SU133-98

Sentencia SU-133/98

SISTEMA DE CARRERA-Regla general y obligatoria/SISTEMA DE CARRERA-Mérito como elemento esencial

La Constitución de 1991, con las salvedades que ella misma indica, ha hecho del sistema de carrera el general y obligatorio para la provisión de cargos al servicio del Estado, en todas sus ramas y órganos, para el ascenso dentro de la jerarquía de cada uno de ellos, para la permanencia de los empleados y para el retiro del servicio público. Lo que procura el orden jurídico, mediante la exigencia de que se aplique el sistema de carrera y no la preferencia caprichosa del nominador en la selección, promoción y salida del personal que trabaja para el Estado, es por una parte la realización del principio constitucional de estabilidad en el empleo, por otra la escogencia de los mejores, en busca de la excelencia como meta esencial del servicio público, y, desde luego, el señalamiento del mérito como criterio fundamental que oriente a los directivos estatales acerca de la selección de quienes habrán de laborar en dicho servicio en sus distintas escalas.

CONCURSO PUBLICO-Fundamentos/DERECHO AL TRABAJO-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto/DERECHO A LA IGUALDAD-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto/PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN CONCURSO DE MERITOS-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole. 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, a la igualdad y al desempeño de funciones y cargos públicos, 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.

CONCURSO PUBLICO-Naturaleza

CONCURSO DE MERITOS-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

CARRERA JUDICIAL-Nombramiento de funcionario y empleado que obtuvo mayor puntaje

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CARRERA JUDICIAL-Nombramiento de funcionario y empleado que obtuvo primer lugar

DOCTRINA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CARRERA JUDICIAL-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN MATERIA DE CARRERA-Nombramiento de quien obtuvo primer lugar

El derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución es desconocido de manera abierta, muy específicamente en cuanto atañe a la igualdad de oportunidades, toda vez que se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado. Como lo ha sostenido la doctrina constitucional, las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratadas de idéntica manera, al paso que las hipótesis diversas han de ser objeto de medidas y decisiones diferentes, acordes con los motivos que objetivamente correspondan a la diferencia. Con mayor razón, si en el caso específico una de ellas se encuentra en condiciones que la hacen merecedora, justificadamente y según la Constitución, de un trato adecuado a esa diferencia, resulta quebrantado su derecho a la igualdad si en la práctica no solamente se le niega tal trato sino que, pasando por encima del criterio jurídico que ordena preferirlo, se otorga el puesto que le correspondería a quien ha demostrado un nivel inferior en lo relativo a las calidades, aptitud y preparación que se comparan. Es evidente que la igualdad de oportunidades exige que en materia de carrera, el ente nominador respete las condiciones en las cuales se llamó a concurso.

DEBIDO PROCESO EN MATERIA DE CARRERA-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

El derecho al debido proceso -que, según el artículo 29 de la Constitución, obliga en todas las actuaciones administrativas- es vulnerado en estos casos por cuanto el nominador, al cambiar las reglas de juego aplicables, establecidas por la Constitución y por la ley, sorprende al concursante que se sujetó a ellas, al cual se le infiere perjuicio según la voluntad del nominador y por fuera de la normatividad.

DERECHO AL TRABAJO EN MATERIA DE CARRERA-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto/DERECHO AL DESEMPEÑO DE CARGOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto/PRINCIPIO DE BUENA FE EN CARRERA-Nombramiento de quien obtuvo primer lugar

El derecho al trabajo y el de desempeñar cargos y funciones públicas aparece lesionado en el caso de la persona no elegida que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, con notorio desconocimiento del artículo 25 de la Carta Política, que reconoce a toda persona el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, y del 40, numeral 7, ibídem, a cuyo tenor tal posibilidad hace parte del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esa persona es privada del acceso a un empleo y a una responsabilidad pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía ciertas condiciones -ganar el concurso, en el caso que se examina-, sería escogida para el efecto. De allí también resulta que, habiendo obrado de buena fe, confiando en la aplicación de las reglas que el Estado ha debido observar, el aspirante debe soportar una decisión arbitraria que no coincide con los resultados del proceso de selección.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL NO IDONEO E INEFICAZ EN MATERIA DE CARRERA JUDICIAL-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

Esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata. La Corte estima que la satisfacción plena de los aludidos derechos no puede diferirse indefinidamente, hasta que culmine el proceso ordinario, probablemente cuando ya el período en disputa haya terminado. Se descarta entonces en este caso la alternativa de otro medio de defensa judicial como mecanismo de preservación de los derechos en juego, que son de rango constitucional, de aplicación inmediata y que no pueden depender de un debate dado exclusivamente en el plano de la validez legal de una elección, sin relacionarlo con los postulados y normas de la Carta Política.

Referencia: Expediente T-125050

Acción de tutela instaurada por Carlos Giovanni Ulloa Ulloa contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil (Santander)

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dos (2) días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisa el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander el tres (3) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997) al resolver sobre la acción de tutela en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El peticionario, CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA, instauró acción de tutela contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil (Santander), por violación de los derechos a la igualdad y al trabajo. Fundamentó su solicitud en los siguientes hechos:

El peticionario se inscribió al concurso que organizó el Consejo Superior de la Judicatura para acceder al cargo de Juez Civil Municipal. Allí encabezó la lista de elegibles para el cargo de Juez Primero Civil Municipal de Barbosa. No obstante este primer lugar, mediante el Acuerdo 002 de 1997 el Tribunal Superior de San Gil nombró como Juez Primero Civil Municipal de Barbosa a la señora Susana Ayala Colmenares, sexta en la lista de elegibles que el Consejo Superior de la Judicatura envió a la Seccional de Bucaramanga y ésta al Tribunal de San Gil.

Al no haberlo nombrado, a pesar de encabezar la lista de elegibles -alegó el peticionario- el Tribunal de San Gil le violó sus derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo. Solicitó que se ordenara a dicha Corporación la suspensión de la aplicación del Acuerdo 002 de 1997 y se dispusiera su nombramiento como Juez Primero Civil Municipal de Barbosa.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante fallo del diez (10) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), resolvió denegar, por improcedente, la tutela impetrada.

En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad, consideró el Tribunal que ninguna de las disposiciones de la Ley 270 de 1996 exige ni ordena que de una lista de elegibles elaborada por un Consejo Seccional de la Judicatura y enviada a un Tribunal de Distrito, deba procederse a designar exactamente al que se encuentre en primer lugar.

La Sala llamó la atención sobre la existencia de un acto administrativo en ese proceso de selección, el cual puede ser impugnado mediante la acción electoral que prevé el artículo 223 y siguientes del C.C.A., razón de más para declarar improcedente la tutela por existencia de otro mecanismo judicial.

La providencia llegó a la Corte Constitucional para su eventual revisión, fue seleccionada y correspondió su estudio a la Sala Quinta. Esta, mediante auto del veinticinco (25) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), declaró la nulidad del fallo por falta de notificación a un tercero afectado, que lo era en este caso la profesional nombrada, Dra. SUSANA AYALA COLMENARES, y exigió que una vez se resolviera de nuevo, fuera el expediente remitido a la Corte para su examen.

Una vez surtido el trámite de notificación, el Tribunal Administrativo entró a fallar y lo hizo, con los mismos argumentos anteriores, mediante providencia del tres (3) de octubre de 1997, negando el amparo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Quinta de Revisión, en desarrollo de lo estatuido por el artículo 54A del Reglamento de esta Corporación (Acuerdo 01 de 1996), decidió llevar el caso al estudio y revisión de la Sala Plena, la cual a su vez consideró pertinente asumir el conocimiento del tema para unificación de jurisprudencia.

El pleno de la Corte es, pues, competente para revisar la decisión judicial en referencia, con base en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

2. El mérito como elemento esencial del sistema de carrera. Fundamentos del concurso. Su aplicación en la carrera judicial

La Constitución de 1991, con las salvedades que ella misma indica, ha hecho del sistema de carrera el general y obligatorio para la provisión de cargos al servicio del Estado, en todas sus ramas y órganos, para el ascenso dentro de la jerarquía de cada uno de ellos, para la permanencia de los empleados y para el retiro del servicio público (art. 125 C.P.).

Lo que procura el orden jurídico, mediante la exigencia de que se aplique el sistema de

carrera y no la preferencia caprichosa del nominador en la selección, promoción y salida del personal que trabaja para el Estado, es por una parte la realización del principio constitucional de estabilidad en el empleo (art. 53 C.P.), por otra la escogencia de los mejores, en busca de la excelencia como meta esencial del servicio público, y, desde luego, el señalamiento del mérito como criterio fundamental que oriente a los directivos estatales acerca de la selección de quienes habrán de laborar en dicho servicio en sus distintas escalas.

En cuanto al acceso al servicio público, la Constitución Política dispone que los funcionarios cuya sistema de nombramiento no haya sido determinado por ella misma o por la ley, serán nombrados por concurso público.

El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole.

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.

Respecto de la naturaleza de los concursos públicos, esta Corporación ha precisado así su alcance:

“Puede definirse el concurso público aludido, como el procedimiento complejo previamente reglado por la administración, mediante el señalamiento de las bases o normas claramente definidas, en virtud del cual se selecciona entre varios participantes que han sido convocados y reclutados, a la persona o personas que por razón de sus méritos y calidades adquieren el derecho a ser nombradas en un cargo público.

El procedimiento en su conjunto está encaminado a alcanzar la finalidad anotada, sobre la base del cumplimiento estricto de las reglas o normas del concurso, la publicidad de la convocatoria al concurso, la libre concurrencia, y la igualdad en el tratamiento y de oportunidades para quienes participan en el mismo.

Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquélla; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que 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, de

modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección. Por consiguiente, cuando la administración se aparta o desconoce las reglas del concurso o rompe la imparcialidad con la cual debe actuar, o manipula los resultados del concurso, falta a la buena fe (art. 83 C.P.), incurre en violación de los principios que rigen la actividad administrativa (igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad), y por contera, puede violar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de quienes participaron en el concurso y resultan lesionados en sus intereses por el proceder irregular de aquélla".Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-256 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.).

Tales consideraciones son aplicables a todas las formas de carrera, no solamente la administrativa, y tienen validez para las distintas ramas y órganos del poder público.

El inciso 3 del artículo 125 de la Constitución establece que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

En particular, en lo que toca con la Rama Judicial, no podía haber sido más explícito el artículo 156 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), al declarar que "la carrera judicial se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio". (Subraya la Corte).

El artículo 157 de ese mismo estatuto ordena que la administración de la carrera judicial se oriente a atraer y retener a los servidores más idóneos, para así asegurar la calidad de la función judicial y del servicio. Por eso, para ejercer cargos y escalar posiciones dentro de la carrera judicial se requiere, además de los requisitos exigidos en disposiciones generales (calidades mínimas dispuestas por la Constitución o por la ley para cada empleo), haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones consiguientes, que deben realizarse de conformidad con los reglamentos que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sobre la base de definir en cada prueba la idoneidad del aspirante sin más consideraciones que los resultados que obtenga. Estos lo califican o lo descalifican para acceder al cargo.

A dicha Sala y a las respectivas de los consejos seccionales corresponde por mandato del artículo 256 de la Constitución y de acuerdo con la ley, las atribuciones de administrar la carrera judicial y elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlos a la entidad que deba hacerla.

El artículo 162 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala como etapas del proceso de selección para el ingreso a los cargos de la carrera judicial, las siguientes:

"Para funcionarios, concurso de méritos, conformación del Registro Nacional de Elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación.

Para empleados, concurso de méritos, conformación del Registro Seccional de Elegibles, remisión de listas de elegibles y nombramiento.

Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a lo dispuesto en la presente Ley, reglamentará la forma, clase, contenido, alcances y los demás aspectos de cada una de las etapas. Los reglamentos respectivos deberán garantizar la publicidad y contradicción de las decisiones”.

El concurso de méritos, de conformidad con el artículo 164 ibídem, “es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera judicial, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fija su ubicación en el mismo”.

El parágrafo primero de este artículo establece que el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, deberá reglamentar de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas y señalar los puntajes correspondientes a las diferentes pruebas que conforman la primera.

Con quienes hayan superado las diferentes etapas se conformará el Registro de Elegibles, inscripción que se hará en orden descendente, de conformidad con los puntajes que para cada etapa del proceso de selección determine el reglamento.

Dice así el artículo 166 de la Ley Estatutaria:

“La provisión de cargos se hará de listas superiores a cinco (5) candidatos con inscripción vigente en el registro de elegibles y que para cada caso envíen las Salas Administrativas del Consejo Superior o Seccionales de la Judicatura”.

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, que sobre su alcance expresó:

“De acuerdo con lo expuesto, debe señalarse que la norma bajo examen, por el simple hecho de establecer que la lista de elegibles estará conformada por cinco candidatos, no vulnera la Constitución Política, pues dentro de dicha lista naturalmente estará incluido quien haya obtenido el mejor puntaje y, consecuentemente, ocupe el primer lugar en la clasificación final. Sin embargo, como se señalará en torno al artículo siguiente, el nombramiento que se efectúe con base en la lista de elegibles deberá recaer sobre el candidato al que se ha hecho referencia. En estos términos, el artículo será declarado exequible”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-37 del 5 de febrero de 1996. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo).

El artículo 167 de la Ley Estatutaria dispone:

“ART. 167. Nombramiento. Cada vez que se presente una vacante en cargo de funcionario, la entidad nominadora comunicará la novedad, a más tardar dentro de los tres días siguientes, a la correspondiente Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según el caso. Recibida la lista de candidatos, procederá al nombramiento dentro de los diez días siguientes.

Tratándose de vacantes de empleados, el nominador, a más tardar dentro de los tres días siguientes, solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional que corresponda, el envío de la lista de elegibles que se integrará con quienes ocupen los

primeros cinco lugares en el correspondiente registro de elegibles, previa verificación de su disponibilidad. La Sala remitirá la lista dentro de los tres (3) días siguientes y el nombramiento se hará a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes”.

La Corte, al estudiar su constitucionalidad, se refirió a dicha norma en los siguientes términos:

“La constitucionalidad de esta norma se debe a que ella es corolario de las anteriores, pues se limita a regular aspectos procedimentales relacionados con el nombramiento de los funcionarios y empleados cada vez que resulte una vacante dentro de la rama judicial. Con todo, deberá advertirse, tal como se determinó en el artículo precedente, que el nombramiento que se realice deberá recaer sobre el candidato que encabece la lista de elegibles, esto es, el que ha obtenido la mayor puntuación.

Bajo estos parámetros, la disposición se declarará exequible”.

La Corte condicionó entonces la exequibilidad que declaraba (numeral 3 de la parte resolutive de la Sentencia C-037 de 1996) y, en consecuencia, lo dicho por ella sobre el punto en cuestión resulta obligatorio, ya que solamente bajo el sentido expuesto se encontró conformidad entre el precepto examinado y la Constitución. Otra interpretación de aquél se reputa inconstitucional y, por ende, resulta inexecutable, a partir de la aludida Sentencia.

Esa decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y obliga a todas las autoridades, principiando por las corporaciones nominadoras dentro de la Rama Judicial, que deben cumplir la norma, así entendida, de manera integral y exacta.

Por ello no es admisible la posición del Tribunal Administrativo de Santander cuando expresó:

“Ninguna disposición de la Ley 270 de 1996 exige y ordena que de una lista de elegibles elaborada por un Consejo Seccional de la Judicatura y enviada a un Tribunal de Distrito como el demandado, deba procederse a designar exactamente el que se encuentre en el primer lugar de ese documento”.

Tal aseveración es violatoria del mandato legal, que debe entenderse con el alcance fijado por la Corte, y contradice la cosa juzgada constitucional.

El candidato al que hace referencia el citado fallo de esta Corte no es otro que el que ocupe el primer lugar. Así lo era también con anterioridad a la Ley Estatutaria, de acuerdo con la Sentencia C-040 del 9 de febrero de 1995 (M. P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), que aparece como fundamento de la declaración de exequibilidad del artículo 166 antes citado, en la cual se sostuvo:

“Por tanto, quien ocupe el primer lugar, de acuerdo con el puntaje obtenido, será el ganador y excluirá a los demás en orden descendente. Si se procede de otro modo, habría que preguntarse, como lo hace el demandante, para qué el concurso de méritos y calidades, si el nominador puede elegir al candidato de sus preferencias ? De este campo, es preciso desterrar la arbitrariedad y, justamente, para ese propósito se ha ideado el concurso. En él, por tanto, se ha de calificar no sólo la idoneidad profesional o técnica del aspirante, sino

también su solvencia moral, su aptitud física y su sentido social, de acuerdo con la categoría del empleo y las necesidades del servicio. Hay que hacer de la carrera administrativa el instrumento eficaz para lograr una administración pública en la que se garantice la eficiente prestación del servicio público, la idoneidad y moralidad de sus funcionarios y la prevalencia del interés general sobre el particular”.

En otro aparte de la misma providencia se lee:

“Pero sea cual fuere el método o sistema elegido, éste debe contener criterios específicos y concretos para efectuar una selección en la que aparezcan como valores dominantes la capacidad profesional o técnica del aspirante, sus calidades personales y su idoneidad moral, acordes con las funciones del empleo y las necesidades del servicio público. Por tanto, no puede quedar al nominador una libertad absoluta para que designe a su arbitrio, pues, el nombramiento siempre tendrá que recaer en quien haya obtenido el mayor número de puntos”.

Esta doctrina de la Corte sustituyó la menos rigurosa que se había aceptado con anterioridad, en lo relativo al tema (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-458 del 22 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía), en fallo que, debe advertirse, se profirió antes de la vigencia de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), y con arreglo a la normatividad que regía entonces (Decreto 052 de 1987, algunas de cuyas normas habían sido parcialmente declaradas inexecutable, en su momento, por la Corte Suprema de Justicia).

Tal normatividad quedó reemplazada íntegramente, en lo que a este asunto concierne, por la Ley 270 de 1996, cuyos términos deben entenderse y aplicarse a la manera como lo dispuso esta Corte al efectuar la revisión.

La doctrina de esta Corporación al respecto es la que en este fallo de unificación se deja consignada, y no puede ser otra, por razón de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

Por ello, la Sala Plena debe insistir en la presente oportunidad, que es de unificación y corrección de jurisprudencia, en que, para no vulnerar la Constitución Política ni atropellar los derechos fundamentales de los aspirantes que concursan para desempeñar cargos dentro de la Rama Judicial, producida una vacante, el nominador está obligado a nombrar al concursante que obtuvo el primer puesto en la lista de elegibles, reservando a los siguientes para posteriores nombramientos, también en orden descendente, mientras no se reciba nueva lista del Consejo de la Judicatura.

La Corte considera entonces que en el caso sub examine fueron vulnerados los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso del peticionario, Carlos Giovanny Ulloa Ulloa, al no respetársele el primer lugar obtenido en el concurso de méritos para proveer cargos de jueces civiles municipales de Santander.

Pero, además, el Estado le causó daño y lo desestimuló profesionalmente al haberle hecho creer -con la convocación del concurso- que sería elegido si demostraba sus méritos, frustrándolo después en esa legítima aspiración, cuando pese a haber obtenido el primer puesto, según lo probado, escogió para la función a otra persona.

En efecto, de conformidad con el oficio del 3 de febrero de 1997 suscrito por el Presidente del Tribunal Superior de San Gil (Santander), el doctor CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA estaba ubicado de primero en la lista de elegibles para Juez Primero Civil Municipal de Barbosa, lista conformada por 15 aspirantes, dentro de los cuales se encontraba la nombrada, doctora SUSANA AYALA COLMENARES.

No obstante lo anterior, en el Acuerdo 002 del 22 de enero de 1997, la Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil, decidió designar en propiedad para el cargo respecto del cual se había convocado el concurso, no al actor, que lo merecía según los resultados de la selección, sino a la doctora SUSANA AYALA COLMENARES (Acta 002 del 22 de enero de 1997).

Eso llevará a la Corte a revocar la sentencia revisada y a conceder la tutela, ordenando al Tribunal que de inmediato nombre a CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA en el cargo de Juez Civil Municipal de Barbosa y se tenga en lista para futuras vacantes a la doctora SUSANA AYALA COLMENARES.

3. Vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso. El derecho a ejercer cargos y funciones públicas. El postulado de la buena fe

Debe la Corte manifestar que, cuando el nominador designa para desempeñar un cargo de carrera, objeto de concurso, a una persona que ocupó un puesto inferior dentro de la lista de elegibles, desplazando a quien la antecede por haber obtenido mejor puntaje, lesiona varios derechos fundamentales del afectado.

El derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución es desconocido de manera abierta, muy específicamente en cuanto atañe a la igualdad de oportunidades, toda vez que se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado.

Como lo ha sostenido la doctrina constitucional, las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratadas de idéntica manera, al paso que las hipótesis diversas han de ser objeto de medidas y decisiones diferentes, acordes con los motivos que objetivamente correspondan a la diferencia. Con mayor razón, si en el caso específico una de ellas se encuentra en condiciones que la hacen merecedora, justificadamente y según la Constitución, de un trato adecuado a esa diferencia, resulta quebrantado su derecho a la igualdad si en la práctica no solamente se le niega tal trato sino que, pasando por encima del criterio jurídico que ordena preferirlo, se otorga el puesto que le correspondería a quien ha demostrado un nivel inferior en lo relativo a las calidades, aptitud y preparación que se comparan.

Es evidente que la igualdad de oportunidades exige que en materia de carrera, el ente nominador respete las condiciones en las cuales se llamó a concurso.

La Corte, sobre tal derecho ha manifestado, en términos que ahora se ratifican:

“El concepto genérico de igualdad encuentra uno de sus desarrollos específicos en la llamada igualdad de oportunidades, que, sin desconocer las reales e inmodificables condiciones de

desequilibrio fáctico, social y económico en medio de las cuales se desenvuelve la sociedad, exige de la autoridad un comportamiento objetivo e imparcial en cuya virtud, en lo que respecta a las condiciones y requisitos que ellas pueden fijar, otorguen las mismas prerrogativas y posibilidades a todos aquellos que tienen una determinada aspiración (ingreso a una plaza de trabajo o estudio, ascenso dentro de una carrera, reconocimiento de una dignidad o estímulo, culminación de un proceso académico, etc)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-624 del 15 de diciembre de 1995).

El derecho al debido proceso -que, según el artículo 29 de la Constitución, obliga en todas las actuaciones administrativas- es vulnerado en estos casos por cuanto el nominador, al cambiar las reglas de juego aplicables, establecidas por la Constitución y por la ley, sorprende al concursante que se sujetó a ellas, al cual se le infiere perjuicio según la voluntad del nominador y por fuera de la normatividad.

Obviamente, el derecho al trabajo y el de desempeñar cargos y funciones públicas aparece lesionado en el caso de la persona no elegida que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, con notorio desconocimiento del artículo 25 de la Carta Política, que reconoce a toda persona el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, y del 40, numeral 7, ibídem, a cuyo tenor tal posibilidad hace parte del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Cfr. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

Esa persona es privada del acceso a un empleo y a una responsabilidad pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía ciertas condiciones -ganar el concurso, en el caso que se examina-, sería escogida para el efecto.

De allí también resulta que, habiendo obrado de buena fe, confiando en la aplicación de las reglas que el Estado ha debido observar, el aspirante debe soportar una decisión arbitraria que no coincide con los resultados del proceso de selección.

4. Existencia de otro medio de defensa judicial

Tanto el artículo 86 de la Constitución Política como el inciso 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 consagran la improcedencia de la tutela cuando existe otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del mencionado Decreto y según reiteradísima jurisprudencia de esta Corte, el medio judicial suficiente para desplazar a la acción de tutela, mirado en relación con la certidumbre de los derechos fundamentales afectados, debe gozar de aptitud real para alcanzar el fin de efectividad que se propone la Constitución (arts. 2 y 86 C.P.).

En ese orden de ideas, la existencia del otro medio de defensa judicial debe ser apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias particulares en que se encuentre el solicitante.

En relación con la existencia del otro medio de defensa judicial a que alude el fallador en su

providencia, en tratándose de concursos para proveer cargos de carrera, esta Corporación ha señalado:

“En conclusión, la Corte mantiene su doctrina, reiterando que: el juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el mecanismo alternativo de defensa judicial que es aplicable al caso, es igual o más eficaz que aquella.

La Corte, empero, encuentra necesario hacer la siguiente precisión: cuando el juez de tutela halle que existe otro mecanismo de defensa judicial aplicable al caso, debe evaluar si, conocidos los hechos en los que se basa la demanda y el alcance del derecho fundamental violado o amenazado, resultan debidamente incluidos TODOS los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y COMPLETA del derecho fundamental vulnerado, en el aspecto probatorio y en el de decisión del mecanismo alterno de defensa. Si no es así, si cualquier aspecto del derecho constitucional del actor, no puede ser examinado por el juez ordinario a través de los procedimientos previstos para la protección de los derechos de rango meramente legal, entonces, no sólo procede la acción de tutela, sino que ha de tramitarse como la vía procesal prevalente. Así como la Constitución no permite que se subplante al juez ordinario con el de tutela, para la protección de los derechos de rango legal, tampoco permite que la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales, sea impedida o recortada por las reglas de competencia de las jurisdicciones ordinarias.

En los casos en los que, aún existiendo otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela, por las razones anotadas, resulte prevalente, el juez de tutela podrá señalar en su fallo, la libertad del actor para acudir al otro medio de defensa del derecho, a fin de reclamar la responsabilidad en que ya haya incurrido quien lo violó o amenazó”.(Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-100 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

En fallos posteriores, respecto del mismo tema se dijo:

“...la acción de tutela es un mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales, de carácter subsidiario, por lo cual, su procedencia se hace depender de que no existan otros medios judiciales de defensa a los que pueda acudir el interesado. Empero, esos otros medios judiciales deben tener, por lo menos, la misma eficacia de la tutela para la protección del derecho de que se trate. Analizadas las circunstancias del caso concreto, se concluye que tales acciones no se revelan más eficaces que la tutela ya que, la decisión tardía del asunto deja, mientras tanto, intactas violaciones a los derechos a la igualdad y al trabajo...” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-298 del 11 de julio de 1995. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“La orden a la administración para que reelabore la lista de elegibles, con la inclusión en ella del demandante en el proceso contencioso administrativo, carece de objeto y de un efecto práctico, porque dicha lista tiene como finalidad hacer posible la oportuna provisión del cargo o de los cargos correspondientes y para la época en que se dictaría la sentencia, ya la administración habría realizado los nombramientos y las personas designadas han adquirido la estabilidad en el cargo que da su escalafonamiento en la carrera administrativa, estabilidad que no se puede desconocer porque su nombramiento se realizó en forma legítima y con base en un acto que era válido -la lista de elegibles- para la época en que se hizo la designación, y obviamente el escalafonamiento en carrera luego de superado el

período de prueba también es legítimo. Es decir, que el resultado del proceso contencioso administrativo no tiene por qué afectar las situaciones jurídicas válidas que quedaron consolidadas, con fundamento en el concurso, en favor de quienes fueron incluidos en la lista de elegibles y fueron designados para los respectivos cargos. Por consiguiente, quien triunfó en el proceso contencioso administrativo no obtiene con su acción el resultado deseado, cual es el de ser nombrado en el cargo correspondiente. Ello es así, porque el restablecimiento del derecho, a juicio de la Sala, no puede ser ordenado en el sentido de que se nombre al citado en el empleo al cual aspira pues semejante obligación no se le puede imponer a la administración, ya que para ser nombrado, previamente debe estar incluido en la lista de elegibles.

Es más, la orden de reelaborar la lista no tiene un sustento jurídico serio, pues a la administración se le conminaría a que modifique un acto administrativo que ya se encuentra extinguido por el agotamiento de su contenido, lo cual, además, como se dijo antes no tiene un efecto práctico". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-256 del 6 de junio de 1995. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Así las cosas, esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata.

La Corte estima que la satisfacción plena de los aludidos derechos no puede diferirse indefinidamente, hasta que culmine el proceso ordinario, probablemente cuando ya el período en disputa haya terminado. Se descarta entonces en este caso la alternativa de otro medio de defensa judicial como mecanismo de preservación de los derechos en juego, que son de rango constitucional, de aplicación inmediata (art. 85 C.P.) y que no pueden depender de un debate dado exclusivamente en el plano de la validez legal de una elección, sin relacionarlo con los postulados y normas de la Carta Política.

También en este punto se corrige la jurisprudencia sentada en fallo SU-458 del 22 de octubre de 1993.

DECISION

Con base en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander el tres (3) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997) al resolver sobre la acción de tutela incoada por CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil y, en consecuencia, conceder la tutela solicitada, por violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso, y el de acceso al desempeño de

funciones y cargos públicos.

Segundo.- ORDENAR al Tribunal de San Gil (Santander) que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a designar en propiedad a CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA en el cargo de Juez Civil Municipal de Barbosa, y tenga el nombre de la doctora SUSANA AYALA COLMENARES para futuros nombramientos, según el puesto que le corresponda en la lista de elegibles.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

Secretaria General