

T-101-99

Sentencia T-101/99

SISTEMA DE CARRERA-Mérito como elemento esencial/SISTEMA DE CARRERA-Provisión de vacantes atendiendo lista de elegibles y en estricto orden de resultados

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que los términos de los concursos públicos de méritos, celebrados por la administración para seleccionar sus servidores, constituyen reglas que vinculan a una y a otros, los cuales, por ende, no pueden ser desconocidos ni durante el desarrollo del concurso, ni con posterioridad, es decir, en el momento de llevar a cabo la selección y nombramiento de los ganadores. Así, una vez finalizado el concurso, la entidad correspondiente debe llevar a cabo los nombramientos en las vacantes puestas a disposición de los participantes -quienes solamente pueden adquirir tal calidad después de cumplir satisfactoriamente los requisitos de inscripción exigidos por la administración-, atendiendo a la lista de elegibles integrada y en el estricto orden por ella establecido, que debe obedecer, indudablemente, al mérito de los participantes

CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Provisión de vacantes atendiendo lista de elegibles

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expedientes T 181047, 181050, 183507, 183508 y 187091 acumulados.

Peticionarios: Luz Stella Jaramillo Pulgarin y Otros.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Los demandantes afirman, unos actuando en nombre propio y otros por medio de apoderado, que la Contraloría General de la República ha vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales a la igualdad, al trabajo y a participar en la conformación, ejercicio y control

del poder político, este último en la modalidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, en vista de que se presentaron para ocupar diferentes cargos sometidos a concurso por la entidad demandada, haciendo parte de la lista de elegibles que se integró para el efecto, pero que, en el momento en que se presentaron las vacantes que debían ser proveídas con sus nombres, sostienen, en razón de que hacían parte de la mencionada lista, la Contraloría inconstitucionalmente y desconociendo los resultados del concurso y la finalidad perseguida por éste, optó por nombrar en provisionalidad a personas que ni siquiera habían concursado.

Agregan que la tutela es el único recurso judicial eficaz que les queda para evitar que la vulneración de sus derechos se prolongue indefinidamente en el tiempo, pues, en el momento de iniciarla, la lista de elegibles estaba próxima a perder vigencia, lo cual ocurrió finalmente el 19 de septiembre de 1998.

Solicitan el nombramiento en las vacantes que se presentaron con posterioridad a la integración de la lista de elegibles y que fueron ocupadas en provisionalidad por personas extrañas al concurso.

Todos los procesos fueron tramitados en doble instancia y en ellos se adoptaron las siguientes decisiones:

1.- Expedientes T-181047 y T-181050: En primera instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales decidió tutelar los derechos invocados mediante apoderado por Luz Stella Jaramillo Pulgarín y Gloria Inés Betancur Agudelo, respectivamente, y ordenó a la Contraloría General de la República que las nombrara en el cargo de Profesional Universitario Grado 9, Seccional Caldas, por considerar que las afirmaciones de las demandantes se demostraron a lo largo del proceso, lo cual constituyó evidente violación de los derechos invocados, desconocimiento palmario de la lista de elegibles y, por ende, de la finalidad de un costoso concurso abierto por la entidad demandada para proveerse de personal a su servicio.

En segunda instancia, la Sala de Casación Laboral de las Corte Suprema de Justicia revocó las decisiones reseñadas en precedencia, con fundamento en dos argumentos: primero, las demandantes tienen a su disposición las acciones contencioso administrativas descritas en el código de la materia para pedir la protección de los derechos invocados, razón por la cual la

tutela es improcedente en el caso concreto; y segundo, el derecho a ser nombrado en un cargo público sometido a concurso es un derecho de carácter simplemente legal, no constitucional, y, por ende, no es la tutela la vía adecuada para su amparo.

2.- Expedientes T-183507 y T-183508: La Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, con argumentos similares a los expuestos por el Tribunal de Manizales, tuteló los derechos invocados por Manuel Eustacio Ospino Ariza, a quien ordenó nombrar en el cargo de Profesional Universitario Grado 10, y por Osiris del Carmen Silva Torres, quien, por efecto del fallo, fue nombrada en el Cargo de Profesional Universitario Grado 9, ambos en la Seccional Atlántico de la Contraloría General de la República.

En segunda instancia fueron revocadas tales decisiones, pues la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reiteró la posición que había adoptado en los casos anteriores.

3.- Expediente T-187091: La acción iniciada por Luz Angela García Chagüendo fue negada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, despacho que consideró improcedente la tutela en el caso sometido a estudio, puesto que la demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial de sus derechos, sentir que acogió en su integridad el Consejo de Estado al confirmar la decisión adoptada por el a quo.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

En reiteradas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los términos de los concursos públicos de méritos, celebrados por la administración para seleccionar sus servidores, constituyen reglas que vinculan a una y a otros, los cuales, por ende, no pueden ser desconocidos ni durante el desarrollo del concurso, ni con posterioridad, es decir, en el momento de llevar a cabo la selección y nombramiento de los ganadores.

Así, una vez finalizado el concurso, la entidad correspondiente debe llevar a cabo los nombramientos en las vacantes puestas a disposición de los participantes -quienes solamente pueden adquirir tal calidad después de cumplir satisfactoriamente los requisitos de inscripción exigidos por la administración-, atendiendo a la lista de elegibles integrada y en el estricto orden por ella establecido, que debe obedecer, indudablemente, al mérito de los participantes¹.

En todos los asuntos puestos a consideración de la Sala de Revisión, se demostró que la Contraloría General de la República desatendió parcialmente los términos de las diferentes convocatorias hechas para proveer cargos por concurso público de méritos, en vista de que los cumplió solo en relación con el nombramiento de quienes obtuvieron el primer lugar, sin tener en cuenta a las personas que formaban parte de las diferentes listas de elegibles, quienes, sin duda, tienen derecho a ser nombradas en las vacantes que se presentaron después de dichos nombramientos.

La Contraloría fundamentó su actuación en el número de vacantes a proveer a través de cada concurso, con el argumento de que, por ejemplo, si fue solamente una plaza la que se puso a disposición del público, no había lugar a continuar nombrando a quienes conformaban la lista de elegibles, en estricto orden descendente, después de la renuncia de quien había sido nombrado en esa única vacante, con la idea de que con ese único nombramiento se agotó el objeto del concurso: proveer la que había sido vacante hasta la fecha del primer nombramiento.

Para ello se valió de una gramatical interpretación del segundo inciso del artículo 136 de la ley 106 de 1993 que preceptúa: “Esta lista de elegibles tendrá vigencia de un (1) año y durante este lapso se deberán proveer las vacantes que se presenten en cargos para los cuales se formó la lista, con las personas que figuran en ella” (subraya no original), haciendo énfasis en la frase subrayada y de la cual se pegó para llegar a la conclusión ejemplificada en el párrafo precedente.

Tal interpretación de la ley niega el sentido del concurso público de méritos, pues impide que, cuando sea una sola la vacante a proveer, se integre la lista de elegibles, o que ésta tenga un mayor número de personas frente a las vacantes a proveer, ya que con el único o los primeros nombramientos, en sentir de la Contraloría, se agota el objeto del concurso: llenar las vacantes existentes hasta el momento de los primeros nombramientos. De esta manera, solamente tendría sentido la integración de la lista para cuando la persona que ganó el concurso no acepte el nombramiento o no se posesione dentro de los términos de ley, que es diametralmente opuesto al fin señalado en precedencia: el acceso de los mejores a los cargos públicos y el ascenso progresivo de quienes integran la lista de elegibles, a medida que se van retirando quienes fueron nombrados.

La interpretación de la Contraloría, además, resta sentido a la razón que tuvo el legislador para establecer que las listas de elegibles tienen vigencia de un año y que estarán conformadas “por los diez (10) primeros puestos de los concursantes aprobados” 2, en todos los casos, en vista de que, si con la provisión inmediata de las vacantes se agota el objeto del concurso, ¿para qué integrar una lista con diez aspirantes en orden descendente y por el término de un año? Si son dos las vacantes, verbigracia, y los dos primeros en el concurso son nombrados y toman posesión del cargo dentro del término de ley que jamás siquiera se acerca a un año, ¿para qué integrar con diez candidatos una lista de elegibles por dicho término?

Al advertir esta interpretación ad absurdum por parte de la Contraloría, la Sala Primera de Revisión, en decisión que ahora se reitera, estimó que “cuando en esta norma [artículo 136 de la ley 106 de 1993] se afirma que con la lista de elegibles deben proveerse los cargos para los que ésta se conformó, ha de entenderse referida a los cargos en forma genérica y no a una vacante específica...” 3. Entonces, no hay lugar a negar el derecho que tienen quienes ocupan lugares en la lista de elegibles, para ser nombrados en las vacantes presentadas con posterioridad a los primeros nombramientos, por ascenso paulatino, recurriendo inconstitucionalmente a nombramientos en provisionalidad de personas ajenas a la convocatoria y al concurso.

Sin embargo, la violación de los derechos fundamentales invocados por los demandantes no ocurrió por haber sido nombradas personas que no aparecían en la lista de elegibles per se, como lo entendió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, quien ordenó el nombramiento de Manuel Eustacio Ospino Ariza, no obstante que ocupaba el décimo lugar en la lista de elegibles, sin establecer si quienes lo antecedian habían sido nombrados ya y sin determinar, por contera, cuántos nombramientos se hicieron con desconocimiento de la lista de elegibles. La violación solamente ocurrió para los derechos de quienes debían, atendiendo al orden establecido en la lista de elegibles, ser nombrados en las vacantes que se fueron presentando después de los primeros nombramientos y que no llegaron a los cargos porque fueron designados en ellos individuos que ni siquiera concursaron. En seguida, la Sala determinará para quiénes es procedente el amparo constitucional, atendiendo a lo expuesto en este párrafo.

Gloria Inés Betancur Agudelo y Luz Stella Jaramillo Pulgarín (expedientes T-181050 y

T-181047, respectivamente) participaron en la convocatoria 18/96 del 22 de noviembre de 1996, con miras a acceder a las vacantes de Profesional Universitario Grado 9 existentes en la Dirección Seccional Caldas de la Contraloría General de la República y ocuparon, respectivamente, el primero y segundo puestos en la lista de elegibles conformada por resolución 05857 del 19 de septiembre de 1997, por medio de la cual se nombró en el mencionado cargo, por haber ganado el concurso, al señor Carlos Alfonso López Mejía. Pero inexplicablemente, estando vigente la lista de elegibles que expiró el 19 de septiembre de 1998, y habiéndose presentado suficientes vacantes para que fueran proveídas con los nombres de las demandantes, fueron nombrados en el mencionado cargo, en provisionalidad, el 13 de febrero de 1998 y, por ende, sin acatar la lista, los señores Mario Alonso Jaramillo Romero, Nancy Ballesteros Cordero y Guillermo Gonzalez Lozano, como consta en el informe aportado al expediente T-181047 por la entidad demandada⁴.

Si se presentaron las vacantes durante la vigencia de la lista de elegibles y se nombró a personas que estaban por fuera de ella, fueron flagrantemente vulnerados los derechos a la igualdad, al trabajo y al acceso a cargos y funciones públicas de Gloria Inés Betancur Agudelo y Luz Stella Jaramillo Pulgarín, pues las tres vacantes que fueron proveídas el 13 de febrero de 1998, no debían, sino que tenían que ser llenadas, para cumplir con los términos del concurso, en estricto orden descendente con los nombres del primero, segundo y tercero de la lista integrada a través de la resolución 05857.

Lo mismo sucedió con Luz Angela García Chagüendo, quien se presentó a la convocatoria 25/96 del 22 de noviembre de 1996, para ocupar uno de los cargos de Profesional Universitario Grado 13 en la Seccional Santafé de Bogotá y Cundinamarca y, culminado el concurso, ocupó el 8° lugar en la lista de elegibles que se integró mediante resolución 05836 del 19 de septiembre de 1997. Resulta que durante la vigencia de la lista se realizaron en provisionalidad los siguientes nombramientos, según el informe de la Contraloría allegado al expediente T-1870915, con personas que se encontraban por fuera de ella:

Fecha

Cargo

Nombre

Seccional

1.- 98/01/13

Prof. Univ. Gr. 13

Henry León T.

Bogotá-C/marca

2.- 98/01/23

Prof. Univ. Gr. 13

c.c. 7'420.594

Bogotá-C/marca

3.- 98/01/23

Yecid Villegas T.

Bogotá-C/marca

4.- 98/02/20

Prof. Univ. Gr. 13

Dorfi Porto V.

Bogotá-C/marca

5.- 98/03/26

Prof. Univ. Gr. 13

Gloria Baquero V.

Bogotá-C/marca

6.- 98/07/17

Prof. Univ. Gr. 13

Fernando Devia A

Bogotá-C/marca

7.- 98/07/17

Prof. Univ. Gr. 13

Jorge Corredor H.

Bogotá-C/marca

8.- 98/07/27

Prof. Univ. Gr. 13

Manuel Duque T.

Bogotá-C/marca

9.- 98/08/05

Prof. Univ. Gr. 13

Manuel Moscoso

Bogotá-C/marca

De manera que la demandante tenía que ser nombrada en alguna de tales vacantes, pues todos los que la antecedían en la lista hubieran podido acceder al cargo para el cual concursaron e, incluso, la persona que le seguía ocupando el noveno lugar, ya que vacantes hubo suficientes. Que posteriormente, al parecer, según el informe de la Contraloría, hubieran sido revocados algunos de tales nombramientos no varía la situación, porque para lo que interesa al asunto bajo examen, la vacante se presentó y fue efectivamente proveída,

así fuera de manera temporal.

El mismo derecho le asiste al señor Manuel Eustacio Ospino Ariza, como lo reconoció la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla al tramitar el expediente T-183507, pues de conformidad con la información suministrada por la Contraloría General de la República, en cumplimiento del auto expedido por esta Sala de Revisión el 25 de enero de 1999, durante la vigencia de la lista de elegibles integrada por resolución 05843 del 19 de septiembre de 1997 para proveer las vacantes de Profesional Universitario Grado 10 en la Dirección Seccional Atlántico, fueron nombradas las siguientes personas en provisionalidad y, por tanto, haciendo caso omiso de la lista: José Angel Rodríguez Escobar, Carlos G. Vargas González, Ana Acosta Orellano, Hennis Javier Castro Romero, Luz Angela Marín Ballestas, Manuel Hemers Cervantes, Fredy de Jesús Carpintero Polo, Cristóbal Picón Navarra, Jorge Arturo Farelo Barreto, Rocío del Socorro Maury Beltrán, Martha L. Padilla Consuegra, Olga Emilia Cure Turbay, Nancy del Socorro Pacheco Cuentas, Mery Elsa García Berdugo, Diego Alfonso Romero Bohórquez, Jairo Luis Sierra Hernández, Jaime José González Quintero, Alberto Rangel Méndez, Edgardo Cabrera Torres, Ibeth Arrieta Pérez, en otras palabras, una cantidad de gente suficiente como para que, en alguno de tales lugares, fuera nombrado el peticionario que ocupó el puesto décimo en la lista. Vacantes había, lo que no había era voluntad de nombrar al actor y, al haber sido desplazado por estas veinte personas que ni siquiera concursaron, fue asaltado por la Contraloría en los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la participación en el ejercicio y control del poder político.

Igual situación se presentó con Osiris del Carmen Silva Torres (expediente T-183508), quien ocupó el décimo lugar en la lista de elegibles conformada por resolución 05840 del 19 de septiembre de 1997, para proveer vacantes de Profesional Universitario Grado 9 en la Dirección Seccional Atlántico de la Contraloría General de la República y, mientras dicha lista se encontraba vigente, fueron nombradas las siguientes personas en provisionalidad, o sea, sin haber concursado: Angela Matilde Fruto Maldonado, Amilcar José Benavides de León, Leonardo Enrique Amaris Castro, Luis Augusto Maestre Daza, Zoila Rodríguez Mendoza, Rosmaris de la Rosa Gazabón, Zait Alfonso Alvis Paredes, Rocío del Carmen Orozco, Pedro Miguel Barrios Narváez y Lorenzo Hernández Urueña. De manera que cualquiera de estas diez personas nombradas haciendo caso omiso de la lista y del concurso, ocupó el puesto que le pertenecía a la demandante, razón por la cual fue discriminada.

Solo queda reiterar la jurisprudencia constitucional, en el sentido de que la acción contencioso administrativa a que se refirieron en sus fallos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el Consejo de Estado y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como la vía conducente a la protección de los derechos de los demandantes y que, en consecuencia, desplaza a la acción de tutela, no es, para el caso concreto, lo suficientemente eficaz en razón del tiempo que dura un proceso tramitado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que hubiera permitido la expiración de la vigencia de las listas de elegibles que conformaron los demandantes, que éstos no pudieran ejercer la función pública durante todo el tiempo que demanda dicho proceso, el cual solo conduciría, muy posiblemente, a una indemnización de tipo patrimonial que en nada se asemeja al nombramiento inmediato, única forma de satisfacer verdaderamente los derechos conculcados en casos como el presente⁶.

DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias expedidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dentro de los expedientes T-181047 y T-181050, los días 25 y 24 de agosto de 1998, respectivamente, y confirmar las decisiones adoptadas en primera instancia por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, mediante sentencias del 22 de julio de 1998. En consecuencia, deberán cumplirse las órdenes dadas a la Contraloría General de la República, en el término de los diez (10) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia.

Segundo. REVOCAR las sentencias expedidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dentro de los expedientes T-183507 y T-183508, el 17 de septiembre de 1998, y confirmar las decisiones adoptadas en primera instancia por el Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Laboral, mediante sentencias del 21 y 24 de agosto de 1998. En consecuencia, deberán cumplirse las órdenes dadas a la Contraloría General de la República, en el término de los diez (10) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia.

Tercero. REVOCAR la sentencia expedida por el Consejo de Estado dentro del expediente T-187091, el 1 de octubre de 1998. En su lugar, tutelar los derechos constitucionales fundamentales de Luz Angela García Chagüendo a la igualdad, al trabajo y a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, en la modalidad de acceso a cargos y funciones públicas, para lo cual se ordena a la Contraloría General de la República que, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, nombre a la demandante en el cargo de Profesional Universitario Grado 13 de la Dirección Seccional Santafé de Bogotá D.C. y Cundinamarca.

Líbrense por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Magistrado

Secretario General (E)

1 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencias C-040 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz. C-041 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SU-133 y SU-136 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. SU-134 y SU-135 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara. Sala Segunda de Revisión, sentencias T-333 y T-507 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sala Tercera de Revisión, sentencia T-315 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sala Octava de Revisión, sentencia T-388 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz. Sala Primera de Revisión, sentencia T-783 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

2 Ley 106 de 1993, artículo 136

3 Sentencia T-783 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Folio 12.

5 Folios 86 a 101.

6 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencias SU-133 y SU-136 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sala Segunda de Revisión, sentencia T-333 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sala Octava de Revisión, sentencia T-388 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz y Sala Primera de Revisión, sentencia T-783 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.