las autoridades accionadas a su petición no resuelve de fondo lo solicitado, ya que su contenido resulta ser general, relativo, evasivo, elusivo e impreciso<sup>8</sup>. Además, citó la sentencia T-077 de 2018 proferida por la Corte Constitucional, relacionado con el asunto central de esta controversia.

## 1.3. Trámite de tutela e intervenciones

**1.3.1.** El Despacho Sustanciador de esta Sala, con providencia del 10 de diciembre de 2020<sup>9</sup>, admitió la acción de tutela y ordenó la notificación del auto admisorio a las partes.

**1.3.2.** La **Unidad de Administración de la Carrera Judicial**<sup>10</sup> informa que el accionante cuenta con otras vías judiciales ordinarias para controvertir la decisión de negar la solicitud de copias. Además, que en este caso no hay vulneración del derecho de petición, puesto que la universidad, como operador de la prueba, respondió a las solicitudes del actor, al indicar los errores en las pruebas de aptitudes y conocimientos, poner de presente la corrección de la actuación administrativa y la imposibilidad de suministrar la documentación requerida, y reconocer que los yerros afectaron la estructura básica y la calificación de los participantes. Tras ello, adujo que la respuesta de fondo configura una carencia actual de objeto por hecho superado. Finalmente, solicitó que se negaran las pretensiones del accionante.

**1.3.3.** La **Universidad Nacional de Colombia** asegura que en este asunto existe un hecho superado, porque esta y el Consejo Superior de la Judicatura ya han brindado respuesta, de manera clara, precisa y congruente, a cada uno de los temas solicitados en la petición del señor Sánchez Leal. Tras ello, afirmó que resolvió las peticiones relacionadas con las siguientes cuestiones:

“[L]a identificación de los diversos errores y su origen advertidos en la prueba, la afectación de la prueba por estos errores, la entidad que identificó dichos yerros, los hechos que llevaron a concluir la necesidad de practicar nuevamente el examen y las medidas adoptadas por la

<sup>7</sup> Página 6. Ibid.

<sup>8</sup> Página 5. Ibid.

<sup>9</sup> Archivo electrónico que contiene el auto admisorio, con ubicación: C915D9FA1EA43105 715AA4A36D94B8CE 015F94EF0C63AF8F BE7F19600E37B929.

<sup>10</sup> Archivo electrónico que contiene la intervención de la Unidad de Administración de Carrera Judicial, con ubicación: 85B23DFB63946E7E F6C202B475ADCE5A D5FBDAD23A8349A6 8CD19CB97AD14131.



Universidad Nacional de Colombia y Consejo Superior de La Judicatura - Unidad Administrativa de Carrera Judicial para evitar que dicha situación vuelva a suceder.

[...] [L]a suspensión de la aplicación de la prueba, el fundamento legal para conformar el equipo encargado de realizar el estudio del examen, y la solicitud de copia de los documentos que contienen información acerca de la estructura y soportes técnicos de la prueba”<sup>11</sup>.

Luego, la referida universidad estima que expuso jurídicamente el deber legal de preservar la información relacionada con este tipo de concurso. Finalmente, pide que se rechace por improcedente la solicitud de amparo, puesto que no se encuentra demostrada la ocurrencia de un perjuicio irremediable y de la vulneración de derechos fundamentales.

**1.3.4.** El despacho sustanciador de esta Subsección presentó proyecto de fallo el 22 de enero de 2021, para que fuera discutido en la sala del 1º de febrero del mismo año. En esta diligencia, el proyecto no fue aprobado por los magistrados Nicolás Yepes Corrales y Guillermo Sánchez Luque. En consecuencia, este despacho, en cumplimiento al numeral 6.º del artículo 50 del reglamento interno del Consejo de Estado<sup>12</sup>, remitió el expediente a la Secretaría General de esta Corporación para que le fuera asignado al consejero que seguía en turno. En efecto, la secretaría asignó el expediente al consejero Guillermo Sánchez Luque.

**1.3.5.** Posteriormente, el 3 de marzo del año corriente, la Secretaría General de esta Corporación pasó al despacho sustanciador el expediente de la referencia, dando cumplimiento al auto proferido por el magistrado Guillermo Sánchez Luque, quien dispuso:

“El proyecto de fallo que el consejero de Estado Jaime Enrique Rodríguez Navas presentó a la Sala, el 1 de febrero de 2021, no obtuvo mayoría para su aprobación. El 15 de febrero siguiente el despacho recibió [sic] el expediente, de acuerdo con oficio fechado el 10 de febrero de 2021.

Como a mi juicio, el Consejo de Estado no es competente para conocer del asunto, por secretaria **DEVUÉLVASE** el expediente al consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas, de conformidad con el artículo 53 del Acuerdo 080 de 2019 de la Corporación”<sup>13</sup>.

**1.3.6.** Con fundamento en el artículo 53 del Acuerdo 080 de 2019, el Despacho sustanciador ordenó que, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se procediera a sortear la elección de dos conjuces para que se adicionen a la Sala. Lo anterior, con auto del 10 de marzo de 2021<sup>14</sup>.

**1.3.7.** La Secretaría General de esta Corporación, en cumplimiento de la anterior providencia, adelantó la diligencia de sorteo de conjuces, el 18 de marzo de 2021, en

<sup>11</sup> Archivo electrónico que contiene la intervención de la Universidad Nacional, con ubicación: BB1A8D3A059F76FC 3B6BBD849EE5CFD3 8A062CAF0A9A8CBB E7C10AF82989C63D.

<sup>12</sup> Adoptado por la Sala Plena del Consejo de Estado mediante Acuerdo No.80 del 12 de marzo de 2019.

<sup>13</sup> Archivo electrónico que contiene el auto, con ubicación: 0E1145A0BDB72FC4 65B8585F52BC4235 AF1FD2B580BBBED4 635BE06C589C5C62.

<sup>14</sup> Archivo electrónico que contiene el auto, con ubicación: E8D483DA9399F591 FE7ED125D3042ABB 605D4C975B60A66A 0CDBE86E94AF24A6.



la que fueron designadas las magistradas Marta Nubia Velásquez Rico y María Adriana Marín.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer del amparo constitucional deprecado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en el artículo 1°, numeral 5 del Decreto 1983 de 2017 que modificó el Decreto 1069 de 2015 y en el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019, que expidió el reglamento interno del Consejo de Estado.

### 2.2. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley.

Conforme a la disposición referida, la acción de amparo solo procede cuando el afectado no tiene otro mecanismo de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales o, existiendo, bien si pretende evitar un perjuicio irremediable, o el mecanismo disponible no salvaguarda de manera eficaz o no es idóneo para proteger el derecho fundamental<sup>15</sup>.

### 2.3. Estudio de los requisitos generales de la acción de tutela

**2.3.1.** Edgardo Augusto Sánchez Leal está **legitimado por activa**, toda vez que fue él quien presentó la petición objeto del escrito de tutela<sup>16</sup>.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial – y la Universidad están **legitimados por pasiva**, al ser ellas las autoridades públicas que cometieron una presunta omisión, por no resolver de fondo la petición presentada por la parte actora.

**2.3.2.** En relación con la **subsidiariedad**, la única vía procesal con la que cuenta el accionante para reclamar la protección de su derecho fundamental de petición es a través de la acción de tutela, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional a lo largo de su línea jurisprudencial<sup>17</sup>. De modo que la parte actora no cuenta con otros

<sup>15</sup> Constitución Política. “Artículo 86 Esta acción sólo 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. [...]”.

<sup>16</sup> Conforme a la sentencia proferida el 14 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, incorporada al expediente. Ubicación: 2CC531DC46A4C960 128DC081BB96DF88 079531A427883AEF 46D9B2FCFAB93914.

<sup>17</sup> Sentencia T-325 de 2012.



mecanismos ordinarios o extraordinarios con los que pueda solicitar la protección de las garantías fundamentales deprecadas.

**2.3.3.** La Corte Constitucional ha indicado que en aquellos casos en los que se demuestre que la vulneración del derecho es permanente en el tiempo y el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, pero la situación es continua y actual, el principio de **inmediatez** en la interposición de la tutela no es exigible de manera estricta<sup>18</sup>.

En el caso concreto, no existe un extenso lapso transcurrido entre el momento de presentación de la petición<sup>19</sup> y el de la acción de la tutela<sup>20</sup>. Motivo suficiente para encontrar satisfecho el requisito de inmediatez.

## 2.4. Problema jurídico

Luego de superar el análisis de los requisitos generales de la acción de amparo, a la Sala le corresponde verificar si el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial – y la Universidad Nacional vulneraron el derecho fundamental de petición de Edgardo Augusto Sánchez Leal, porque, al parecer, no han resuelto de fondo las solicitudes de información y de expedición de unas copias de documentos, enviadas por correo electrónico el 3 de noviembre de 2020.

## 2.5. Solución al problema jurídico

**2.5.1.** El artículo 23 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución.

El Título II de la Primera Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló la anterior norma constitucional<sup>21</sup>. El artículo 13 *ibídem*, dispuso que las personas tienen derecho a presentar, de forma respetuosa, solicitudes de interés general o particular ante las autoridades y a “obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma”.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>22</sup> ha indicado que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”. En esa dirección también ha

<sup>18</sup> Sentencia T-332 de 2015.

<sup>19</sup> 3 de noviembre de 2020. Página 8 del archivo electrónico, con ubicación: B0976A9932F0E1AB 6072CDF426DCF441 E40A3C174BEECAD BABDC0D410F2D610.

<sup>20</sup> 3 de diciembre de 2020. Archivo electrónico que contiene el correo de envío de la acción de tutela, con ubicación: CBE0D24C3BCA761F FCB01F2868EDA414 D7315B825173E79A 887BE96D86F7F4DB.

<sup>21</sup> Título sustituido por la Ley 1755 de 2015.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-206 de 2018. Sobre ese aspecto ver las sentencias: T-737 de 2005, T-236 de 2005, T-718 de 2005, T-627 de 2005, T-439 de 2005, T-275 de 2006, T-124 de 20/07, T-867 de 2013, T-268 de 13 y T-083 de 2017, entre otras.



sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>23</sup> manifestó que el precepto constitucional de petición integra la facultad que tienen las personas de presentar peticiones y los deberes que están en cabeza de los sujetos pasivos de atenderlas con una respuesta material o de fondo dentro del término estipulado por la Ley.

**2.5.2.** En esta ocasión, Edgardo Augusto Sánchez Leal protesta la vulneración de su derecho fundamental de petición, al afirmar que la respuesta a sus pedimentos, allegada por las autoridades accionadas, resulta relativa, evasiva, imprecisa, elusiva y general.

Aunque la parte actora no indicó las razones por las que, en su criterio, los pronunciamientos de la Universidad y de la Unidad de Administración de Carrera Judicial tienen las características ya mencionadas, la intervención del juez constitucional se centrará en la verificación de que los accionados le hayan dado respuesta de fondo, especialmente la Universidad, a cada una de las peticiones del accionante, dentro de los términos previstos en la ley y en la jurisprudencia.

**2.5.3.** Edgardo Augusto Sánchez Leal presentó un escrito dirigido al Consejo Superior de la Judicatura, que contenía unas peticiones de información y de expedición de copias de unos documentos; ambas relacionadas con el examen objeto del concurso de méritos para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial, convocado por medio del Acuerdo nro. PCSJA18-11077 del 16 de agosto de 2018.

**2.5.3.1.** De la lectura del escrito presentado por el señor Sánchez Leal es posible identificar **dos grupos de peticiones de información**.

**2.5.3.1.1.** El **primer grupo de peticiones de información** aborda cuestiones relativas a la decisión de realizar nuevamente el examen a todos los participantes. Estas son<sup>24</sup>:

- (i) el parámetro legal, reglamentario y psicométrico para adoptar esa medida.
- (ii) el juicio de proporcionalidad que justifique lo adecuado de la decisión frente a la posibilidad de llevar a cabo otras medidas.
- (iii) la razón para optar por la repetición de la totalidad de las pruebas y no solamente de aquellas que tengan errores insubsanables.
- (iv) las medidas adoptadas en esta nueva evaluación, para evitar incurrir en los mismos yerros identificados en el primer examen.

La Universidad se pronunció frente a las anteriores cuestiones, al indicar que:

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 2 de febrero de 2017, expediente: 25000-23-42-000-2016-05187-01.

<sup>24</sup> Peticiones de información No. 6, 8, 9 y 10 de la solicitud objeto del escrito de tutela.



- (i) el fundamento legal para retrotraer la actuación administrativa a partir de la citación a las pruebas; y, en consecuencia, realizar nuevamente el examen, se encuentra previsto en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011<sup>25</sup>.
- (ii) el hecho de que la actuación administrativa deba garantizar estabilidad, previsibilidad y un comportamiento consecuente, no se contrapone al interés público que debe proceder en la administración pública; por lo que es necesario adelantar un concurso de méritos ajustado a la legalidad y que otorgue prevalencia del interés general sobre el particular<sup>26</sup>.
- (iii) continuar con ajustes parciales del examen no sería coherente con la relevancia del proceso de selección, pues impactarían los resultados generales de las pruebas y, en concreto, traería consigo constantes cambios de las personas que sí cumplen y de las que no<sup>27</sup>.
- (iv) las medidas adoptadas para evitar cometer los mismos errores de la prueba inicial, entre otras, son: (a) expertos profesionales de distintas materias y áreas de conocimiento serán quienes formulen las preguntas, de acuerdo con los requerimientos de cada uno de los cargos convocados; (b) el proceso de validación y construcción final del banco de las preguntas estará a cargo de la verificación objetiva de expertos capacitados en la metodología de construcción de preguntas para procesos de selección; (c) la conformación de nuevos equipos de trabajo encargados de garantizar, permanentemente, que la estructura y contenidos de los diferentes ítems cumplan a cabalidad con las exigencias requeridas para este tipo de concursos y el contrato No.096 de 2018; y (d) asegurar que los procedimientos de análisis estadísticos aplicados a cada aspecto del examen garanticen que las pruebas aplicadas responden a las exigencias psicométricas de este tipo de concursos<sup>28</sup>.

**2.5.3.1.2. El segundo grupo**, por su parte, tiene como objeto tener conocimiento de los siguientes asuntos<sup>29</sup>:

- (i) si los errores enunciados dentro de las pruebas practicadas, como la del peticionario, superaron el porcentaje de preguntas defectuosas necesarias para ordenar su repetición.
- (ii) el porcentaje de preguntas de las pruebas de conocimientos y de aptitudes, que se vieron inmersos en los errores identificados en el examen.
- (iii) los errores identificados en los componentes de aptitudes, conocimientos y psicotécnica de las pruebas realizadas en diciembre de 2018, precisando las preguntas y opciones de respuesta que fueron objeto de aquellas falencias, y especificando el tipo de yerro en cada una<sup>30</sup>.**

<sup>25</sup> Página 3 del archivo electrónico que contiene la respuesta al derecho de petición de la Universidad Nacional, con ubicación: 511B943CD0C6F822 F40C8A2F5FA3352C A773AECABD0DC549 B3D439B24A666902.

<sup>26</sup> Página 2. Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Página 3. Ibid.

<sup>29</sup> Peticiones de información No. 1, 2, 3, 4, 5 y 7 de la solicitud objeto del escrito de tutela.

<sup>30</sup> Corresponde a la Petición No. 1 de la solicitud objeto del escrito de tutela.



- (iv) los expertos encargados de la identificación de los errores presentados en el primer examen realizado, su idoneidad y competencia para ello<sup>31</sup>.
- (v) el porcentaje de preguntas afectadas con los errores indicados en la prueba psicotécnica practicada<sup>32</sup>.

La Universidad absolvió el primer asunto, al poner de presente que los errores en el procedimiento de evaluación y en la construcción de las preguntas impactaron la estructura básica del examen, así como la evaluación de cada uno de los concursantes; al punto que fueron motivos suficientes para presentar la propuesta de repetición del examen; acogida por el Consejo Superior de la Judicatura, pues evidenció la falla en el servicio contratado<sup>33</sup>.

Respecto de la segunda cuestión, el referido centro universitario expresó que realizó un nuevo análisis psicométrico del 100% de las preguntas que integraban los componentes de aptitudes y de conocimientos. Tras ello, concluyó que del anterior porcentaje, debía hacerse la revisión de 226 preguntas, las que precisamente arrojaron como resultado una serie de errores en su construcción<sup>34</sup>.

Ahora bien, en relación con el tercer asunto, la Sala encuentra que la Universidad resolvió de manera parcial la primera petición descrita en el anterior párrafo, toda vez que aclaró los errores identificados en cada uno de los componentes del examen, tales como el procedimiento de evaluación o la construcción de las preguntas<sup>35</sup>; no obstante, no precisó las preguntas y opciones de respuesta que fueron objeto de aquellas inconsistencias, así como tampoco presentó una explicación razonada de cada error en las preguntas. Además, no resulta posible evidenciar una respuesta de fondo a las cuestiones descritas en los numerales (iv) y (v) del segundo grupo de peticiones.

**2.5.4.** Por otro lado, la parte actora **peticionó copia de unos documentos** relacionados con el examen<sup>36</sup>. Lo anterior revela con suficiencia la respuesta por parte de la Universidad, en el sentido de no acceder a ella, pues, en su opinión, por tratar temáticas vinculadas con la estructura y el soporte técnico de las pruebas, esa información es objeto de reserva conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 164 de la Ley 270 de 1996<sup>37</sup>.

En todo caso, cabe informarle al actor que si se encuentra inconforme con la reserva legal invocada por la Universidad Nacional, para no entregarle los documentos requeridos, tiene la posibilidad de acudir al recurso de insistencia, con el objeto de que

<sup>31</sup> Corresponde a la Petición No. 2 de la solicitud objeto del escrito de tutela.

<sup>32</sup> Corresponde a la Petición No. 5 de la solicitud objeto del escrito de tutela.

<sup>33</sup> Página 2. Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Páginas 1 y 2 del archivo electrónico que contiene la respuesta al derecho de petición de la Universidad Nacional, con ubicación: 511B943CD0C6F822 F40C8A2F5FA3352C A773AECABD0DC549 B3D439B24A666902.

<sup>36</sup> Petición No. 11 de la solicitud objeto del escrito de tutela.

<sup>37</sup> Páginas 3 y 4 del archivo electrónico que contiene la respuesta al derecho de petición de la Universidad Nacional, con ubicación: 511B943CD0C6F822 F40C8A2F5FA3352C A773AECABD0DC549 B3D439B24A666902.



el juez natural pueda definir este aspecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011<sup>38</sup>.

**2.5.5.** Así las cosas, la Subsección concederá el amparo al derecho de petición, y, en consecuencia, ordenará a la Universidad Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial, a quienes están dirigidas las peticiones del actor y, además, que son las encargadas de adelantar el proceso relacionado con la convocatoria 27, que, en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, den una respuesta de fondo, clara y congruente, y en la medida de sus capacidades y competencias, a las peticiones de información número 1, 2 y 5 de Edgardo Augusto Sánchez Leal, promovidas en el escrito enviado por medio de correo electrónico el 3 de noviembre de 2020.

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

### FALLA

**PRIMERO: NEGAR** el amparo deprecado por la parte actora, respecto de las peticiones números 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11, por los motivos planteados en esta providencia.

**SEGUNDO: AMPARAR** el derecho fundamental de petición de Edgardo Augusto Sánchez Leal, en relación con los requerimientos números 1, 2, y 5, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** a la Universidad Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Administración de Carrera Judicial que, en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, den una respuesta de fondo, clara y congruente a la petición de Edgardo Augusto Sánchez Leal formulada el 3 de noviembre de 2020, según los términos expresados en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes y a los interesados, por el medio más expedito.

<sup>38</sup> “**Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva.** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada. Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos: 1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente. 2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo”.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-05041-00  
Accionante: Edgardo Augusto Sánchez Leal

**QUINTO: ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no fuere impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de Sala

**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
Conjuez

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
Conjuez  
Aclaración de voto