



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Civil

**legis**

**ARIEL SALAZAR RAMÍREZ**

**Magistrado ponente**

**STC247-2020**

**Radicación n. 11001-02-03-000-2019-04228-00**

(Aprobado en sesión de veintidós de enero de dos mil veinte)

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020).

Decide la Corte la acción de tutela promovida por Luis Guillermo Bolaño Sánchez, en su condición de Juez Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. La pretensión**

El accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo, acceso a la administración de justicia y a «*ser trasladado a un cargo similar como funcionario de carrera en la rama judicial en igualdad de condiciones*», que considera vulnerados al no aceptarse su solicitud de traslado con desconocimiento de las prerrogativas que le asisten como funcionario de carrera.

Pretende, en consecuencia se ordene “*al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla (Atlántico), se sirva aplicar o surtir el procedimiento pertinente para el tramite o solicitud de un traslado para un juez de la república*”, a fin de aceptar el traslado solicitado.

## **B. Los hechos**

1. El accionante ejerce el cargo de Juez Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, en propiedad, desde el 22 de septiembre de 2003.

2. Mediante escrito de fecha 8 de mayo de 2019, solicitó su traslado al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla, el cual se encuentra con vacancia definitiva y provisto con provisionalidad.

3. El 18 de junio de 2019, la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura emitió concepto favorable sobre la reubicación y remitió la solicitud al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla con el oficio CJO19-4036.

4. A través de la Resolución 3722 de 1° de agosto siguiente, la indicada Corporación resolvió negativamente la petición del funcionario judicial, con fundamento en que *“por mayoría de votos”* ésta no fue aceptada.

5. Inconforme, el actor interpuso recurso de reposición contra esa determinación, en sustento de lo cual alegó la falta de motivación del acto administrativo.

6. En la Resolución 3799 de 24 de octubre siguiente, el Tribunal determinó no reponer lo decidido luego de indicar que de conformidad con el artículo 6° del Acuerdo 2700 de 6 de 2012 proferido por el colegiado, las votaciones de los Magistrados son secretas.

7. En criterio del promotor de la acción se vulneraron sus derechos fundamentales al materializarse *“una vía de hecho administrativa por la falta de motivación»* en las Resoluciones 3722 de 1° de agosto y 3799 de 24 de octubre de 2019.

### **C. El trámite de la instancia**

1. En auto de 13 de enero de 2020 se admitió la acción de tutela, ordenándose la vinculación de todos los interesados para que ejercieran su derecho de defensa.

2. La Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura alegó su falta de legitimación en el trámite por cuanto la solicitud de amparo se encaminó a lograr un nuevo estudio de la petición de

traslado y emisión del acto administrativo de nombramiento en propiedad, actuaciones que corresponden únicamente al tribunal accionado en su condición de autoridad nominadora.

La Presidenta del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla señaló que la Corporación dio el trámite correspondiente a la solicitud del accionante “*de acuerdo con la normativa y criterios objetivos aplicables para el tipo de procedimiento elevado, en las cuales ha resultado sin mayoría de votos necesarios para la designación en los cargos que ha solicitado*” (folio 49).

## **II. CONSIDERACIONES**

1. El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, en caso de que éstos sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las hipótesis establecidas en la ley.

La procedibilidad de la acción está sujeta a que el titular del derecho no cuente con «*otro medio de defensa judicial*», a menos que se utilice como «*mecanismo transitorio*» para evitar un perjuicio que no pueda remediarse.

En ese orden, debe recordarse que el amparo constitucional se caracteriza por la prevalencia del principio

de la subsidiariedad, dado que sólo procede ante la ausencia de un instrumento jurídico idóneo y eficaz para la salvaguarda oportuna del derecho objeto de violación o amenaza, y por lo tanto, no puede considerársele como una herramienta alternativa o adicional del presunto afectado, pues su finalidad no consiste en reemplazar los trámites establecidos por el legislador para la protección de las garantías de los ciudadanos.

En armonía con esos postulados, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que regula la acción de tutela, estableció las causales de improcedencia, entre las cuales se destaca la existencia de *«otros recursos o medios de defensa judicial»*, dejando a salvo igual principio al consagrado por la Constitución respecto a que se empleara como *«mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable»*, advirtiendo eso sí que la existencia de esos instrumentos sería apreciada *«en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante»*.

2. Luego, en principio, la tutela se considera improcedente cuando la actuación reprochada corresponde a un acto administrativo, toda vez que el ordenamiento jurídico consagra otros medios de defensa judicial que la desplazan como mecanismo de protección.

No obstante, la normatividad regulatoria del amparo y la jurisprudencia constitucional han enfatizado en la necesidad de valorar el instrumento del derecho común, en cuanto a su idoneidad y eficacia, de acuerdo con las circunstancias del peticionario del resguardo.

Realizada esa verificación, excepcionalmente se admite la procedencia de la tutela en dos eventos: i) Ante la evidente amenaza de un perjuicio con características de irremediable y ii) cuando los medios ordinarios no son idóneos o resultan ser ineficaces para la defensa de las garantías superiores involucradas.

De ese modo, cuando el medio de defensa judicial establecido por el legislador carece de idoneidad y de eficacia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y, si existe un medio ordinario idóneo, pero éste no evita que ocurra un perjuicio irremediable, la protección será transitoria.

En las controversias en las que la acción se dirige a cuestionar actos administrativos que comprometen derechos de carrera, ha señalado esta Corporación:

*[E]n los casos de la provisión de cargos públicos en carrera de la Rama Judicial, la Corte Constitucional ha establecido que las acciones ordinarias como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dilatan la obtención de los fines que persiguen, indicando incluso que estas acciones no poseen, por la forma como están estructurados los procesos, la capacidad de brindar una solución integral para la violación de los derechos de los actores, razón por la cual, la tutela es el mecanismo idóneo para dar protección inmediata a los derechos al debido proceso, al trabajo y a la igualdad de los concursantes (...) (CSJ STP 3 oct. 2017, rad. 94401).*

Luego, aunque la petición de amparo no cumple el requisito de subsidiariedad, por cuanto aunque a la fecha

de su presentación, el accionante tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), para controvertir los pronunciamientos que resolvieron su solicitud de traslado, el amparo se torna procedente porque, en consideración a las circunstancias del caso, el indicado instrumento del derecho común no resulta ser lo suficientemente eficaz frente al menoscabo de las garantías fundamentales invocadas, dado que la respuesta de la Administración de Justicia no tendrá la prontitud que se requiere para la protección cierta de tales prerrogativas, las que, como adelante se expondrá, fueron objeto de una protuberante vulneración.

3. El reclamante, quien ejerce en propiedad el cargo de Juez Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la vacante definitiva de homólogo cargo en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la ciudad de Barranquilla, solicitó su traslado a dicha locación como servidor de carrera, al amparo de lo dispuesto en los artículos 134 (num. 3) y 152 (num. 6) de la Carta Magna, modificados por la Ley 771 de 2002 y de los preceptos 12, 13, 17 y 18 del Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, que reglamentan la reubicación territorial de los servidores judiciales.

La Unidad de Administración de la Carrera Judicial, en oficio CJO19-4036 de 18 de junio de 2019, rindió concepto favorable respecto de la enunciada solicitud con

sustento en que *“{v}erificada la información que reposa en la corporación se encuentra que el solicitante cumple los presupuestos esbozados, a saber: 1. Se cuenta con consentimiento expreso a través de la petición de traslado presentada el 8 de mayo de 2019, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes de mayo durante los cuales se publicó la vacante; 2. El cargo para el cual solicita el traslado tiene funciones afines, la misma categoría y se exigen iguales requisitos con el que concursó el peticionario, pues como se encuentra acreditado, el doctor Luis Guillermo Bolaño Sánchez se presentó y aprobó el concurso para el cargo de Juez de Circuito y en tal virtud fue nombrado y se desempeña como Juez 35 Civil del Circuito de Bogotá D.C. desde el 1ª de Agosto de 1991. 3. La última calificación en firme del peticionario en el cargo y despacho del cual solicita el traslado, corresponde al año 2017 y es de 94 puntos” (folio 4).*

A través de la Resolución No. 3722 de 1º de agosto de 2019, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, como nominador del cargo destino de la petición de cambio de sede territorial, decidió *“por mayoría de votos”* no aceptar el traslado del accionante.

Y con ocasión del recurso de reposición interpuesto por el funcionario, mediante la Resolución No. 3799 de 24 de octubre del mismo año, confirmó lo decidido después de considerar que el artículo 6º del Acuerdo 2700 de 6 de septiembre de 2012 emitido por la Sala Plena del colegiado, estatuye que *“{l}a votación para elegir funcionarios y empleados y para escoger candidatos a ternas o para integrar éstas será secreta. Para las demás decisiones serán públicas y nominales, a petición de cualquiera de los asistentes»* y que la solicitud del peticionario obtuvo *«11 votos negativos y 2 positivos»*.

4. El proceder del nominador accionado constituye una evidente transgresión al debido proceso administrativo del tutelante por insuficiente motivación de los pronunciamientos a través de los cuales resolvió negar el traslado del servidor judicial y mantener esa decisión.

En efecto, el tribunal accionado desconoció que la elección, en propiedad, de funcionarios, bien sea resultado del agotamiento del proceso de selección a través de concurso de méritos (num. 1° art. 132 y 162 a 168 Ley 270 de 1996), o del traslado de jueces pertenecientes a la carrera judicial (art. 134 y num. 6 art. 152 ibídem), es una actuación administrativa y como tal le son aplicables, en lo pertinente, las reglas contenidas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se rige por los principios de legalidad, publicidad, moralidad administrativa y transparencia.

Recuérdese que en sí misma la actuación administrativa constituye un límite material frente a los poderes de los agentes estatales a fin de evitar el posible ejercicio abusivo de esas potestades. Por ello, el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política consagra el debido proceso administrativo como un conjunto de garantías supralegales que a la par de asegurar el procedimiento conforme a la ley, protegen los derechos de los sujetos involucrados a la igualdad, la defensa y la contradicción.

Por ello, tales actuaciones se sujetan al cumplimiento de parámetros mínimos de orden sustantivo y procedimental como la posibilidad para los interesados de

aportar pruebas y el deber de la autoridad de valorar las allegadas; la obligación de notificar las decisiones que se adopten y de permitir el ejercicio del derecho de defensa y de interponer recursos contra los pronunciamientos adversos.

La decisión, de acuerdo con lo estatuido por el artículo 42 de la normatividad en cita *“será motivada”* y *“resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos”*.

Respecto de lo anterior ha señalado la jurisprudencia constitucional que la motivación de los actos administrativos *«es una garantía para el ejercicio del derecho de contradicción y defensa como componente del debido proceso (art. 29 CP). En efecto, “si el acto no se encuentra motivado, el particular se halla impedido de ejercer las facultades que integran el llamado debido proceso (derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada)”*. En la Sentencia C-279 de 2007 la Corte explicó que la motivación *“permite el ejercicio del derecho a la defensa, lo cual evita la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas”, de modo que en últimas se “asegura la garantía constitucional al derecho fundamental al debido proceso”*.» (CC, SU-917/2010).

En ese orden, el deber de motivación de las decisiones administrativas -aun las proferidas por órganos judiciales- satisface dos fines constitucionales: i) Evitar la posible arbitrariedad o abuso de autoridad por su emisor, por cuanto se le impone la obligación de resolver las situaciones jurídicas sometidas a su conocimiento con base en

argumentos racionales y fruto de un análisis reflexivo de los presupuestos a tener en cuenta y ii) Garantizar al titular del derecho comprometido las condiciones materiales para la defensa de sus intereses, pues si éste se encuentra inconforme con la manera en que se definió su situación jurídica *«necesita conocer las razones por las cuales este fue denegado u otorgado de manera diferente a sus expectativas, ya que para ejercer el derecho a la defensa requiere saber a qué argumentos oponerse. Las entidades siempre deben exteriorizar las razones por las cuales adoptan una decisión, pero particularmente tienen esa obligación cuando la misma va a frustrar los intereses de los asociados, pues, se repite, el derecho a la defensa solo puede efectivizarse si la administración consagra las razones que la conducen a tomar una determinación»*, como así lo precisó la Corte Constitucional en el pronunciamiento CC, T-707-15, 19 nov. 2015, rad. T-4977923).

Particularmente, tratándose del traslado de servidores judiciales, la indicada Corporación ha señalado que aunque el nominador goza de cierto margen de discrecionalidad para decidir sobre dicha petición, las determinaciones de acceder o no a la reubicación *«deben obedecer a factores objetivos, como expresión directa del principio de la interdicción de la arbitrariedad característico de cualquier estado de derecho»* (CC, T-237-04, 5 mar. 2004, rad. T-799121).

5. Según se desprende de la Resolución No. 3.722 de 1° de agosto de 2019, el Tribunal accionado fundó su negativa en que *“luego de la deliberación del caso, y la respectiva votación sobre el candidato, por mayoría de votos, no se aceptó la solicitud”*, es decir no ofreció razones objetivas

que en la valoración del caso hubieran conducido a desestimar el pedimento a través del cual el juez de la República reclamó el derecho que consagra el numeral 6° del artículo 152 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia<sup>1</sup> a ser trasladado *“por cualquiera de las eventualidades consagradas en el artículo 134 de esta ley”*.

Al resolver el recurso de reposición interpuesto frente a la anterior decisión, la autoridad adujo que atendida su calidad de corporación judicial, era administrativamente autónoma en la designación y manejo de los funcionarios cuya nominación le corresponde, como así lo conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en auto de 2 de octubre de 2014<sup>2</sup>, y con apoyo en la reglamentación interna que regula la organización de las actividades del Tribunal, aludió al carácter “secreto” de la votación para elegir funcionarios y empleados, en la cual la elección del accionante para su nombramiento en propiedad en el juzgado vacante no alcanzó la mayoría necesaria.

No realizó la Corporación judicial una labor argumentativa encaminada a refutar los argumentos planteados en el recurso respecto del cumplimiento de los requisitos para acceder al traslado, circunstancia que revela la insuficiencia en la motivación del acto administrativo y el carácter meramente discrecional de la decisión que se adoptó en la Resolución recurrida, la cual se mantuvo, pues en últimas su fundamento es el ejercicio de la facultad que le asiste como autoridad nominadora.

---

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 2° de la Ley 771 de 2002.

<sup>2</sup> Radicado 1100102300002014-00121-00.

Tal posición desconoce que en un Estado Constitucional de Derecho, el ejercicio de facultades discrecionales por ciertas autoridades, aún bajo el amparo de una disposición legal que habilite su utilización, reclama la existencia de parámetros serios, concretos y razonados bajo los cuales se ejerza la potestad de que se está investido, con el fin de evitar la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos de los sujetos que deben someterse a sus mandatos.

Con ese propósito, el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa que *“{e}n la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”*.

Luego, aunque el Tribunal accionado es titular de la facultad de nominación de los jueces pertenecientes al distrito judicial en el que ejerce jurisdicción de acuerdo con lo previsto en el numeral 7° del artículo 131 y 1° del precepto 175 de la Ley 270 de 1996, porque tiene asignada la función de *“designar a los funcionarios y empleados cuyos nombramientos les corresponda de conformidad con la ley y el reglamento”*, y ello supone que en ejercicio de sus atribuciones es admisible que no se apruebe la petición de cambio de sede territorial, aun si ésta cuenta con concepto favorable, esa potestad no puede ejercerse con fundamento en el propio arbitrio, sin razones objetivas ni consultar los

principios que rigen la carrera judicial.

A ese respecto, la sentencia T-488 de 2004 señaló que *«en tanto el mérito es el único criterio que debe regir el ingreso, la permanencia y el ascenso en la carrera judicial, es con base en éste, exclusivamente, que las entidades nominadoras deben elegir a los servidores que ocuparán las vacantes que surjan en sus respectivas jurisdicciones, sin importar el sistema o sistemas que se empleen para la provisión de los cargos»* (reiterada en sentencia T-947-2012).

De lo anterior se colige que el ejercicio de la potestad nominadora de que está investido el Tribunal accionado no convierte sus decisiones sobre el traslado de los servidores judiciales en un acto puramente discrecional, proceder que además no está autorizado en la Carta Magna ni en la ley, ni excusa la insuficiente motivación del acto administrativo, la cual vulnera el derecho fundamental al debido proceso del accionante.

Los requisitos de procedencia del cambio de sede territorial son los establecidos en el artículo 1° de la Ley 771 de 2002 -que modificó el artículo 134 de la Ley 270 de 1996- y en el Acuerdo PCSJA17-10754 de 2017 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y es sobre éstos que ha debido pronunciarse la nominadora.

Tales exigencias aluden a que *i)* el cargo de destino tenga vacancia definitiva; *ii)* sus funciones sean afines al ejercido por el peticionario; *iii)* sea de la misma categoría; *iv)* se exijan los mismos requisitos para el ingreso; *v)* que la

petición se presente dentro de los cinco primeros días hábiles del mes en que se publica la vacante y *vi*) que el interesado aporte la última calificación de servicios en firme con puntaje igual o superior a 80.

Adicionalmente, acorde con el artículo vigésimo segundo del Acuerdo citado, el nominador debe tener en cuenta los criterios objetivos de “*evaluación de servicios*” y “*los resultados obtenidos en los concursos públicos para el acceso a la Rama Judicial*”.

En ese sentido, a efectos de proveer sobre la petición de traslado es necesario evaluar los méritos del peticionario en relación con «*sus condiciones de ingreso a la carrera judicial*» y «*en el desempeño de su función*» (CC, C-295-2002, 23 abr. 2002, rad. P.E. 013).

También se requiere «*un análisis comparativo entre el cargo al que pertenece el servidor judicial y aquel al que aspira a ser trasladado, a fin de determinar la equivalencia de los mismos y, por ende, si el beneficiado con la reubicación satisface los requisitos y el mérito para el desempeño del cargo al que será trasladado por haber cumplido anteriormente con dichos presupuestos para acceder al cargo que ocupa en propiedad*», como lo precisó la Corte Constitucional en el fallo T-1077 de 2004.

6. De manera que la actuación desplegada por el Tribunal accionado de no incorporar las consideraciones a que había lugar en la determinación objeto de inconformidad respecto a los razonamientos de orden

fáctico y jurídico por los cuales consideró improcedente el traslado del accionante al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla, quebranta el debido proceso del funcionario y obstaculiza su derecho de contradicción al tratarse de una decisión huérfana de fundamentos serios, claros, precisos y suficientes que se basen en la consideración del mérito como criterio cardinal que rige el ingreso, la permanencia y el ascenso en la carrera judicial.

Esta Sala mediante sentencia STC10330-2019 señaló:

*Lo anterior constituye una violación al “debido proceso” de la tutelante, pues es claro, que la juez motivó de manera insuficiente la decisión administrativa auscultada, fundamentando su decisión en la ausencia de citador en su despacho y en el conocimiento personal de quien ocupa el cargo en provisionalidad, desconociendo que la valoración para aceptar o no el traslado debe realizarse siguiendo el principio del mérito, esto es, en la evaluación de servicios y los resultados obtenidos en los concursos públicos para el acceso a la Rama Judicial del aspirante.*

*El Juzgado cuestionado debe responder por cuál motivo se rebela contra el artículo 125 de la Carta, el cual impone la observancia de las reglas del mérito, y la protección de los derechos de quienes ingresan a la Rama Judicial por concurso; y si en la situación concreta puede desconocerse la supremacía constitucional, resolviendo un conflicto jurídico laboral entre la persona designada en provisionalidad y quien se halla en carrera, para darle estabilidad y permanencia a quien se encuentra en provisionalidad con preeminencia sobre quien está en carrera (CSJ, 2 ago. 2019, rad. 2019-00248-01).*

7. Así las cosas, esta Sala considera que debe concederse la protección constitucional y, en consecuencia, se ordenará al tribunal accionado dejar sin valor ni efecto la Resolución No. 3799 de 24 de octubre de 2019, a través de la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por el quejoso y en su lugar, proferir una nueva decisión en la que exprese con claridad, precisión y consultando los principios

que orientan la carrera judicial, los motivos objetivos que conducen a aceptar o denegar la reubicación reclamada en consideración a los requisitos legales fijados para ello y la ausencia de registro de elegibles para la provisión de la vacante.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONCEDE** la protección constitucional invocada. En consecuencia, **RESUELVE:**

**PRIMERO: ORDENAR** al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla que, en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, deje sin valor ni efecto la Resolución No. 3799 de 24 de octubre de 2019 que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el accionante y, en su lugar, proceda a analizar nuevamente la solicitud de traslado presentada por el accionante, de acuerdo con lo discurrido en esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNICAR** lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito; y, en su oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado este fallo.

**OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE**

Presidente de Sala

**ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**

**AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO**

**LUIS ALONSO RICO PUERTA**

**ARIEL SALAZAR RAMÍREZ**

**LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**

