

SEÑOR
JUEZ CONSTITUCIONAL (REPARTO)

E. S. D.

REF: Acción de Tutela para proteger el derecho al debido proceso, al acceso a los cargos públicos en conexidad con el Derecho al trabajo, así como a los principios de confianza legítima, buena fe, respeto al mérito y seguridad jurídica con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

Accionante: HONORIO GARCÍA GARCÍA.

Accionado: FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA Y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

HONORIO GARCÍA GARCÍA., identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio, invocando el artículo 86 de la Constitución Política, acudo ante su Despacho para instaurar ACCIÓN DE TUTELA contra la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA Y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, con el objeto de que se protejan mis derechos constitucionales fundamentales que a continuación enuncio para evitar un perjuicio irremediable y los cuales se fundamentan en los siguientes hechos:

A. LEGITIMACION EN LA CAUSA.

Me encuentro legitimado para solicitar la tutela de mis derechos Constitucionales al debido proceso, al acceso a los cargos públicos por meritocracia en conexidad con el derecho al trabajo, así como a los principios de confianza legítima, buena fe, respeto al mérito y seguridad jurídica, por cuanto vengo participando en la convocatoria 1066 de 2019 Alcaldía de Yopal Casanare y observo que dentro del proceso administrativo que se surtió ante el operador de la convocatoria, en la respuesta a la reclamación por los resultados generados en las pruebas escritas, se evidenció que éste modificó las reglas establecidas en los Acuerdos y Guías, cambiando los criterios y metodologías para la evaluación de las pruebas escritas.

De otra parte, Señor Juez, encuentro que el Operador del concurso estructuro mal algunos juicios situacionales, sus preguntas (ítems) y respuestas, contraviniendo no sólo la normatividad vigente que rige el funcionamiento y procedimientos de las entidades estatales contraviniendo el sistema de carrera y de la meritocracia propias de los concursos.

B. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA expediente 01917-01 en la que el Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección segunda Magistrado Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

(...)

La procedibilidad de la acción de tutela en materia de concurso de méritos Con relación a la procedencia de la acción de tutela para garantizar derechos fundamentales, frente a las

actuaciones surtidas en desarrollo de los concursos de méritos, esta Sala se ha manifestado en varias oportunidades, de las que se destaca la sentencia de 28 de julio de 2011:

“En el caso analizado mediante la sentencia antes señalada, la Comisión también consideró que la acción de tutela no es el mecanismo de protección judicial procedente, frente a lo cual esta Subsección precisó lo siguiente:

“(i) La procedibilidad de la acción de tutela en materia de concurso de méritos En un proceso de tutela presentado anteriormente, esta Sala tuvo la oportunidad de analizar las actuaciones surtidas dentro de los concursos de méritos, para determinar los eventos en los que era procedente la acción de amparo frente a esa materia².

En dicha ocasión se partió del hecho de que los concursos de méritos para la provisión de empleos en general, y en especial en el sector público, comportan una de las instituciones significativas de nuestro Estado Social de Derecho, en razón a que son la herramienta más transparente para obtener un empleo en condiciones dignas. De ahí que se consideró que en el marco de un concurso de méritos está en juego el derecho de acceso al trabajo, y por ello tal Institución – el concurso de méritos, debe ser vista con rigor constitucional por el funcionario judicial encargado de velar por la aplicación de la norma suprema, en el caso concreto el Juez de tutela. Adicionalmente, en la aludida providencia la Sala dejó claro que: (a) las controversias que sobre la protección de derechos fundamentales se suscitan dentro de un concurso de méritos por el corto plazo del mismo exigen soluciones prontas, eficientes y eficaces, que en la mayoría de los casos únicamente se logran a través de la jurisdicción constitucional por vía de tutela, y que (b) si bien habría de seguirse la regla general de improcedencia del amparo decantada por la Corte Constitucional, también era cierto que debían sentarse excepciones más allá de la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable, motivo por el cual, bajo criterios abiertos, estableció como parámetros a seguir que el amparo es improcedente: 1) contra el acto de convocatoria y contra la lista de elegibles, sobre este último salvo que: 1.1) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro forzoso o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria y 1.2) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer; y 2) contra los actos distintos a los antes mencionados, que no impliquen la eliminación o exclusión del proceso³.

III. El derecho al debido proceso en materia de concurso de méritos.

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia de 28 de julio de 2011. Exp. N° 52001-23-31-000-2011-00276-01.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil. “(...)

a) En el concurso de méritos puede considerarse que existen dos actos que encierran el mismo, esto es el de convocatoria y el que conforma la lista de elegibles con el cual finalizan las etapas del proceso; en principio el amparo que pretenda enjuiciar estos, debe ser improcedente; en cuanto al primero porque ostenta naturaleza general, expresa las condiciones o reglas de juego que lo abarcan, el cual por sí sólo no afecta una situación particular y concreta; en cuanto al segundo porque si bien es particular, dado que cobija un número determinable de individuos, para su enjuiciamiento existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde puede incluso solicitarse la suspensión provisional, salvo que: i) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria y ii) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer, lo cual quiere decir que si se encuentra dentro de dicho ámbito y pretende discutir el mejoramiento de su posición, la acción devendrá improcedente.

b) Dentro del trámite del concurso propiamente dicho, existen etapas, fases o pruebas, algunas de ellas tienen carácter eliminatorio y otras clasificatorio, en consecuencia, el amparo será improcedente en relación con aquellos actos que para el demandante no impliquen la eliminación o exclusión del proceso, esto por cuanto al continuar en el mismo y pretender un mejoramiento de su posición tal asunto podrá ser discutido una vez configurada la lista de elegibles atendiendo a las reglas antes mencionadas.”.

El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, con base en criterios de objetividad e imparcialidad, determine el mérito, las capacidades, la preparación, la experiencia y las aptitudes de los aspirantes a un cargo, con el único fin de escoger al mejor, apartándose de toda consideración subjetiva o de influencia de naturaleza política o económica.

Sobre el particular la Corte Constitucional, en sentencia SU-133 de 1998 explicó lo siguiente:

“La finalidad del concurso estriba en últimas en que la vacante existente se llene con la mejor opción, es decir, con aquel de los concursantes que haya obtenido el más alto puntaje. A través de él se evalúa y califica el mérito del aspirante para ser elegido o nombrado. Así concebida la carrera, preserva los derechos al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.), a la igualdad (art. 13 C.P.) y al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40, numeral 7, C.P.), realiza el principio de la buena fe en las relaciones entre las personas y el Estado y sustrae la actividad estatal a los mezquinos intereses de partidos políticos y grupos de presión que antaño dominaban y repartían entre sí los cargos oficiales a manera de botín burocrático.”

Con relación al debido proceso en el concurso de méritos esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El concurso de méritos ha sido considerado el instrumento más idóneo y eficaz, para determinar las aptitudes de los aspirantes a un cargo⁴. Además de los principios que lo inspiran, entre ellos, el mérito, la igualdad en el ingreso, la publicidad y la transparencia, la ejecución de sus reglas debe someterse al estricto cumplimiento del debido proceso⁵ y respetar todas y cada una de las garantías que rodean el proceso de selección.

El resultado de la participación en el concurso de méritos es la lista de elegibles, en la que de manera ordenada se indican las personas que alcanzaron los mejores resultados en las diferentes pruebas realizadas, para acceder a los respectivos cargos. La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, como de esta Corporación ha sostenido que la provisión de cargos para la carrera administrativa, debe tener en cuenta el orden establecido en el correspondiente registro de elegibles, so pena de afectar diversos derechos fundamentales.

Ahora bien, es posible que en el marco de un concurso de méritos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, la Administración lesione ciertas garantías y se aparte del debido proceso administrativo, en razón a que, por ejemplo, no efectúa las publicaciones que ordena la ley, no tiene en cuenta el estricto orden de méritos, los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos no gozan de confiabilidad y validez, o no aplica las normas de carrera administrativa, para una situación jurídica concreta.

De este modo, frente a la vulneración del debido proceso administrativo, entendido como “la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1110 de 2003.

⁵ Estipula el artículo 29 de la Constitución Política: El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia excepcional de la tutela.

En Sentencia T-024/07 planteó la honorable Corte Constitucional, respecto a la procedencia de la Acción de Tutela:

"El artículo 86 de la Carta Política dispone que toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, el restablecimiento inmediato de sus derechos fundamentales, siempre que no cuente con otro medio judicial de protección y el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 prevé que la existencia del recurso que enerva la acción de tutela se apreciará en concreto, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante."

En armonía con lo expuesto esta Corporación ha considerado que, salvo la ineficacia comprobada de los recursos o medios de defensa existentes frente al caso concreto, la acción de tutela es improcedente para juzgar las actuaciones administrativas, porque el ordenamiento prevé procedimientos para resolver las controversias y los litigios originados en las actividades de las entidades públicas.

Resulta recalcar que éste es el medio idóneo para acceder a la garantía de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, igualdad, petición y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, conforme lo ha establecido ya de tiempo atrás la Honorable Corte Constitucional Colombiana en Sentencia T - 604 de 2013 con ponencia del Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO que sobre el particular recalcó:

"(...) 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. Por esta razón la tutela puede desplazar a las acciones contenciosas como medio de preservación de los derechos en juego (...)" (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Señala la jurisprudencia, respecto de la eficacia de medio judicial:

"Considera esta corporación que, cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la carta Política se refiere a que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ..." como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aun lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía"

Sentencia T-682/16.

ACCION DE TUTELA EN CONCURSO DE MERITOS-Procedencia excepcional cuando a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para evitar un perjuicio irremediable

En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea a través de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN CONCURSO DE MERITOS-Convocatoria como ley del concurso

La Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, 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.

(...)

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de concursos de méritos. Reiteración de jurisprudencia

3.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial residual y subsidiario, que permite la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o incluso de los particulares, en los términos prescritos por la ley. Procede cuando la persona no dispone de otro medio de defensa judicial o cuando, existiendo otro medio alternativo de protección, éste no resulta idóneo para su amparo efectivo. Asimismo, procede como mecanismo transitorio, en aquellas circunstancias en las que, a pesar de existir un medio adecuado de protección, se requiere evitar un perjuicio irremediable, por lo que se exige una perentoria acción constitucional.⁶

3.2. Pues bien, la idoneidad del medio de defensa alternativo exige una evaluación en concreto de los mecanismos de defensa existentes, razón por la cual debe estudiarse cada caso en particular, a efectos de determinar la eficacia del medio de defensa, si este tiene la aptitud necesaria para brindar una solución eficaz y expedita al quebrantamiento o amenaza del derecho fundamental que se alega vulnerado. Vistas así las cosas, si el mecanismo es eficaz, la tutela resulta ser improcedente, a menos que, como quedó expresado, se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que imponga la protección constitucional transitoria.

⁶ T-946 de 2009.

3.3. *En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea a través de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener.*⁷

3.4. *Específicamente, en lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos, se ha precisado, por parte del precedente de la Corporación, que existen dos casos en los cuales la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo: (i) “aquellos casos en los que la persona afectada no tiene un mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional”. (ii) “cuando, por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción. Estos casos son más complejos que los que aparecen cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional.”⁸*

3.5. *La procedencia de la acción de tutela para anular los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos, tiene una inescindible relación con la necesidad de proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y debido proceso, los cuales en la mayoría de las ocasiones, no pueden esperar el resultado de un proceso ordinario o contencioso administrativo.*

3.6. *Ahora bien, resulta importante diferenciar la procedencia de la tutela en los casos en los cuales se controvierte un acto administrativo y los asuntos como el que nos ocupa, en el que la acción de amparo se contrae a exigir de las autoridades judiciales el cumplimiento de un proceso de selección en el término establecido por la ley y, de conformidad con lo señalado en la Convocatoria y el Acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura que reglamenta el mismo.*

3.7. *En estos casos, en principio, sería procedente la acción de cumplimiento, bajo el entendido de que esta acción le otorga a toda persona natural o jurídica, así como a los servidores públicos, acudir ante las autoridades judiciales para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad o el particular, cuando asume este carácter⁹. Sin embargo, esta acción no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela¹⁰. Tampoco procede cuando el afectado*

⁷ Ver entre otras sentencias T-509 de 2011, T-748 de 2013 y T-748 de 2015.

⁸ T-315 de 1998.

⁹ Artículo 4º de la Ley 393 de 1997.

¹⁰ Artículo 9º de la Ley 393 de 1997 La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco

tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez encuentra que se configura un perjuicio irremediable.

3.8. Frente al tema, en sentencia C-1194 de 2001, la Corporación manifestó que: “Varias son las hipótesis de vulneración de los derechos por la inacción de la administración que pueden presentarse al momento de definir si procede o no la acción de cumplimiento. A saber: i) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos fundamentales de rango constitucional, es decir, derechos tutelables; ii) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos de rango constitucional que no son tutelables en el caso concreto; iii) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos de rango legal; iv) que la inacción de la administración no sea correlato de un derecho, sino que se trate del incumplimiento de un deber específico y determinado contenido en una ley o acto administrativo.” En el primer evento lo que procede es la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, a menos que, dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, exista otra acción judicial que resulte efectiva para la protección del derecho en cuestión.¹¹ En este orden de ideas, cuando se busca la protección directa de derechos fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados, se está en el ámbito de la acción de tutela, y cuando lo que se busca es la garantía de los derechos del orden legal o lo que se pide es que la administración dé aplicación a un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo que sea específico y determinado, procede la acción de cumplimiento. En todo caso, frente a cada caso concreto es el juez quien debe determinar si se pretende la protección de derechos de rango constitucional o si se trata del cumplimiento de una ley o de actos administrativos para exigir la realización de un deber omitido. Por último, en los asuntos en los cuales se presente un incumplimiento de normas administrativas, que a su vez, vulnere derechos fundamentales constitucionales, la vía idónea y adecuada lo es la acción de tutela. (...)”

“(...)

5. La convocatoria como ley del concurso y el derecho fundamental al debido proceso administrativo en los concursos de méritos. Reiteración

5.1. Como se ha expuesto en las líneas que anteceden, el principio del mérito constituye una de las bases del sistema de carrera, en consecuencia, es el sustento de todo proceso de selección. Persigue asegurar la eficiencia de la administración, así como garantizar el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de las personas que demuestren las mejores capacidades para ocupar el cargo y, de esta forma, puedan optimizarse los resultados que se obtienen con el ejercicio del cargo de carrera.¹² La Ley 909 de 2009 regula el sistema de carrera administrativa, y la define como norma reguladora de todo concurso, que obliga tanto a la administración como a las entidades contratadas y a sus participantes.¹³ Al respecto, ha precisado la Corporación, que: “el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales

procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

¹¹ C-1194 de 2001.

¹² T-090 de 2013

¹³ Artículo 31 de la Ley 909 de 2009

de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”¹⁴.

5.2. Conviene destacar entonces que las normas de un concurso público de méritos fijan en forma precisa y concreta cuáles son las condiciones que han de concurrir en los aspirantes y establecen las pautas y procedimientos con los cuales deben regirse¹⁵. Se trata de reglas que son inmodificables, por cuanto se afectan principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.

5.3. En este orden de ideas, la Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, 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 administrativa¹⁶.

*5.4. Frente al tema, la Sala Plena de la Corporación en sentencia SU-913 de 2009 determinó 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.¹⁷
(...)”*

¹⁴ SU 446 de 2011

¹⁵ C-588 de 2009.

¹⁶ T-090 de 2013.

¹⁷ T-090 de 2013

Se invoca señor Juez Constitucional que se haga uso de las Facultades extra y ultra petita en el trámite de la presente tutela.

Sustento: T 104/2018

(..)

“4.1. La Corte Constitucional ha reiterado la posibilidad que tienen los jueces de tutela de fallar un asunto de manera diferente a lo pedido. Por ejemplo, en la sentencia SU-195 de 2012[27] la Sala Plena indicó: “En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.” (Subraya fuera de texto).

4.2. Lo anterior, reiterando lo señalado en la sentencia SU-484 de 2008[29], en donde la Corte, al referirse a la aplicación de la facultad extra petita, señaló: “En consideración a la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial ultra y extra petita está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil [30], al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección. No en vano la Corte Constitucional ha sostenido que: “(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho. (Subraya fuera de texto)

Lo anterior permite concluir que el juez de tutela está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario.

5. La condición más beneficiosa

5.1. La condición más beneficiosa es un principio que se extrae de la misma Constitución Política (artículo 53) al señalar que al interpretar leyes laborales se deben tener en cuenta los principios de favorabilidad, in dubio pro operario y la condición más beneficiosa ya que a través de estos, es posible materializar la igualdad entre trabajadores y empleadores”

Además, la libertad de concurrencia e igualdad en el ingreso a los cargos públicos, como principio fundamental, implica que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole. En efecto, todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. Por lo tanto, todos los requisitos y acreditaciones para el concurso deben exigirse en condiciones de igualdad para todos los aspirantes.

Según así lo dispone la Ley 909 de 2004, el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios: (i) **mérito**; (ii) libre concurrencia e igualdad en el ingreso; (iii) **publicidad**; (iv) **transparencia**; (v) especialización de los órganos técnicos; (vi) **garantía de imparcialidad de los órganos técnicos**; (vii) confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes; y (viii) eficacia en los procesos de selección; y, (ix) eficiencia en los procesos de selección.

De igual manera, los concursos serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño, tal y como así está previsto en la Ley 909 de 2004; y asimismo, deberán surtir las etapas de convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y período de prueba, los cuales también prevé la citada ley.

En este orden de ideas, al presentarse una vulneración al derecho a la igualdad y al derecho a acceder a cargos públicos la Corte declarará inexecutable el artículo 56 de la Ley 909 de 2004.

La anterior determinación no implica, tratándose de un concurso abierto, que a los empleados que se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, y se presenten al concurso, se les pueda vulnerar el derecho a la igualdad durante las diversas etapas del proceso de selección o concurso para el ingreso a la carrera administrativa. Estos empleados tienen derecho a ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los demás concursantes; por lo tanto, deben ser inscritos como aspirantes al concurso si se presentan para ello, siempre y cuando acrediten los requisitos para el desempeño del cargo para el que concursan; e igualmente tienen derecho a que se les tenga en cuenta como antecedente la experiencia en el cargo que desempeñan y al cual aspiran, aún el laborado en provisionalidad con anterioridad a la vigencia de la ley. (Negrilla y subrayado por fuera de texto).

D. HECHOS.

PRIMERO: el suscrito aportó la documentación en la plataforma Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad-SIMO realizando inscripción el día martes 28 de enero de 2020 en la OPEC No. 77499.

SEGUNDO: que el día 04 de agosto de 2020 publicaron los resultados de la verificación de requisitos mínimos “*proceso de selección No. 1066 de 2019 – Territorial 2019*”, donde el resultado fue ADMITIDO, observándose lo siguiente “El aspirante CUMPLE con los requisitos mínimos de Estudio y Experiencia, exigidos por el empleo a proveer.”

TERCERO: que el día 28 de febrero de 2.021 presente las pruebas escritas de competencias Básicas, Funcionales y Comportamentales.

CUARTO: que el día 27 de abril de 2.021 se publicaron los resultados de las pruebas escritas de competencias Básicas, Funcionales y Comportamentales en los cuales, para las básicas y funcionales obtuve 58.51 puntos de 68,18 requeridos, lo que genera que NO continúe en el concurso.

QUINTO: que el día 04 de mayo de 2021 conforme el Acuerdo de convocatoria 626 de 2019 realice reclamación con el número 392425316, solicitando acceso a cuadernillo y solución de las preguntas con su debida justificación, hoja de mis respuestas, dominio de cada uno de los ítems para determinar que me estaban evaluando (eje/contenido temático), indicadores psicométricos de los ítems y escenario de calificación de la prueba en el asunto, y reevaluación de las pruebas.

SEXTO: que el día 13 de mayo de 2021 a través de la plataforma SIMO me comunican citación para el acceso al material de aplicación de pruebas escritas manifestando que:

“en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1754 del 22 de diciembre de 2020, en el que se establece la reactivación de la aplicación de pruebas de los procesos de selección, la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio del presente realiza la CITACIÓN para el ACCESO AL MATERIAL DE APLICACIÓN de las Pruebas de competencias Básicas, Funcionales y Comportamentales de los Procesos de Selección Nos. 990 a 1131, 1135, 1136, 1306 a 1332 - Territorial 2019,”(...)

SEPTIMO: que luego de acceder al cuadernillo en la fecha y hora señalada por la Universidad - Operador de la Convocatoria, realice el 25 de mayo de 2.021, complemento a la reclamación inicial bajo el número 398801715.

OCTAVO: que en la GUÍA DE ORIENTACIÓN AL ASPIRANTE PARA EL ACCESO A PRUEBAS ESCRITAS, se establece como máxima regla:

“2.2. Tipo de Preguntas.

*El diseño y construcción de ítems para la evaluación por competencias, se realiza teniendo como base el **formato de Juicio Situacional** sugerido por la CNSC, para las pruebas escritas.*

A continuación, se describe brevemente en qué consiste el formato de Prueba de Juicio Situacional:

2.2.1. Pruebas de Juicio Situacional.

Para el diseño de las preguntas en las pruebas escritas del Proceso de Selección-Territorial 2019, se trabajó con el formato de Prueba de Juicio Situacional (PJS). Este tipo de evaluación permite evidenciar las decisiones que toma el concursante frente a una situación o problema hipotético, que normalmente se presenta en un contexto laboral real (Weekley & Ployhart, 2013).

De acuerdo con la literatura, las PJS se caracterizan por presentar a la persona examinada un conjunto de situaciones hipotéticas de interacción, aplicación de conocimientos o de procedimientos. Para este tipo de evaluación, se presenta un escenario con varios cursos de acción posible, que son enumerados y, de los cuales, el evaluado tiene que seleccionar uno en términos de lo apropiado o la posibilidad de respuesta que se mostraría en la vida real.

En este tipo de evaluación, se requiere que el aspirante demuestre que posee las competencias relacionadas con la aplicación de conocimientos, capacidades y habilidades exigidas para desempeñarse exitosamente en el empleo ofertado.

*De manera que las preguntas situacionales tienen una amplia distancia de las pruebas de tipo memorístico porque **implican la interacción de la experiencia y el conocimiento** para encontrar la solución adecuada en el contexto laboral.*

***“Dada esta metodología, en el cuadernillo el aspirante encontrará situaciones, que se asemejan a casos que se pueden presentar en contextos laborales, de las cuales se derivan de 3 a 5 preguntas, y cada pregunta tendrá tres alternativas de respuesta con una única opción correcta.”**¹⁸ (NEGRILLA Y SUBRAYADO FUERA DE TEXTO)*

Aun así, aunque la guía de orientación fue elaborada por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Fundación Universitaria del Área Andina, mediante oficio de fecha 30 junio de 2.021, con radicado RECPET-3352, en la respuesta a la reclamación que presente vía SIMO sobre Pruebas Escritas **No** se me respondió lo siguiente:

“En las preguntas No. 53(ByA), 61(ByA), 70(ByC), 80(ByC) y 102 (CyA) es indudable que el ítem se estructuró MAL, luego de ello se indujo a error, como quiera que ni en el Acuerdo 20191000000626 o sus modificatorios, ni en la guía, ni dentro del cuadernillo se enunció o indicó que para el caso existían dos opciones de respuesta y que se podía seleccionar cualquiera de ellas, en consecuencia el sólo hecho de haber dos respuestas parecidas o similares inducía a que se escogiera (seleccionara) la que no guardaba relación con las otras dos, toda vez que como se indicó anteriormente el enunciado no daba la posibilidad de seleccionar dos opciones de respuesta, **por ello solicito que dichas preguntas con opción múltiple de respuestas sean eliminadas por error del operador en su formulación y en consecuencia se me otorgue y compute a mi favor el puntaje a mi prueba.**”

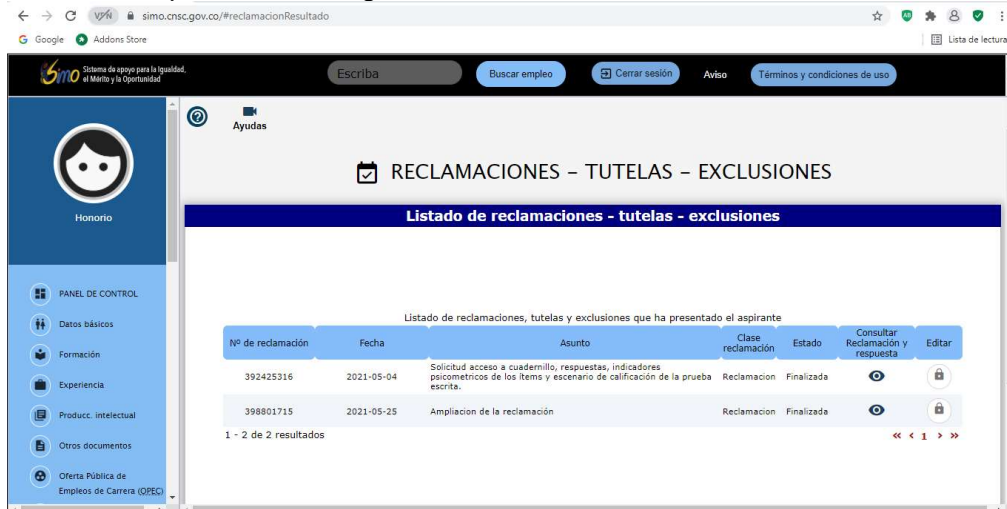
¹⁸ <https://www.cncs.gov.co/index.php/990-a-1131-1135-1136-1306-a-1332-de-2019-convocatoria-territorial-2019-guias>.

De lo anterior, se denota que la universidad y la Comisión Nacional del Servicio Civil **NO** Planearon en debida forma el formato de juicio situacional, escenario que conllevó a que me vulneren el principio del **Debido Proceso en el concurso de mérito**, es decir, la regla que se plantea en la etapa de la planeación se modifica en la etapa del hacer; al momento de calificar y verificar los escenarios de calificación Aunado a ello se me vulnera el derecho a mí información dentro de un concurso de méritos.

NOVENO: que la Universidad Estructuro la respuesta a través de la comunicación **RECPET 3352 No. de fecha 30 de junio de 2021, evadiendo y desconociendo las peticiones incoadas inicialmente: ya que NO me brindo soporte de:**

1. La información sobre el dominio de los ítems.
2. La información de cómo se definió el constructo sobre el cual se elaboró cada uno de los ítems,
3. Que las preguntas con opción múltiple de respuestas sean eliminadas, conforme al Acuerdo de Convocatoria y Guía del aspirante.

Mi reclamación la planteé de la siguiente manera:



Con la reclamación No. 392425316, solicite:



Con el acceso al cuadernillo complemente la reclamación a través de la petición No. 398801715, solicitando lo siguiente:

*En las preguntas No. 53(ByA), 61(ByA), 70(ByC), 80(ByC) y 102 (CyA) es indudable que el ítem se estructuró MAL, luego de ello se indujo a error, como quiera que ni en el Acuerdo 2019100000626 o sus modificatorios, ni en la guía, ni dentro del cuadernillo se enunció o indicó que para el caso existían dos opciones de respuesta y que se podía seleccionar cualquiera de ellas, en consecuencia el sólo hecho de haber dos respuestas parecidas o similares inducía a que se escogiera (seleccionara) la que no guardaba relación con las otras dos, toda vez que como se indicó anteriormente el enunciado no daba la posibilidad de seleccionar dos opciones de respuesta, **por ello solicito que dichas preguntas con opción múltiple de respuestas sean eliminadas por error del operador en su formulación y en consecuencia se me otorgue y compute a mi favor el puntaje a mi prueba.***

DÉCIMO: Considero que se me está vulnerando los derechos fundamentales **DEL DEBIDO PROCESO** y de acceso a la **INFORMACIÓN DE FONDO DE FORMA CLARA, OPORTUNA Y CONGRUENTE**, ya que a pesar de que se me brindó una respuesta, esta no contenían **la justificación de mi petición**, no se me brindó la información solicitada inicialmente en la reclamación, sobre el dominio del ítem, de cómo se definió el constructo sobre el cual se elaboró el ítem, indicadores psicométricos y escenario de calificación de la prueba. La estructura de la respuesta de la universidad se basó en: **OBJETO DE LA RECLAMACIÓN, I. DEL CASO EN CONCRETO** (de manera abstracta y general), **a. Análisis de funcionamiento de las preguntas, b. Identificación de escenario calificación** (de manera abstracta y general), **c. Asignación de aciertos de los evaluados, II. RESOLUCIÓN.**

E. DERECHOS VULNERADOS

Estimo violado el derecho al debido proceso artículo 29 y al acceso a cargos públicos en conexidad con el derecho fundamental al trabajo, consagrado en los artículos 25 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Del Debido Proceso.

El debido proceso se encuentra desarrollado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, así:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la

investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.” (Subrayado fuera de texto para destacar)

De lo anterior, se desprende que el debido proceso ostenta la calidad de derecho fundamental y además como un principio informador de todas las actuaciones que se desplieguen tanto en sede administrativa como en sede judicial, es decir, es forzosa su observancia, so pena que las actuaciones estén en contra vía de la norma constitucional. Aunado a ello, se debe garantizar entre otros, los derechos procesales de las partes en todas las actuaciones judiciales y administrativas, el derecho a la igualdad y equidad, tal como está contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política, de manera que ninguna autoridad administrativa o judicial, sea el caso, puede saltarse las reglas propias de su competencia o actuaciones y todas las autoridades deben apreciar conforme al mandato legal dentro de su ámbito de competencia, cosa que no ocurre en el presente caso, lo que comporta mantener la garantía de su efectivo equilibrio y congruencia en el actuar de la administración, de manera que un acto procesal se considera válido cuando no causa menoscabo a tales derechos fundamentales, pilar básico del Debido Proceso, para el caso se vislumbra que hay vía de hecho que conlleva una violación del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, porque la actuación administrativa emanada de la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNCS) y FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL AREA ANDINA **al modificar las reglas del concurso establecidas en el Acuerdo de Convocatoria, Guía para el aspirante e instrucciones establecidas en el cuadernillo al momento de realizar las calificaciones.**

F. PRUEBAS:

Con el fin de establecer la vulneración de los derechos, solicito señor Juez se sirva tener en cuenta las siguientes pruebas:

1. Reporte de Inscripción – **HONORIO GARCIA GARCIA.**
2. Reclamación **392425316.**
3. Complemento a la reclamación inicial número **398801715**
4. Comunicación **RECPET 3352 No. de fecha 30 de junio de 2021 (Respuesta a la reclamación)**
5. Guía de orientación al aspirante.
6. Acuerdo de Convocatoria No. 201900000626 de 04-03-2019.

G. PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos relacionados, solicito al Señor Juez disponer y ordenar a mí favor lo siguiente:

PRIMERO: Tutelar a mi favor los derechos constitucionales al debido proceso administrativo, al acceso a la información, al acceso a cargos públicos en conexidad con el derecho fundamental al trabajo, ordenando a la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA Y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL se elimine las preguntas con múltiple respuesta y las que quedaron mal estructuradas a la luz de normatividad que expongo, recalificando mi puntaje que corresponde conforme los lineamientos establecido para la calificación de las pruebas escritas, que se conteste la reclamación brindándose la respuesta de fondo de forma clara, oportuna y congruente.

SEGUNDO: En uso de las facultades ULTRA Y EXTRA PETITA investido (a) de sus facultades constitucionales y en pro de la defensa de mis derechos fundamentales se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Fundación Universitaria del Área ANDINA AREANDINA suspender los términos de la OPEC No. 77499, hasta que se resuelva de fondo mi reclamación.

H. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

“El concurso público se constituye en la herramienta de garantía por excelencia para que el mérito de los aspirantes que pretenden acceder a un cargo de la función pública, predomine ante cualquier otra determinación. Este concurso despliega un proceso en el cual se evalúan las calidades de cada uno de los candidatos bajo condiciones de igualdad, de manera tal, que se excluyan nombramientos “arbitrarios o clientelistas o, en general, fundados en intereses particulares distintos de los auténticos intereses públicos.”

El concurso público es entonces un procedimiento mediante el cual se certifica que la selección de los aspirantes para ocupar cargos públicos se funde en la “evaluación y en la determinación de la capacidad e idoneidad de éstos para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo”, de tal manera que “se impide la arbitrariedad del nominador” y de este modo se imposibilita el hecho de que “en lugar del mérito, se favorezca criterios subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante.”

En los procesos de selección se definen las reglas del concurso, las cuales deben aplicarse de manera rigurosa, para evitar arbitrariedades o subjetivismos que alteren la igualdad o que vayan en contravía de los procedimientos que de manera general se han fijado en orden a satisfacer los objetivos del concurso. De este modo, el concurso se desenvuelve como un trámite estrictamente reglado, que impone precisos límites a las CNSC y Fundación Universitaria del Área Andina imponiéndole unas cargas administrativas y normativas para garantizar la meritocracia y el objetivismo del proceso de selección; toda vez, que la convocatoria contiene las reglas sobre las cuales se desarrollan todas las etapas del concurso, estas deben ser de estricto cumplimiento, tanto como para la administración pública como para los participantes inscritos, en aras de garantizar efectivamente la igualdad de todos los concursantes.

Procedencia excepcional de la acción de tutela contra determinaciones adoptadas en los procesos de selección de empleos públicos.

Sobre este tema en sentencia T-180 de 2015, la Corte Constitucional reiteró su posición en el sentido de señalar que en algunos casos y pese a existir otro medio de defensa, este se torna en ineficaz, emergiendo la acción de amparo como mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas participan en un proceso de selección de personal público.

En esa oportunidad se dijo:

“El artículo 86 constitucional consagró la acción de tutela como un mecanismo residual para la protección de derechos, dado que su procedencia está supeditada a

que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial[2], salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[3].

El carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios para la protección de sus derechos fundamentales. Este imperativo constitucional pone de relieve que para solicitar el amparo de un derecho fundamental, el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia de la acción de tutela.

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el juez debe analizar, en cada caso concreto, si los otros mecanismos judiciales disponibles permiten ejercer la defensa de los derechos constitucionales fundamentales de los individuos, logrando su protección efectiva e integral [4].

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[5] para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes[6] y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato jurisdiccional, el

agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo [7]. 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 [8].

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.”

Debido proceso.

El artículo 29 Superior indica que en toda clase de actuaciones administrativas se aplicará el debido proceso.

Al respecto de este derecho fundamental la Corte Constitucional, en sentencia C-214 del 28 de abril de 1994, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell ha expresado:

“El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no sólo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas.

Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes

están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.” (subrayas fuera de texto)

4.4.- Debido proceso administrativo en concurso de méritos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática, en referirse al debido proceso “como un derecho constitucional fundamental, que se encuentra regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica (...)”¹

Dado el carácter de derecho fundamental aplicable a las actuaciones administrativas, y para el caso que hoy nos tiene en este escenario, el cual es el trámite y valoración de antecedentes dentro del proceso adelantado en desarrollo de la convocatoria territorial 2019, considera esta la suscrita prudente traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-090 del 2.013, ya reseñada cuando razonó:

“En este orden de ideas, el concurso público es el mecanismo establecido por la Constitución para que en el marco de una actuación imparcial y objetiva, se tenga en cuenta el mérito como criterio determinante para proveer los distintos cargos en el sector público, a fin de que se evalúen las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo.

4.3. Ahora bien, el concurso de méritos al ser un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir responsabilidades, se convierte en una actuación administrativa que debe ceñirse a los postulados del debido proceso constitucional (artículo 29 Superior).

Para cumplir tal deber, la entidad encargada de administrar el concurso de méritos elabora una resolución de convocatoria, la cual contiene no sólo los requisitos que deben reunir los aspirantes a los cargos para los cuales se efectúa el concurso, sino que también debe contener los parámetros según los cuales la misma entidad administrativa debe someterse para realizar las etapas propias del concurso, así como la evaluación y la toma de la decisión que concluye con la elaboración de la lista de elegibles. Hacer caso omiso a las normas que ella misma, como ente administrador expida, o sustraerse al cumplimiento de éstas, atenta contra el principio de legalidad al cual debe encontrarse siempre sometida la administración, así como también contra los derechos de los aspirantes que se vean afectados con tal situación.”

Concatenando señor juez los hechos anteriores, y con el fin de mostrar la violación a mis derechos fundamentales a la igualdad, trabajo, debido proceso, y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, de manera inicial y frente a la procedencia de esta acción

constitucional, en sentencia de tutela del 13 de septiembre de 2016, radicado 76001-23-33-000-2016-00984-01, la Sección Segunda del Consejo de Estado, estableció:

“5.3. Procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones adoptadas en el marco de un Concurso Público El artículo 86 de la Constitución Política de 1991, establece la posibilidad del ejercicio de la acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos fundamentales en los casos en que estos resultaren vulnerados o amenazados por la la acción o la omisión de cualquier autoridad pública siempre y cuando el afectado, conforme lo establece el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que la referida acción se utilice como mecanismo transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

En materia de concursos públicos, si bien en principio podría sostenerse que los afectados por una presunta vulneración de sus derechos fundamentales pueden controvertir las decisiones tomadas por la administración -las cuales están contenidas en actos administrativos de carácter general o de carácter particular mediante los medios de control señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, también lo es que estas vías judiciales no son siempre idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados.

Bajo este contexto, el criterio de la Sala apunta a que tratándose de acciones de tutela en las que se invoque la vulneración de derechos fundamentales al interior de un concurso de méritos en desarrollo, su procedencia es viable a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, dada la agilidad con que se desarrollan sus etapas, frente a las cuales el medio principal de protección dispuesto por el ordenamiento jurídico no garantiza la inmediatez de las medidas que llegaren a necesitarse para conjurar el eventual daño ocasionado a los intereses de quien acude en tutela, si llegare a demostrarse la violación de los derechos reclamados. En tal sentido, la Sala procederá a analizar el caso sub examine”.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T – 423 de 2018, se pronunció frente a la subsidiariedad de la acción de tutela en el marco de concursos públicos de méritos, definiendo:

“2.5. Subsidiariedad. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos en materia de concurso de méritos. 2.5.1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o, existiendo, ese mecanismo carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad

de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas.

No obstante, esta Corte ha determinado que, excepcionalmente, será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados en el caso concreto.

(...) Así, por ejemplo, aunque existan otros mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez de tutela deberá analizar las condiciones de eficacia material y las circunstancias especiales de quien reclama la protección de sus derechos fundamentales, para efectos de definir la procedencia definitiva del amparo.

2.5.2. En principio, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, los mecanismos ordinarios de protección de los derechos de los participantes en concursos de méritos, gozan de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales.

En la sentencia SU-553 de 2015, la Sala Plena de esta Corporación recordó que la acción de tutela procede de manera excepcional para proteger los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos en materia de concursos de méritos y, por tanto, sólo resulta procedente en dos supuestos: (i) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental, lo que se traduce en un claro perjuicio para el actor; y (ii) cuando se ejerce la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así las cosas, en el marco de la situación fáctica objeto de estudio, en razón (i) a la naturaleza de un concurso de méritos, en cuanto a la necesidad de la provisión de cargos y el requerimiento de personal docente acreditado, el término para el cual se hizo la convocatoria 350 de 2016, y (ii) a que el accionante agotó la vía gubernativa; la Sala considera que los medios ordinarios de defensa judicial si bien son idóneos no resultan lo suficientemente eficaces para dirimir la controversia que suscitó la instauración de la acción de tutela de la referencia antes de la terminación del trámite del concurso”.

Finalmente, en la Sentencia T – 438 de 2018, la Corte Constitucional concluyó:

Lo anterior, en virtud de la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, por lo que, quien pretenda controvertir en sede judicial un acto administrativo deberá acudir a las acciones que para tales fines existen ante la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, esta Corporación también ha indicado que hay, al menos, dos excepciones a la regla antes descrita, a saber: (i) cuando la persona afectada no

*cuenta con un mecanismo judicial distinto a la acción de tutela, que sea adecuado para resolver las implicaciones constitucionales del caso, y que goce con suficiente efectividad para la protección de sus derechos fundamentales; y (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable*¹⁹.

(...) Más aún, en la sentencia T-547 de 2017, la Corte Constitucional reiteró el precedente jurisprudencial expuesto en las sentencias T-785 de 2013, donde concluyó:

*“(l)os mecanismos ordinarios de defensa judicial, esto es, la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho junto con la suspensión provisional de los actos como medida cautelar, previstos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no son adecuados para resolver las implicaciones constitucionales”*²⁰

*En efecto, este Tribunal ha reconocido que se configura una excepción a la improcedencia de la tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, cuando los mecanismos ordinarios existentes no son idóneos ni eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable*²¹. Si bien el accionante tiene la vía gubernativa y el contencioso administrativo como remedios judiciales, estos no son los conducentes para proteger de manera efectiva los derechos del peticionario, pues, como ha sido establecido de manera reitera por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “la vía contencioso administrativa no es el mecanismo idóneo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en concursos de méritos”²².

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que el asunto que ocupa a esta Sala adquiere una relevancia iusfundamental, que activa la competencia del juez de tutela, toda vez que lo que se estudia es la posible vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso de Iván Steven Santacruz Paredes como consecuencia de la aplicación concreta de la reglamentación del concurso (...) la Sala Quinta de Revisión considera que se acredita el requisito de subsidiariedad y, en consecuencia, pasará a examinar a fondo el asunto”.

Por otro lado, el concurso público es el mecanismo establecido por la Constitución para que en el marco de una actuación IMPARCIAL y OBJETIVA, se tenga en cuenta el mérito como criterio determinante para proveer los distintos cargos en el sector público, a fin de que se evalúen las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo.

*El concurso de méritos, al ser un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir responsabilidades, se convierte en una actuación administrativa que debe ceñirse a los postulados del debido proceso constitucional (artículo 29 Superior)*²³.

¹⁹ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-600 de 2002 y T-572 de 2015.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional T-547 de 2017.

²¹ Ver, Corte Constitucional, Sentencias T-045 de 2011, T-785 de 2013 y T-572 de 2015.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-045 de 2011 y T-572 de 2015.

²³ En sentencia T-514 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte señaló que “el debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician con el objeto de cumplir una obligación o de ejercer un derecho ante la administración, como es el caso del acceso a los cargos públicos”.

Para cumplir tal deber, la entidad encargada de administrar el concurso de méritos elabora una resolución de convocatoria, la cual contiene no sólo los requisitos que deben reunir los aspirantes a los cargos para los cuales se efectúa el concurso, sino que también debe contener los parámetros según los cuales la misma entidad administrativa debe someterse para realizar las etapas propias del concurso²⁴, así como la evaluación y la toma de la decisión, con fundamento en las normas superiores que rigen su actuación. Hacer caso omiso a las normas que ella misma, como ente administrador expida, o sustraerse al cumplimiento de éstas, atenta contra el principio de legalidad al cual debe encontrarse siempre sometida la administración, así como también contra los derechos de los aspirantes que se vean afectados con tal situación.

Precisamente, sobre el tema 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.

De esta condición jerárquica del sistema jurídico, se desprende entonces la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución y esta puede ser aplicada por el juez dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento.

Se tiene entonces que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el Debido Proceso, como un derecho fundamental aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, así como la obligatoria observancia de la plenitud de formas propias de cada juicio o procedimiento.

DERECHO AL ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS E INFORMACIÓN:

²⁴ De acuerdo con la sentencia C-040 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz), reiterada en la sentencia SU-913 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez), las etapas que en general deben surtir para acceder a cualquier cargo de carrera y que, por consiguiente, deben estar consignadas en el acto administrativo de convocatoria, son: "(i) La convocatoria: Fase en la cual se consagran las bases del concurso, es decir, todos aquellos factores que habrán de evaluarse, así como los criterios de ponderación, aspectos que aseguran el acceso en igualdad de oportunidades al aspirante; (ii) Reclutamiento: En esta etapa se determina quiénes de las personas inscritas en el concurso cumplen con las condiciones objetivas mínimas señaladas en la convocatoria para acceder a las pruebas de aptitud y conocimiento. Por ejemplo, edad, nacionalidad, títulos, profesión, antecedentes penales y disciplinarios, experiencia, etc.; (iii) Aplicación de pruebas e instrumentos de selección: a través de estas pruebas se establece la capacidad profesional o técnica del aspirante, así como su idoneidad respecto de las calidades exigidas para desempeñar con eficiencia la función pública. No sólo comprende la evaluación intelectual, sino de aptitud e idoneidad moral, social y física. y (iv) elaboración de lista de elegibles: En esta etapa se incluye en lista a los participantes que aprobaron el concurso y que fueron seleccionados en estricto orden de mérito de acuerdo con el puntaje obtenido". (Negrillas del texto original).