

Sentencia T-1198/01

CONCURSO DE MERITOS-Improcedencia en principio contra actos administrativos que la reglamentan o ejecutan/CONCURSO DE MERITOS-Casos en que procede excepcionalmente la tutela

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Fundamental

“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. Ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. En realidad, lo que debe entenderse por ‘proceso ’ administrativo para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre si de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley”

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Inexistencia de perjuicio irremediable

Referencia: expediente T- 499361 y 499362

Peticionarios: José Eduardo Sánchez Acosta y Sandra Martínez Hernández

Accionado: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil uno (2001)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Rodrigo Uprimny Yepes, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Laboral de Cali, el 11 de junio de 2001, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, el 19 de julio de 2001 (T-499361) y el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali, el 1 de junio de 2001, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, el 18 de julio del año 2001.

I. HECHOS

Por la alta similitud en los hechos de los dos expedientes acumulados, esta Sala los planteará como hechos comunes.

1. Manifiestan los accionantes que la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, en febrero 8 de 2001 publicó convocatoria para el curso “área y aproximación no radar” a ser iniciado el 28 de marzo de 2001, en el cual se estableció como requisito para inscripción, entre otros, la certificación del examen Michigan con una nota aprobatoria del 70%, según acuerdo 007 del 6 de septiembre de 2000.

1. Aducen los peticionarios que en la misma convocatoria se estableció que no se iniciaría el proceso con menos de 30 aspirantes inscritos.

1. Los accionantes alegan que, iniciado el proceso de selección, se cambiaron los requisitos mínimos de inscripción al valorar únicamente los resultados obtenidos en la entrevista oral del examen Michigan, desechando así el puntaje total del examen.

1. Con posterioridad al cambio de requisitos, dicen los accionantes que de los aspirantes sólo

15 cumplían estos y 12 fueron admitidos para el curso de “área y aproximación no radar”.

1. Dicen los accionantes que según los términos de la convocatoria sólo de inscribirse 30 aspirantes se continuaría con el proceso de selección. Que se deben tener como inscritas aquellas personas que cumplían con los requisitos porque los términos de la convocatoria eran requisitos para la inscripción. Al no cumplir con estos requisitos más que quince personas, no se debió haber continuado con el proceso.

1. Alegan que los controladores posesionados antes de 1996 no están en igualdad de condiciones a los que para el ingreso a la aeronáutica se les exigió la presentación del examen Michigan, ya que la empresa no les ha dado la capacitación necesaria a aquellos que habiendo ingresado a la aeronáutica civil no tenían conocimientos de inglés.

1. Por lo anterior pretenden los accionantes que en virtud de la presunta vulneración de los derechos al debido proceso, la igualdad y el trabajo, se declare la nulidad del proceso de inscripción y selección para el curso “área y aproximación no radar” No 016, que se suspenda el mencionado curso que se encuentra en la etapa no presencial y que se realice una nueva convocatoria en donde no se tenga como prerrequisito el examen Michigan.

Contestación de la entidad accionada

1. Manifiesta la entidad accionada que según resolución 04096 de 1999 del Centro de Estudios Aeronáuticos, se dispuso que para ser aceptado en el curso licencias “ATC no radar aproximación/áreas”, será requisito indispensable presentar la certificación del examen Michigan con una nota igual o superior al 70%.

2. Añade que las habilidades en el dominio del inglés, y especialmente en el aspecto oral, son de trascendental importancia para el desempeño de la labor en aproximación técnica no radar y la asunción de la responsabilidad que ésta implica, motivo por el cual se requirió el 70% en la prueba oral del examen Michigan el cual no fue alcanzado por los accionantes.

1. Con respecto a la presunta vulneración del derecho al trabajo, aduce la accionada que ni al señor José Eduardo Sánchez Acosta ni a la señora Sandra Martínez Hernández se les está afectando en virtud de que ellos continúan prestando sus servicios como controladores de

tránsito aéreo aeródromo grado 19 de la división de aeronavegación regional de Cali. Con los concursos lo que se buscaba era garantizar la estabilidad y el ascenso laboral, pero los accionantes no cumplieron con los requisitos.

1. Además, la entidad accionada especifica que el concurso para el curso “área y aproximación no radar” no fue para proveer un cargo sino para hacer un curso, razón por la cual no se vulnera el derecho al trabajo.

1. Finalmente, aduce que el concepto de debido proceso sólo es aplicable a los funcionarios judiciales y no a las administrativas.

II. DECISIONES JUDICIALES

A. Primera Instancia

T-499361

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cali, en sentencia de junio 11 de 2001, concedió la tutela por considerar que el requisito consagrado en el acuerdo 007 del 6 de septiembre de 2000 mediante el cual se convocó al concurso para realización del curso “área aproximación no radar” era obtener una nota igual o superior al 70% en el examen Michigan sin que se determinara que esa nota correspondiera sólo al ítem de entrevista oral. No aparece probado que este requisito fuera aclarado mediante otro acuerdo que se hubiera dado a conocer a los participantes del concurso.

Además, estimó que si bien se requería que se inscribieran mínimo 30 personas, sólo cumplían los requisitos de la convocatoria 15 de los 45 inscritos y, finalmente fueron escogido 12 por necesidades del servicio.

T- 499362

El Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali, en sentencia del 1 de junio de 2001, concedió la tutela por considerar que el hecho de cambiar el requisito de obtener el 70% en el examen Michigan para tener en cuenta sólo la parte oral del mismo, con posterioridad al periodo de inscripciones para el concurso, siendo que tal examen está compuesto por la evaluación de cuatro tipo de habilidades, vulnera el debido proceso. Además, en virtud de los nuevos

requisitos, no se alcanzó el número de inscritos requeridos para continuar con el proceso ya que de los 45 aspirantes, sólo 15 reunían los nuevos requisitos.

B. Segunda instancia.

T- 499361

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, en sentencia del 19 de julio de 2001, revocó el fallo de primera instancia por considerar que una de las características de la tutela es su subsidiariedad y que en el presente caso el acuerdo 007 de septiembre 6 de 2000 del Consejo de Estudios Aeronáuticos se presume válido y la tutela no es el mecanismo para desvirtuar la validez de tal acto y obtener una solución para el caso en estudio.

Con respecto al derecho al trabajo, considera el Tribunal que éste no fue vulnerado toda vez que la expectativa de un ascenso al no verse realizado no afecta el núcleo esencial del mencionado derecho.

Finalmente, no se encontró vulnerado el derecho a la igualdad en cuanto en ningún momento la accionada prefirió a personas con requisitos diferentes a los reglamentariamente solicitados.

T- 499362

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, en sentencia de julio 18 de 2001, confirmó el fallo de primera instancia por los mismos argumentos expuestos por el a quo.

T-499361

1. Comunicado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Centro de Estudios Aeronáuticos, Procesos de selección 2001 según la cual el requisito mínimo para la inscripción al curso “área y aproximación no radar” en lo referente al dominio del idioma inglés es:

“Certificado del examen Michigan con una nota aprobatoria del 70% según el acuerdo 007 dl

6 de septiembre de 2000”

Dentro del numeral de “notas” de este comunicado se contempla que:

“El proceso se iniciará con un mínimo de 30 aspirantes inscritos, se seleccionarán los mayores puntajes en cada una de las regionales dependiendo de las necesidades del servicio, de no presentarse este número de aspirantes no se podrá continuar con el proceso

(...)

El examen Michigan se valorará con el 20% para puntajes por encima del requerido”

1. Acuerdo 007 del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Centro de Estudios Aeronáuticos, de septiembre 6 de 2000 en la cual se consagra que:

“Para ser aceptado en los cursos de licencia ATC no radar aproximación/área, será requisito indispensable presentar la certificación del examen Michigan con una nota igual o superior al Setenta por Ciento (70/100)”

1. Resultados de examen Michigan presentado por José Eduardo Sánchez Acosta el 16 de febrero de 2001. Se observan los siguientes puntajes: Habilidad para entender inglés escrito: 40, habilidad para entender inglés hablado: 42, habilidad para hablar inglés: 24. El cuadro de referencia para entender estos puntajes es el siguiente: Gramática: 35-49 capacidad pobre, escucha: 35-59 capacidad pobre, entrevista oral 00-35 sin habilidad.

T-499362

Además de anexarse las pruebas relacionadas en los anteriores numerales 1 y 2, se relaciona la siguiente prueba

1. Resultados de examen Michigan presentado por Sandra Martínez Hernández el 16 de febrero de 2001. Se observan los siguientes puntajes: Habilidad para entender inglés escrito:

41, habilidad para entender inglés hablado: 45, habilidad para hablar inglés: 44. El cuadro de referencia para entender estos puntajes es el siguiente: Gramática: 35-49 capacidad pobre, escucha: 35-59 capacidad pobre, entrevista oral 35-59 capacidad pobre..

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

B. Fundamentos

Problema jurídico

En el presente caso, corresponde a la Corte determinar si el hecho de que sólo se haya tenido en cuenta el puntaje obtenido en la entrevista oral del examen Michigan y no el puntaje total del mismo para la selección de personal a ser capacitado en el curso “área y aproximación no radar”, sumado a que se haya continuado con el proceso de selección a pesar de que sólo quince de las cuarenta y cinco personas inscritas hayan cumplido con este nuevo requisito, vulnera los derechos al debido proceso, la igualdad y el trabajo de los accionantes.

Procedencia de la acción de tutela para la protección del debido proceso administrativo

Si bien en varias ocasiones la Corte ha considerado que procede la tutela frente a actuaciones administrativas en materia de concursos de mérito¹, esta misma Corporación ha encontrado que en algunos casos, a pesar de la presunta existencia de vulneración al debido proceso, no debe ser procedente la tutela por su naturaleza subsidiaria y la existencia de otros mecanismos de protección judicial para el caso en estudio². Al respecto de la no procedencia de la tutela para proteger el debido proceso administrativo la Corte dijo:

“La Corte ha indicado que, en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia constitucional encontró que existen, al menos, dos excepciones a la regla antes planteada. En primer lugar, se trata de 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. En segundo lugar, procede la tutela 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.”³

Como se puede observar en la jurisprudencia anteriormente citada, en caso de existir mecanismos de protección judicial del derecho invocado, se necesita de la posibilidad de configuración de un perjuicio irremediable para que el juez de tutela entre a conocer de manera transitoria de asuntos que en principio le corresponden al juez contencioso administrativo, ya que de acudirse a la vía ordinaria este mecanismo judicial no sería eficaz para evitar la realización de tal perjuicio.

El debido proceso administrativo como derecho fundamental

El Constituyente previendo que no sólo en el ejercicio de la actividad judicial, sino también en el desempeño de la función administrativas deberían protegerse las garantías del debido proceso estipuló tal derecho frente a las actuaciones administrativas. En consecuencia, frente a los actos administrativos el ciudadano tiene derecho a la defensa, la contradicción, la publicidad, principio de legalidad. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha dicho lo siguiente:

“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la’

libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. (..)

En realidad, lo que debe entenderse por ‘proceso ’ administrativo para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre si de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley” 4.

“Más allá de las nulidades que se originan por desconocimiento de las normas que regulan el debido proceso administrativo, lo cierto es que los distintos procedimientos o actuaciones que adelantan las autoridades administrativas, cuando ellos involucran los derechos de los particulares, deben observar rigurosamente aquellas disposiciones que buscan garantizar la intervención de éstos dentro del procedimiento, a fin de preservar su derecho fundamental de defensa, materializado en la posibilidad de interposición de los diversos recursos por la vía administrativas luego por la jurisdiccional.”5

Del caso en concreto

En los casos en estudio esta Sala de Revisión no concederá la tutela por encontrar improcedente tal mecanismo de protección judicial en los términos del artículo 86 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591/91 art. 6 numeral 1º. Tal improcedencia radica en la existencia de otro mecanismo de protección judicial en el caso concreto. La Sala procederá en concordancia con reiterada jurisprudencia que ha sostenido que en virtud de la subsidiaridad de la tutela de existir otra vía judicial eficaz de procede el recurso de amparo. Dijo la Corte:

“2.1. Reiteradamente la Corte, con fundamento en los arts. 86, inciso 3 y 6-1 del decreto 2591/91, ha sostenido que la acción de tutela sólo es procedente ante la ausencia de un

mecanismo alternativo de defensa judicial que sea idóneo y eficaz para la protección del derecho, salvo cuando, existiendo el medio de defensa ordinario, se la utilice como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable.

2.2. Aprecia la Sala que en el caso concreto existe un medio alternativo de defensa judicial, que se considera idóneo y eficaz para la protección de los derechos del demandante, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.6”

Para atacar la validez del proceso de inscripción y selección para el curso de “área y aproximación no radar” No 016, está consagrada la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo o la de simple nulidad que contempla el artículo 84 del mismo código, en virtud de la naturaleza de acto administrativo emanado de la Aeronáutica Civil (Unidad Administrativa Especial).

No se evidencia la posible configuración de un perjuicio irremediable por la no inclusión de los accionantes dentro de los admitidos para la realización del curso “área y aproximación no radar” ya que estos, según pruebas aportadas, ni siquiera reúnen el requisito inicialmente establecido en la convocatoria cual es el obtener el 70% en el examen Michigan contemplando todas la habilidades por éste evaluadas.

A pesar de que esta Sala no concederá la tutela en cuestión, considera necesario recordar a la Unidad Aeronáutica Civil que, contrariamente a lo sostenido por esta en la respuesta a las tutelas interpuestas, el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta cubre a las actuaciones judiciales como administrativas. Lo anterior se deduce claramente del texto de la norma que reza: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)”

I. DECISIÓN

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

PRIMERO : CONFIRMAR la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala

Laboral, de julio 19 de 2001, y en consecuencia DENEGAR la tutela a los derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de José Eduardo Sánchez Acosta.

SEGUNDA : REVOCAR la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, de julio 18 de 2001, y en su lugar DENEGAR la tutela al derecho a los derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de Sandra Martínez Hernández.

TERCERO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ve sentencia T-564/99, M.P. Alfredo Beltrán Sierra (En este caso se encontró flagrantemente vulnerado el derecho al debido proceso administrativo de la accionante quien según primera publicación de puntajes de un concurso de méritos ocupaba el primer puesto, pero luego, por solicitud de uno de los concursantes tales resultados fueron cambiados por revocatoria directa del ente calificador ignorando las reglas previamente establecidas para el

concurso, quedando la acción en el tercer puesto de tal proceso de selección). También ha procedido la tutela en numerosas ocasiones cuando no se ha nombrado dentro de un concurso de méritos a quien obtuvo el primer puesto (Ver sentencias T-388/98, M.P. Fabio Morón Díaz y SU-961/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre otras). Otro ejemplo de la procedencia de la tutela para protección del debido proceso administrativo lo constituye la sentencia T-576/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero en la cual se concedió la tutela a una persona que estando desempeñándose como notario en interinidad fue retirado de su cargo sin motivación alguna del ente nominador.

3 Ver sentencia T-315/98, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (En este caso no se concedió la tutela al accionante que alegaba que después de ser elegido por concurso de méritos se le había removido de su cargo por orden del Consejo Superior de la Judicatura en virtud de que la Corte consideró que tal concurso no alcanzaba a reunir los requisitos de un verdadero concurso de méritos y en consecuencia esa Corporación no podía avalar que los funcionarios de la rama judicial fueran escogidos de esa manera.)

4 Sentencia T - 550 del 7 de octubre de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Ver sentencia T-188/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil (En este caso la Corte no concedió la tutela por encontrar respetado el debido proceso administrativo en las actuaciones del ICBF tendientes a proteger los derechos del menor hijo del accionante quien consideraba vulnerado sus derechos a tener una familia y no ser separado de ella y al debido proceso)

6 Ver sentencia T-142/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell (En ese caso no se concedió la tutela a un señor que alegaba vulneración al debido proceso administrativo porque a pesar de haber presentado los documentos requeridos por la administración de impuestos se le negó al demandante el beneficio del saneamiento de impugnaciones, por haber vencido el término para acceder a dicho beneficio tributario. Consideró la Sala que existía otro mecanismo idóneo y eficaz para la protección del derecho del accionante)