

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Ponente:** Bertha Lucy Ceballos Posada  
**Referencia:** 253073333001**202100206**01 [AC desde 2021-00206 hasta 2021-00252 y 2021-00256]  
**Accionantes:** María Fernanda Carvajal de la Pava y Otros  
**Accionados:** Comisión Nacional del Servicio Civil y Universidad Sergio Arboleda  
**Vinculado:** Municipio de Ricaurte (Cundinamarca)  
**Derechos:** Debido proceso

**ACCIÓN DE TUTELA**

(Sentencia de segunda instancia)

Se resuelve la impugnación presentada por las partes demandada y demandante contra el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot el 20 de agosto de 2021 que resolvió tutelar el derecho al debido proceso de los accionantes.

**I. ANTECEDENTES**

**La solicitud de tutela**

1. Los 48 accionantes<sup>1</sup> expresan que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) convocó proceso de selección, mediante Acuerdo 2019000006393 del 17 de junio de 2019, para proveer empleos de la planta personal de la Alcaldía de Ricaurte (convocatoria 1352 de 2019-Territorial 2019 II).

---

<sup>1</sup> Cuadro N° 1 documento electrónico 100FalloAcumulado, que referencia los 47 procesos acumulados al proceso principal. Los demandantes son:

María Fernanda Carvajal de la Pava; Francly Elena Monje Córdoba; Héctor Augusto Leal Mora; Olga Rodríguez; Nancy Duran Núñez; Jennifer Paola Ospina Galiano; Héctor Matta Portela; Ana Elvia Ortiz Martínez; Ligia Martínez Escobar; Johasino Doncel Ortiz; Feliciano Godoy Bonilla; Mayra Fernanda Leal Murillo; Sally Vianey Acero Hernández; Stephanni Carolina Olaya Jiménez; Marcela Díaz Mur; Germán Andrés Candia Cotamo; Mélida Garzón Ricardo; Cleiber Rodrigo García Ortiz; Zonia Janeth Ávila Matta; Andrés Felipe Doncel Tafur; Germán Reyes Patiño; Haner Ulises Ortiz Botero; Ana Sofía Rodríguez Cortes; Doris Barbosa Cruz; Ximena Paola Perdomo Arias; Adriana Exneried Ardila Echeverri; Mercy Jiménez de Ávila; Sandra Milena Reyes Villareal; Astrid Enith Beltrán García; Martha Lucía Martínez Roncancio; Fausto Hernández Cubillos; Jazmín Amanda Palacios Rodríguez; Elsa Mireya Vanegas García; Luisa Fernanda Rico Suarez; Carol Susana Godoy Barragán; Luz Adriana González Buitrago; Cindy Stephani Arias Ávila; Carol Andrea Matta Gutiérrez; Silvia Karina Moreno Quintero; Erika Tatiana Ávila Guerrero; Sandra Liliana Laverde Lozada; Yadira García Salazar; Ángel Alexis Vergara Triana; Ana Sofía Gordo Arias; Doly Betsabet Tarquino Sánchez; Ferney Carvajal Calderón; Luisa Fernanda Arguello Calderón y Jhon Edison Ortiz.

2. Para el 18 de septiembre de 2019 se modificó la convocatoria en sus artículos 1º, 8º y 31, con Acuerdo 2019000008776. En ese acto se dispuso que hacía parte integral del Acuerdo el anexo de la convocatoria y, por tanto, este último también era norma reguladora del concurso.

3. Puntualizan los demandantes que el anexo de la convocatoria remitía a la guía de orientación para la presentación de las pruebas. Guía que en su numeral 4º estableció la cantidad de preguntas, su carácter (eliminador o clasificatorio), el peso porcentual y el puntaje mínimo aprobatorio.

4. Para los demandantes lo anterior evidenció que la CNSC, por intermedio de la Universidad Sergio Arboleda, estableció que el número de preguntas, que conformarían la prueba escrita de competencias funcionales y comportamentales, serían 90; funcionales 60 y comportamentales 30.

5. De esta manera, los accionantes denotan que realizaron la respectiva prueba, sin lograr los puntajes necesarios para continuar el proceso de selección. Ellos argumentan que esto se generó porque la prueba de competencias funcionales y comportamentales solo integró 72 preguntas.

6. En vista de aquello formularon reclamaciones ante la modificación unilateral realizada al número de las preguntas establecidas en el examen. En su sentir se generó una vulneración de sus derechos fundamentales e igualmente evidenciaba que se posesionarían eventualmente a personas que no cumplieron con los estándares del mérito.

7. Bajo ese panorama, pretenden:

"Tutelar los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, IGUALDAD, DERECHO AL TRABAJO; MÍNIMO VITAL Y MÓVIL, en armonía con el PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA o aquellos que su señoría considere que están siendo vulnerados o amenazados al tenor de la situación fáctica narrada en líneas anteriores.

Consecuente con el anterior pronunciamiento, solicito se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil, adoptar la medidas necesarias para que el concurso de méritos contenido en la Convocatoria N° 1352 de 2019 -Territorial 2019 II, se desarrolle con total observancia a las reglas establecidas en la convocatoria, esto es, de conformidad con los documentos y anexos publicados por parte de la Comisión Nacional el Servicio Civil, para el desarrollo del proceso de selección y de ser necesario, corregir aquellas etapas que no hubieren observado en rigor las reglas de la convocatoria.

La corrección de errores como los acaecidos son susceptibles de ser subsanados tal y o sucedió en el concurso de la rama judicial, en el cual, bajo el principio de eficacia, se corrigieron las irregularidades ordenándose realizar nuevamente la prueba de conocimientos."

## Oposición

8. La Juez admitió la tutela, vinculó al Municipio de Ricaurte en calidad de accionado y decretó como medida provisional la suspensión de la convocatoria N° 1543 de 2019 Territorial II. Todo lo anterior mediante auto del 10 de agosto de 2021<sup>2</sup>, que además ordenó su publicación en la página de la CNSC para que los terceros interesados participaran en el trámite.

9. Asimismo, en auto del 18 de agosto de 2021<sup>3</sup> -notificado en la misma fecha- resolvió acumular los procesos que le fueron remitidos en aplicación de las reglas de reparto masivo de tutelas. A las demandadas les concedió el término de 2 días para rendir informe sobre los hechos.

10. **La Universidad Sergio Arboleda**<sup>4</sup> refirió que los demandantes se basaban en apreciaciones subjetivas que no demostraban alguna vulneración o amenaza de derechos fundamentales. De igual manera dijo que la guía de orientación no modificó el Acuerdo rector de la convocatoria.

11. Lo anterior porque esa guía contenía aspectos generales a tener en cuenta antes, durante y después de la presentación de las pruebas escritas; pero en ningún momento cambiaban las condiciones establecidas en el proceso de selección de la Convocatoria Territorial 2019-II.

12. Asimismo, manifestó que la acción constitucional resultaba improcedente porque esta solo operaba como mecanismo excepcional ante la vulneración de derechos trasgredidos, lo que no resultaba aplicable en el caso.

13. **La Comisión Nacional de Servicio Civil**<sup>5</sup> consideró que los accionantes manifestaban una inconformidad con los resultados obtenidos en las pruebas funcionales y comportamentales de la Convocatoria, pero aquello no suponía una vulneración constitucional.

14. En esa línea aludió al artículo 5° del Acuerdo para manifestar que la guía de orientación no hacía parte de las normas que regían al proceso de selección. Máxime porque esa guía establecía recomendaciones generales a tener en cuenta para la presentación de las pruebas.

15. Además, precisó que en la guía de orientación si bien se mencionaba una cantidad de "preguntas", aquello era una imprecisión porque se trataba de "componentes". Componentes que si fueron 90 para la prueba.

---

<sup>2</sup> Documento electrónico 006 del expediente digital.

<sup>3</sup> Carpeta electrónica "tutelas acumuladas" del expediente digital.

<sup>4</sup> Carpeta electrónica 094 del expediente digital.

<sup>5</sup> Documento electrónico 023 del expediente digital.

16. **El Municipio de Ricaurte**<sup>6</sup> alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva porque no era el responsable de adelantar el proceso de Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial II, pues aquellas gestiones correspondían a la CNSC.

17. Agregó que había estudiado su personal vinculado en provisionalidad y por tanto demarcó la necesidad de estudiar a fondo las reclamaciones de los accionantes porque el concurso estaba por finalizar y debía desvincularse del mismo a las personas que no hicieran parte de la lista de elegibles.

18. **Los terceros con interés**<sup>7</sup> se opusieron a lo pretendido porque refirieron haber superado el puntaje mínimo aprobatorio de la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial 2019 II, y eso demostraba que no se vulneraron los derechos a la igualdad y mérito porque todos los concursantes se sometieron a las mismas reglas y condiciones para presentar las pruebas.

19. Por lo tanto, manifestaron que el proceso de selección se surtió en debida forma. Además, dijeron que debía respetarse el derecho de aquellos ciudadanos que aprobaron todas las etapas del proceso porque, de no hacerlo, se vulnerarían los principios que rigen la carrera administrativa.

### La sentencia impugnada

20. Luego de las consideraciones fácticas y jurídicas del caso, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot resolvió lo siguiente<sup>8</sup>:

**“PRIMERO: CONCÉDESE** el amparo al derecho al debido proceso de quienes se relacionaron como accionantes en el Cuadro 1 de esta providencia, de conformidad con las consideraciones realizadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDÉNASE** a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-CNSC-, la UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA y el MUNICIPIO DE RICAURTE, CUNDINAMARCA, que en término que máximo de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, emita acto administrativo con el que retrotraiga la actuación adelantada dentro del concurso de méritos adelantando en marco de la Convocatoria No. 1352 de 2019 – Territorial 2019 – II y, señale que se realizará nuevamente las pruebas escritas para evaluar las competencias funcionales y las competencias comportamentales de los aspirantes.

---

<sup>6</sup> Documento electrónico 030 del expediente digital.

<sup>7</sup> Erika Nathaly Ramos, Ivonne Martínez Sánchez y Sara María Ávila Ramírez (documento electrónico 05); Luis Eduardo Silva Vera (Documento electrónico 012) Jenifer Barón Narváz, Héctor Morales Devia, Juan Carlos Abadía Méndez y Alba Betancourt Bergaño (Documentos electrónicos 048-052, 055-086); Ana Rodríguez Patiño (documento electrónico 087), Lorena Lozano Zambrano, Mónica Gómez (documentos electrónicos 088-089) y Claudia Rodríguez (documento electrónico 097). Frente a estas últimas 4 la Juez no accedió a vincular por no tener relación con el debate dirimido.

<sup>8</sup> Documento electrónico 100 del expediente digital.

Así también, dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento de los 3 otorgados en el párrafo anterior, deberán señalar la fecha y hora en que se realizarán las mencionadas pruebas escritas y efectuar la citación para las mismas, las cuales deberán aplicarse en término que no exceda el mes siguiente a la fecha de citación.

Las anteriores órdenes deberán ser cumplidas por las Entidades Accionadas de manera mancomunada y conjunta dentro de la órbita de sus competencias, brindando para ello la colaboración interinstitucional que sea necesaria.

No obstante, las erogaciones en que se incurran para la nueva presentación de las pruebas, deberán ser asumidos en su totalidad y de forma exclusiva por la UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA.

**TERCERO: NIÉGASE** el amparo a los derechos al trabajo y al mínimo vital y móvil, por las razones expuestas en esta motiva.

21. Determinación a la que arribó al deducir que la guía de orientación, que establecía el número de preguntas de las pruebas funcionales y comportamentales sí hacía parte de las reglas del proceso de selección porque el Anexo -del Acuerdo que abrió la convocatoria- si remitía a esa disposición.

22. Por lo tanto, al haber formulado un número de preguntas inferior a las que se había enunciado en la guía suponía tanto una afrenta al derecho al debido proceso de los aspirantes como al principio de confianza legítima que les asistía.

23. Donde además no era de recibo que se manifestara una imprecisión en la guía respecto a la diferencia entre los significados “preguntas” y “componentes” porque eso solo demostraba una confusión que iba en contravía del principio de transparencia.

24. Frente a los terceros intervinientes expuso que se dolía de retrotraer la actuación para que las pruebas se presentasen nuevamente, porque entendía que la situación, para quienes superaron el concurso, parecería injusta. Sin embargo, apuntó que esa decisión obedecía únicamente a la falta de previsión de la CNSC y la Universidad Sergio Arboleda.

25. Asimismo, precisó que al ser la vulneración propiciada por la Universidad Sergio Arboleda, al ser quien debía diseñar y aplicar las pruebas, determinó que los gastos en que se incurrieran para el nuevo desarrollo del examen se asumirían en su totalidad por este ente universitario.

26. En cuanto a los demás derechos no advirtió su vulneración porque quienes se presentaban al concurso contaban con una mera expectativa y además no se demostró un trato desigual entre los concursantes.

## Las impugnaciones

27. Se formularon 28 impugnaciones<sup>9</sup>: 2 f por la CNSC y la Universidad Sergio Arboleda, y las otras 26 por participantes de la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial II. En cuanto a estas últimas, solo 7 participaron en el proceso constitucional; motivo por el que el recurso se concedió solamente frente a ellos<sup>10</sup>. Así, censuraron lo siguiente:

28. **La Comisión Nacional del Servicio Civil**<sup>11</sup> manifestó que el fallo desconocía las normas que regulaban la carrera administrativa al retrotraer una etapa surtida en el proceso de selección que iba en contraposición del derecho a la igualdad de los aspirantes.

29. Conjuntamente enfatizó en que la guía de orientación al aspirante no era una norma reguladora del proceso y por tanto había un defecto por parte de la Juez al catalogarla como tal. Aspecto reprochable porque el artículo 3.1. del Anexo Técnico -que remitía a la guía- daba una indicación frente a las instrucciones para las pruebas, pero no era una prescripción propia de una norma imperativa.

30. Por lo tanto, expuso que al no encontrarse dentro de las normas del proceso de selección la guía de orientación era, como su nombre lo indicaba, una guía a tener en cuenta frente a los aspectos procedimentales de las pruebas y las recomendaciones a considerar para su presentación.

31. De igual manera preció los aspectos técnicos de validez y confiabilidad de las pruebas para conjeturar que fue un grupo técnico el que fijó la cantidad de componentes que permitían evaluar de manera adecuada las competencias requeridas por los participantes.

32. **La Universidad Sergio Arboleda**<sup>12</sup> también indicó que se generó una imprecisión al considerar la guía orientativa como una norma rectora del concurso porque solo el Acuerdo y su Anexo podían predicarse de tal maneja. Actos que por demás enunció no tener establecido un número mínimo de preguntas; luego una cosa eran los documentos técnicos y otra las guías de orientación.

33. Por tanto, precisó que no había vulneración del debido proceso porque al no existir norma dentro de la convocatoria que estableciera el número de preguntas a aplicar, evidentemente lo decidido en el fallo derivaba en un error que generaba gastos económicos para la administración.

---

<sup>9</sup> Documentos electrónicos 104-111 del expediente digital.

<sup>10</sup> Documento electrónico 113 del expediente digital.

<sup>11</sup> Documento electrónico 108 del expediente digital.

<sup>12</sup> Carpeta electrónica 109 del expediente digital.

34. De igual manera explicó, desde la perspectiva técnica, la forma en que fueron evaluadas y calificadas las pruebas para señalar que, según el “índice Aiken”, el número de enunciados que se establecieron fueron suficiente para evaluar cada uno de los contenidos específicos requeridos.

35. Por otra parte, la institución educativa se opuso a la orden de sufragar los gastos porque la Universidad no era un interventor dentro del proceso y la Juez con esa disposición había extralimitado sus competencias.

36. **Los terceros impugnantes**<sup>13</sup> precisaron que el mismo Acuerdo que regía el proceso de selección estableció el carácter y la ponderación de las pruebas donde en ninguna parte se señaló que se circunscribirían a 90 preguntas. Punto que tampoco se estableció en el Anexo técnico del acto.

37. En ese sentido afirmó que al ser solo el Acuerdo y su anexo las normas reguladoras del proceso, no podía interpretarse que al señalarse en la guía de orientación un total de 90 preguntas aquello entrañaba una modificación a las reglas que regían la Convocatoria.

38. Además, acotaron que todos los aspirantes se encontraban en igualdad de condiciones al momento de presentarse al concurso y no podía desconocerse que, como concursantes, aprobaron las pruebas, lo que demostraba que tenían la idoneidad para asumir los cargos ofertados.

### **Trámite procesal**

39. La impugnación se concedió en auto del 26 de agosto de 2021<sup>14</sup>; el proceso fue repartido al despacho sustanciador el pasado 27 de agosto<sup>15</sup>. Posteriormente la primera instancia remitió diferentes recursos de impugnación de algunos participantes de la Convocatoria. No se tendrán en cuenta estos últimos por extemporáneos.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

40. La sala es competente para decidir la impugnación, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>13</sup> Documento electrónico 104 del expediente digital. Los impugnantes fueron los terceros intervinientes del proceso (Cfr. *Supra* 7): Jenifer Andrea Barón, Alba Rocío Betancourt, Juan Carlos Abadía Méndez, Héctor Morales Devia, Luis Eduardo Silva, Sara María Ávila Ramírez e Ivonne Martínez Sánchez.

<sup>14</sup> Documento electrónico 113 del expediente digital.

<sup>15</sup> Documento electrónico 121 del expediente digital. Acta de secuencia 3766

## Problema jurídico

41. Deberá definirse si las demandadas vulneraron los derechos fundamentales de los tutelantes al disponer un menor número de preguntas en la prueba de competencias funcionales y comportamentales porque omitieron la guía de orientación que era norma del proceso, a pesar de que se afirme que no se modificaron las reglas porque esa guía no era una disposición imperativa aplicable al proceso de selección.

## Caso concreto

42. La acción es procedente porque, aunque hay mecanismos judiciales para cuestionar lo pretendido, dadas las particularidades de este caso, aquellos no resultan idóneos y eficaces<sup>16</sup>. No suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes de la Convocatoria, quienes dependen de la definición sobre una prueba que repercute en el acceso a la función pública.

---

<sup>16</sup> Postura que se alinea con un caso de similares contornos abordado por la Corte Constitucional en donde se estudiaba un reproche por concepto de las pruebas adelantadas por un aspirante. Corte Constitucional, Sentencia T-180 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio.

“Ahora bien, en lo que se refiere a las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de méritos, esta Corporación ha sostenido que si bien los afectados pueden acudir a las acciones señaladas en el Estatuto Procesal Administrativo para controvertirlas, **en algunos casos las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes** y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato judicial, **el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo.**”

Sobre el particular, en la Sentencia SU-913 de 2009 se determinó que: *“en materia de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado **que para excluir a la tutela en estos casos, el medio judicial debe ser eficaz y conducente, pues se trata nada menos que de la defensa y realización de derechos fundamentales, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento previsto en el ordenamiento legal que no garantice la supremacía de la Constitución en el caso particular**”.*

Entonces, en ciertas circunstancias **los mecanismos judiciales de defensa existentes en el ordenamiento jurídico para impugnar las decisiones adoptadas dentro de un trámite de concurso de méritos, debido a su complejidad y duración, carecen de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales al acceso a la función pública y al trabajo.**

La Corte ha resaltado que la provisión de empleos a través de concurso busca la satisfacción de los fines del Estado y garantiza el derecho fundamental de acceso a la función pública. Por ello, **la elección oportuna del concursante que reúne las calidades y el mérito asegura el buen servicio administrativo y requiere de decisiones rápidas respecto de las controversias que surjan entre los participantes y la entidad.**

Así las cosas, este Tribunal ha entendido que **la acción de tutela es un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas participan en un proceso de selección de personal público y son víctimas de un presunto desconocimiento de cualquiera de sus derechos fundamentales.**” [resaltado de la sala]

43. De otra parte, la resolución de convocatoria es la norma del concurso de méritos, pues señala las reglas aplicables al proceso. En efecto, es una disposición que autovincula y autocontrola a la administración que no puede ser inobservada sin quebrantar el debido proceso de los aspirantes<sup>17</sup>.

44. Lo anterior porque si aquella se desatiende, cambiaría las reglas de juego aplicables y eso supone una desatención del derecho al debido proceso. Pero, la jurisprudencia reconoce que pueden haber factores exógenos que varían levemente las reglas del concurso; eso es aceptable si dichas modificaciones se dan a conocer a los aspirantes<sup>18</sup>.

45. En el caso, se evidencia que con el Acuerdo 2019000006396 de 2019 se definieron las reglas del proceso para la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial II<sup>19</sup>; norma que fue modificada en sus artículos 1 y 8° por el Acuerdo 20191000008686 de 2019. Los artículos 5°, 16 y 17 de esa normativa del concurso, refieren lo siguiente:

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 2013

“la Sala Plena de esta Corporación al asumir el estudio de varias acciones de tutela formuladas contra el concurso público de méritos que se adelantó para proveer los cargos de notarios en el país, mediante sentencia SU-913 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez), señaló que **(i) las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de derechos fundamentales;** (ii) a través de las reglas obligatorias del concurso, **la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad en cada etapa se encuentra previamente regulada;** (iii) **se quebranta el derecho al debido proceso y se infiere un perjuicio cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe.** En este punto, **esta Sala de Revisión estima que si por factores exógenos las reglas del concurso varían levemente en alguna de sus etapas, las modificaciones que hacen parte integral de la convocatoria inicial, deben ser plenamente conocidas por los partícipes para que de esta forma se satisfagan los principios de transparencia y publicidad que deben regir las actuaciones de la administración y no se menoscabe la confianza legítima que los participantes han depositado en los parámetros fijados para acceder a un cargo de carrera administrativa;** y, (iv) cuando existe una lista de elegibles que surge como resultado del agotamiento de las etapas propias del concurso de méritos, la persona que ocupa en ella el primer lugar detenta un derecho adquirido en los términos del artículo 58 Superior, que no puede ser desconocido.

4.4. Entonces, a manera de síntesis, la Sala concluye que **la resolución de convocatoria se convierte en la norma del concurso de méritos y, como tal, tanto la entidad organizadora como los participantes deben ceñirse a la misma. En caso de que la entidad organizadora incumpla las etapas y procedimientos consignados en la convocatoria, incurre en una violación del derecho fundamental al debido proceso que les asiste a los administrados partícipes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso por factores exógenos sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, de esta forma, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen la convocatoria para proveer los cargos de carrera administrativa.**” [resaltado de la sala]

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Folio 002, página en pdf 68, del expediente digital.

**“ARTÍCULO 5. NORMAS QUE RIGEN EL PROCESO DE SELECCIÓN.** El proceso de selección que se convoca mediante el presente Acuerdo, se regirá de manera especial por los establecido en la Ley 909 de 2004 y sus Decretos reglamentarios, el Decreto Ley 760 de 2005, el Decreto 785 de 2005, la Ley 1033 de 2006, el Decreto 1083 de 2015, el Decreto 648 de 2017, el Decreto 051 de 2018, el Decreto 815 de 2018, el Manual de Funciones y Competencias Laborales vigente de la respectiva entidad, con base en el cual se realiza este proceso de selección, **lo dispuesto en este Acuerdo y su Anexo** y demás normas concordantes y vigentes sobre la materia. [resaltado de la sala]

**ARTÍCULO 16. PRUEBAS A APLICAR, CARÁCTER Y PONDERACIÓN.** De conformidad con el artículo 2.2.6.13 del Decreto 1083 de 2015, en concordancia con el numeral 3 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, las pruebas a aplicar en este proceso de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad, adecuación y potencialidad de los aspirantes a los diferentes empleos que se convocan, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades y competencias requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de los mismos. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente establecidos.

(...)

Las siguientes tablas señalan las pruebas que se aplicarán para los empleos convocados en el presente proceso de selección:

PROFESIONAL ESPECIALIZADO			
PRUEBAS	CARÁCTER	PESO PORCENTUAL	PUNTAJE MINIMO APROBATORIO
Competencias funcionales	Eliminatoria	50%	65.00
Competencias comportamentales	Clasificatoria	20%	N/A
Valoración de antecedentes	Clasificatoria	30%	N/A
		<b>100%</b>	

PROFESIONAL UNIVERSITARIO, TÉCNICO Y ASISTENCIAL			
PRUEBAS	CARÁCTER	PESO PORCENTUAL	PUNTAJE MINIMO APROBATORIO
Competencias funcionales	Eliminatoria	60%	65.00
Competencias comportamentales	Clasificatoria	20%	N/A
Valoración de antecedentes	Clasificatoria	20%	N/A
		<b>100%</b>	

**ARTÍCULO 17. PRUEBAS SOBRE COMPETENCIAS FUNCIONALES Y COMPORTAMENTALES.** Las especificaciones técnicas, la citación y las ciudades de presentación de las Pruebas sobre competencias Funcionales y Comportamentales se encuentran definidas en los numerales 3, 3.1 y 3.2. del Anexo del Presente acuerdo

46. Lo anterior evidencia que el Acuerdo determinó las reglas de juego frente a las pruebas a aplicar, destacándose su ponderación, carácter y peso porcentual; igualmente remitió al Anexo para revisar ciertos pormenores de estas pruebas: técnicos, citación y ciudades a presentarlas.

47. Último punto de gran relevancia porque, en efecto, los numerales 3 a 3.2 del Anexo técnico del Acuerdo establecen una serie de especificaciones que dejan entrever lo siguiente:

- (i) El título 3, denominado “pruebas sobre competencias funcionales y comportamentales”, explica de qué tratan las pruebas, unos puntos frente a la fecha y hora del examen, así como su escala de calificación e igualmente señala que de no obtenerse el puntaje mínimo en la prueba de competencia funcional se dará la eliminación del proceso<sup>20</sup>.
- (ii) El título 3.2. denominado “ciudades para la presentación de las pruebas sobre competencias funcionales y comportamentales” señala los sitios establecidos para la realización de las pruebas<sup>21</sup>.
- (iii) El título 3.1. denominado “**citación a pruebas sobre competencias funcionales y comportamentales**” refiere lo siguiente<sup>22</sup>:

“La CNSC y/o la universidad o institución de educación superior que se contrate para realizar esta etapa del proceso de selección, informarán en su sitio web, la fecha a partir de la cual los aspirantes admitidos en la etapa de VRM deben ingresar con su usuario y contraseña al SIMO, **para consultar la fecha, hora y lugar de presentación de estas pruebas.**”

**Igualmente, estos aspirantes deben revisar la Guía de orientación para la presentación de estas pruebas, la cual se publicará en los mismos medios indicados anteriormente.** [resaltado de la sala]

48. Este último párrafo es el que se controvierte en la presente tutela porque en criterio de los accionantes -y la primera instancia-, esta remisión que hace el Anexo del Acuerdo a la guía de orientación sería una norma que regula la convocatoria.

49. La sala dista de esa tesis porque el Acuerdo claramente establece en su artículo 5º cuáles son las normas del concurso; dentro de estas está el Anexo, más no la guía de orientación. Guía que además no es una norma, sino un parámetro de recomendación, que por tanto no está incluida en el referido artículo cuando dice “y demás normas concordantes y vigentes sobre la materia”.

50. De igual manera, el Acuerdo remite al anexo en el punto de las pruebas comportamentales y funcionales, para verificar aspectos técnicos, de citación y ciudades. El numeral 3 refiere a los técnicos, el 3.2. a las ciudades y el 3.1. **a la citación de las pruebas.** En nada la norma rectora remite para verificar el número de las preguntas.

---

<sup>20</sup> Documento electrónico 002 del expediente digital, página pdf 100-101.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

51. Además, basta con ver el título de la presentación de esa “Guía Orientación al Aspirante” a la que remite el anexo en lo que aplica a la **“citación a pruebas sobre competencias funcionales y comportamentales”** para ver que son parámetros (que no imperativos) a considerar. Textualmente lo dispone de esa manera el documento:

“La presente **GUÍA DE ORIENTACIÓN** contiene los **aspectos generales, el procedimiento y las recomendaciones a tener en cuenta antes, durante y después de la aplicación de las Pruebas Escritas que los aspirantes admitidos deben presentar en el proceso de selección de la Convocatoria Territorial 2019 – II**, con el que se busca proveer por mérito dos mil doce (2.012) vacantes definitivas, de mil ciento nueve (1.109) empleos, pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de las plantas de personal de 6 municipios, 3 Gobernaciones y 13 entidades descentralizadas de los Departamentos de Atlántico, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Risaralda.”

52. Incluso, aún de considerarse que esta guía sí hacía parte de las directrices rectoras del proceso de selección, no variaría la conclusión de esta subsección, porque el numeral 8º de esa guía denominado **“metodología de calificación de las pruebas escritas”** dispone:

“Las *Pruebas Escritas* a aplicar en este proceso de selección se van a calificar en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, con una parte entera y dos (2) decimales truncados.

A los aspirantes que logren superar el puntaje mínimo aprobatorio definido en el artículo 16 de los Acuerdos del Proceso de Selección para la *Prueba de Competencias Funcionales*, se les calificará la *Prueba de Competencias Comportamentales*. Los resultados obtenidos por los aspirantes en cada una de estas pruebas se ponderarán por el respectivo peso porcentual establecido en la norma precitada.

La calificación de estas pruebas se realiza por OPEC, **NO** por grupos de empleos o niveles jerárquicos.

**Se aclara que previo a la calificación de estas pruebas, se realiza un análisis psicométrico para verificar la calidad de las preguntas realizadas. La puntuación final sólo incluirá las preguntas que cumplan con los criterios psicométricos de dificultad, de discriminación y de consistencia interna, definidos para este proceso de selección.”**

53. Consideración que se ajustó a lo regulado en el proceso, donde se puede ver que la Universidad Sergio Arboleda y la CNSC, con base en una determinación técnica propia del coeficiente de Aiken, dispuso modificar el número de ítems de la prueba; lo cual estaba previsto en el contrato N° 617 de 2019 que suscribieron estas dos accionadas<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Carpeta digital 109 del expediente electrónico, subcarpeta “tutela suspensión”, archivos denominados “Consolidado validación por jueces DIEZ JUECES V DE AIKEN V2” y “ACTA 11 NOVIEMBRE 2020”

54. Por estos motivos, no se concuerda con el reclamo tendiente a señalar que, al haberse modificado el número de preguntas, se generó una vulneración de debido proceso porque ese aspecto no hacía parte de las normas que regulaban el concurso y, en todo caso, la guía previó la eliminación de preguntas.

55. Además, ni siquiera se trata de una modificación leve por factores exógenos -en términos de la Corte Constitucional- porque no se reformuló o transformó la norma rectora del proceso y tampoco -en gracia de discusión- la "Guía de Orientación al Aspirante".

56. Entonces, para la sala es claro que lo que sí era ley de la convocatoria era el tipo de prueba, carácter, peso porcentual y puntaje mínimo aprobatorio; aquello autovinculaba y autoregulaba a las demandadas. Pero eso, no se extiende al número de preguntas consagrado en la guía.

57. Por lo tanto, en este caso no hubo trasgresión al derecho al debido proceso sino que se trató de un contexto donde los accionantes comparecieron como concursantes a la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial II y no aprobaron las pruebas programadas al no superar el puntaje mínimo exigido (puntaje que si se definió en la norma rectora del concurso).

58. Esta deducción se compagina con los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a cuestionamientos sobre la variación de número de preguntas en las pruebas realizadas para determinados concursos.

59. Así, con sentencia de unificación el máximo tribunal constitucional resolvió una controversia contra el ICFES y la CNSC, por concepto de unas pruebas aplicadas en el marco de una convocatoria territorial, de la siguiente forma<sup>24</sup>:

"De tal manera, se constata que el procedimiento adelantado por el ICFES para la calificación de las pruebas, **se ajustó a los términos de las normas reguladoras y no vulnera ningún derecho fundamental de los demandantes, en cuanto era deber de la entidad eliminar las preguntas** que generaban duda para dar estricto cumplimiento a las normas reguladoras del concurso y a las reglas sobre la calificación de las pruebas." [resaltado de la sala]

60. Conclusión a la que también llegó el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que, reiterando la sentencia de unificación de la Corte Constitucional, precisó lo siguiente<sup>25</sup>:

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-617 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 16 de junio de 2016, Rad: 05001-23-31-000-2016-00891-01 (AC). M.P. Alberto Yepes Barreiro.

“Pues bien, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-617 de 2013, citada por la parte accionada en la presente petición de amparo, dispuso, **respecto de la facultad que tiene la administración de eliminar preguntas aplicadas en las pruebas de conocimientos practicadas en los concursos de méritos**, lo siguiente:

“... era deber de la entidad eliminar las preguntas que generaban duda para dar estricto cumplimiento a las normas reguladoras del concurso y a las reglas sobre la calificación de las pruebas.

(...)

Así, la Corte Constitucional, **en la citada sentencia de unificación, dejó claro que la eliminación de preguntas, lejos de vulnerar derechos fundamentales de los participantes, lo que hace es garantizar principios como la “igualdad de oportunidades, mérito, publicidad, objetividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia, validez, eficacia y eficiencia”.**” [resaltado de la sala]

61. Por esos motivos, no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, por lo que esta Sala no concuerda con la deducción desplegada ni la decisión dispuesta, por la primera instancia, frente a este punto del debate.

62. Finalmente, en lo que respecta a los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital, la sala concuerda con la primera instancia cuando se adujo que no se vulneraron porque (i) los tutelantes apenas contaban con una mera expectativa de ser elegidos en un proceso de selección y (ii) no se comprobó que las demandadas hubiesen ofrecido un trato desigual entre los concursantes.

63. Sin embargo, en aras de dar plena claridad a esta sentencia, y a pesar de que la subsección concuerda con ciertos aspectos de la providencia recurrida, se procederá a revocar en su totalidad para en su lugar negar el amparo solicitado.

#### **La aprobación, firma y notificación de esta providencia.**

64. La sala ha aprobado esta decisión en sesión virtual y su firma es digitalizada, en aplicación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Su notificación se hará por medio electrónico al ser este el más expedito (Decreto 2591 de 1991, artículo 30). Para esto último la secretaría de la sección tendrá en cuenta los correos dispuestos en el archivo digital 102 del expediente electrónico.

65. Además, se dispondrá que la CNSC publique esta decisión en su página web y notifique a todos los participantes, de la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial 2019-II, la presente Sentencia.

En mérito de lo expuesto el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el fallo del 20 de agosto de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, según lo expuesto en esta sentencia.

**SEGUNDO:** En su lugar, **NEGAR** el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y móvil y trabajo de los accionantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a los sujetos procesales, por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Para el efecto, tendrá presente los correos electrónicos de los demandantes y las demandadas que reposan en el archivo digital 102 del expediente electrónico.

Asimismo, **PUBLÍQUESE** esta sentencia, por parte de la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL** en su página web y **NOTIFÍQUESE** a todos los participantes de la Convocatoria N° 1352 de 2019-Territorial 2019-II.

**CUARTO: DEVUÉLVASE** esta actuación al juzgado de origen, con inclusión de los registros y archivos electrónicos de lo que fue tramitado y decidido en esta instancia.

**QUINTO:** Por la Secretaría de esta Sección, **REMÍTASE** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión: copia magnética de la solicitud de tutela, fallo de primera instancia, escrito de impugnación y la presente providencia (Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura).

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(Aprobado en sesión de la fecha)*

(Firmado electrónicamente)

**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

**JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ**

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

**JAVIER TOBO RODRÍGUEZ**

Magistrado