

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS / ACTOS DEFINITOS / ACTOS DE TRÁMITE

No todos los pronunciamientos de la administración tienen la vocación de crear, modificar o extinguir una situación jurídica; existen manifestaciones que no tienen estas características, como son los actos de trámite, que le permiten a la autoridad administrativa impulsar una actuación que es necesaria para la formación del acto administrativo definitivo, entre los que se encuentran los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria, a menos que el acto de trámite impida la continuidad de la actuación administrativa; por ello, es de suma importancia clarificar si el pronunciamiento de la administración es de trámite o definitivo con el propósito de que proceda el control judicial o no. Al respecto, la doctrina ha definido a los actos administrativos de trámite como «aquellos que le dan la celeridad y movimiento requeridos a la actuación administrativa, los que impulsan el trámite propio de la decisión que ha de tomarse...» En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado sobre el particular que «Son **actos de trámite o preparatorios**, los actos preliminares que toma la administración para adoptar una decisión sobre el fondo de un determinado asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular »

CONTROL JUDICIAL DE LA PRUEBA DE ANÁLISIS DE ANTECEDENTES EN CONCURSO DE MÉRITOS PARA NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD DE PROCURADORES JUDICIALES – Improcedencia / PRUEBA DE ANÁLISIS DE ANTECEDENTES EN CONCURSO DE MÉRITOS PARA NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD DE PROCURADORES JUDICIALES – Es un acto de trámite

En el caso concreto al constituirse la prueba de análisis de antecedentes, tiene por objeto evaluar los títulos de estudios de posgrados y la experiencia profesional adicional que sea adjuntada en el módulo de inscripciones, para posteriormente asignar una calificación que es dada a conocer al participante, con base en el cual, le es posible al concursante hacer parte o no de la lista de elegibles. (...) la Sala encuentra que este acto administrativo es de simple trámite, pues al ser de carácter clasificatorio, la puntuación obtenida se computa con los resultados de las pruebas de conocimientos y comportamentales para establecer el valor porcentual alcanzado, permitiéndole o no integrar la lista de elegibles. (...) Así las cosas, el acto que verdaderamente adoptó una decisión de fondo en el concurso de mérito fue la Resolución 349 del 8 de julio de 2016, decisión que no fue demandada ni controvertida su legalidad por el demandante sino que solo cuestionó la Resolución 1365 del 27 de junio de 2016, por medio de la cual se resolvió una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes, de tal suerte que, no le es dable a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de la citada resolución, por no ser un acto enjuiciable.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 25000-23-42-000-2017-01441-01(1846-19)

Actor: MANUEL MAURICIO BOHÓRQUEZ OLMOS

Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ordinario: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Trámite: Ley 1437 de 2011

Asunto: Resultado de la Prueba de Análisis de Antecedentes - Acto Administrativo de trámite - Procuraduría General de la Nación

Auto interlocutorio.

La parte demandante interpuso recurso de apelación frente al auto del 4 de octubre de 2018, en virtud del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección D, rechazó la demanda presentada en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, solicitando la nulidad de la Resolución 1365 de 27 de junio de 2016 «por medio de la cual se resuelve una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes».

I. ANTECEDENTES

LA DEMANDA.

1. El señor Manuel Mauricio Bohórquez Olmos demandó la nulidad de la Resolución 1365 de 27 de junio de 2016, por medio de la cual el jefe de la oficina de sección de carrera de la Procuraduría General de la Nación, le negó la reclamación interpuesta contra el resultado de la prueba de antecedentes, publicados en la página web de la entidad el 24 de febrero de 2016, en el marco del concurso público de méritos para designar en propiedad procuradores.

2. Como consecuencia de tal declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la Procuraduría General de la Nación: **i)** asignarle un puntaje adicional por las 2 especializaciones en Derecho Administrativo y Constitucional que asegura haber acreditado al momento de la inscripción; **ii)**

modificar la Resolución 349 de 8 de julio de 2016, por medio de la cual se publicó la lista de elegibles, a efectos de que su nombre sea incluido en la misma; **iii)** nombrarlo en propiedad en el empleo de Procurador Judicial II Delegado para la Restitución de Tierras en Bogotá **iv)** inscribirlo en el sistema especial de carrera administrativa de la entidad; **v)** pagarle de manera indexada y con los intereses a que hubiere lugar, los salarios y demás prestaciones sociales desde el momento en que se posesionaron las personas que integran la lista de elegibles contenida en la Resolución 349 de 8 de julio de 2016 y **vi)** pagarle los daños materiales e inmateriales que le fueron ocasionados por la entidad al no valorarle sus 2 especializaciones y en consecuencia dejarlo por fuera de la lista de elegibles.

Del auto objeto del recurso de apelación.

3. El *a quo* mediante auto del 4 de octubre de 2018, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹, al considerar que la Resolución 1365 de 27 de junio de 2016, fue expedida dentro del concurso de méritos convocado por la Procuraduría General de la Nación mediante la Resolución 040 de 20 de enero de 2015², proceso que finalizó con la expedición de la lista de elegibles contenida en la Resolución 349 del 8 de junio de 2016. En ese orden, para el tribunal el acto demandado tiene el carácter de trámite, luego no es susceptible de control judicial, pues fue expedido dentro del proceso adelantado en el concurso de méritos para proveer los cargos de la entidad.

Recurso de apelación.

4. El demandante interpuso recurso de apelación contra el auto proferido por el mencionado tribunal, para lo cual, manifiesta que es desacertada la decisión del *a quo* al darle el carácter de acto de trámite a la Resolución 1365 de 2016, pues en su criterio, fue mediante la prenotada resolución que se materializó de manera particular y concreta el vicio que hace nulo el acto, al confirmar el puntaje de «cero» obtenido en la prueba de análisis de antecedentes, lo que impidió hacer parte de la lista de elegible conformada en la Resolución 349 del 8 de julio de 2016.

II. CONSIDERACIONES

¹ Folios 100 a 101 del expediente

² "por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad"

6. En atención a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala procederá a plantear el siguiente:

Problema Jurídico.-

7. En el presente asunto, corresponde a la Sala determinar, si la Resolución 1365 del 27 de junio de 2016 «por medio de la cual se resuelve una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes», carece de control judicial o es susceptible de ser enjuiciado ante esta Jurisdicción de acuerdo a la situación fáctica descrita en precedencia.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: (i) los actos administrativos que carecen de control judicial; y (ii) el caso concreto.

Los actos administrativos que carecen de control judicial

8. Los actos administrativos como forma de pronunciamiento de la administración, tienen como propósito crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Esta sección sobre la definición de acto administrativo³, ha dicho lo siguiente:

“Por acto administrativo se entiende toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito. (...)”

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

³Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo sección segunda consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez 17 de noviembre de 2016. Radicación número: 110010325000200900014-00 (ac) actor: Cesar Augusto Lemos Posso demandado: Nación – Ministerio del Interior y de Justicia- Superintendencia de Notariado y Registro- Consejo Superior de Carrera Notarial.

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

10. Al respecto, la doctrina ha definido a los actos administrativos de trámite como «aquellos que le dan la celeridad y movimiento requeridos a la actuación administrativa, los que impulsan el trámite propio de la decisión que ha de tomarse...»⁴. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado sobre el particular que «Son **actos de trámite o preparatorios**, los actos preliminares que toma la administración para adoptar una decisión sobre el fondo de un determinado asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular »⁵.

Caso concreto

11. La parte actora solicita revocar el auto de primera instancia⁶, al considerar que la Resolución 1365 de 27 de junio de 2016, expedida dentro del concurso de méritos convocado por la Procuraduría General de la Nación⁷, es un acto administrativo que decide el fondo del asunto al confirmar el puntaje de cero obtenido en la prueba de análisis de antecedentes, haciendo imposible continuar con la actuación, es decir, acceder a la lista de elegibles.

12. En vista de lo anterior, es necesario precisar que en tratándose de concurso público, esta Corporación existe posición pacífica en el sentido que los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria son actos de trámite, pues solo se considera definitivo el que contiene la lista de elegibles que ha de usarse para proveer los cargos que se sometieron a concurso⁸.

13. En el caso concreto, la prueba de análisis de antecedentes, tiene por objeto evaluar los títulos de estudios de posgrados y la experiencia profesional adicional que sea adjuntada en el módulo de inscripciones, para posteriormente asignar una calificación que es dada a conocer al participante, con base en el cual, le es posible al concursante hacer parte o no de la lista de elegibles.

⁴ Berrocal Guerrero Luis Enrique, "Manual del acto administrativo", Librería Editores del Profesional Ltda., séptima edición, pág. 327

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, sentencia de fecha 6 de agosto de 2015, 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (E).

⁶ Folios 100 a 101 del expediente

⁷ "por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad"

⁸ Expediente (2271-10) C.P., Luis Rafael Vergara Quintero, 01/09/2014

14. Revisada la Resolución 1365 del 27 de junio de 2016 «por medio de la cual se resuelve una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes» proferida por la Procuraduría General de la Nación, la Sala encuentra que este acto administrativo es de simple trámite, pues al ser de carácter clasificatorio, la puntuación obtenida se computa con los resultados de las pruebas de conocimientos y comportamentales para establecer el valor porcentual alcanzado, permitiéndole o no integrar la lista de elegibles. Al respecto, esta sección ha sostenido que «entre la apertura de la actuación administrativa y su finiquito, median ciertas acciones de las autoridades que tienden a impulsar de una etapa a otra y/o preparar la decisión final edificando las razones o los fundamentos jurídicos para que pueda decidirse de manera definitiva el asunto, estos actos, no contienen una decisión sino un impulso a la actuación de la autoridad, y por ello, por regla general, no son pasibles de ser juzgados⁹.»

15. En el caso concreto, al constituirse la prueba de análisis de antecedentes en un trámite previo para conformar la lista de elegibles, genera la particular consecuencia de no ser enjuiciable ante esta jurisdicción. Pues, la publicación de los resultados de los antecedentes, son determinaciones que constituyen actos de trámite, los cuales fueron expedidos dentro de la actuación propia del concurso y las decisiones que en ellos se adoptan, se realizan justamente para impulsar y dar continuidad al proceso propio de las convocatorias en cumplimiento de los deberes legales de las entidades involucradas.

16. En ese orden, debe decirse que mediante Resolución 1365 del 27 de junio de 2016, la Procuraduría General de la Nación resuelve una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes, luego entonces, el mismo es un mero acto de trámite que impulsa el desarrollo del concurso, limitándose únicamente a otorgar una calificación, sin impedir que el actor continúe con la siguiente etapa del concurso.

17. Así las cosas, el acto que verdaderamente adoptó una decisión de fondo en el concurso de mérito fue la Resolución 349 del 8 de julio de 2016, decisión que no fue demandada ni controvertida su legalidad por el demandante sino que solo cuestionó la Resolución 1365 del 27 de junio de 2016, por medio de la cual se

⁹ Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02393-01 (3758-1 6)

resolvió una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes, de tal suerte que, no le es dable a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de la citada resolución, por no ser un acto enjuiciable.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 4 de octubre de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D que rechazó la demanda presentada por el señor Manuel Mauricio Bohórquez Olmos contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, solicitando la nulidad de la Resolución 1365 de 27 de junio de 2016 por medio de la cual se resuelve una reclamación contra el resultado de la prueba de análisis de antecedentes.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Segunda, devuélvase el expediente al tribunal administrativo de origen y déjense las constancias de rigor

Notifíquese y cúmplase

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER