

Sentencia T-528/05

CONCURSO DE MERITOS-Finalidad

CARRERA ADMINISTRATIVA-Principio en los procesos de selección

CARRERA JUDICIAL-Etapas del sistema de ingreso a los cargos de carrera

CONCURSO DE MERITOS-Etapas

CONCURSO DE MERITOS-Experiencia académica o practica y entrevista

CONCURSO DE MERITOS-Eliminación se da en el transcurso del curso-concurso

CONCURSO DE MERITOS-Pruebas que tienen efecto eliminatorio

Referencia: expediente T-1031221

Acción de tutela instaurada Maria Cristina Marles Rodríguez contra el Consejo Superior de la Judicatura

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil cinco (2005)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión de la sentencia de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, proferida el 17 de noviembre de 2004

El presente proceso fue escogido para revisión, por medio de auto del 18 de febrero de 2005, proferido por la Sala de Selección Número Dos y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

Por medio del Acuerdo 1549 del 17 de septiembre de 2002, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura convocó un concurso abierto para quienes estuvieran interesados en vincularse a la Rama Judicial en los cargos de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, Juez del Circuito y Juez Municipal, para que se inscribieran en el Concurso de Méritos destinado a la conformación de los correspondientes Registros Nacionales de Elegibles.

La accionante de la presente tutela fue admitida para concursar en los cargos de Juez Civil del Circuito, Juez de Ejecución de Penas, Juez de Familia, Juez de Menores, Juez Laboral, Juez Penal del Circuito, Juez Promiscuo del Circuito, Juez Promiscuo de Familia, Juez Civil Municipal, Juez Penal Municipal y Juez Promiscuo Municipal. Durante la Fase I, la accionante participó en las pruebas de conocimiento y entrevistas para cada uno de estos cargos, y demostró experiencia adicional y docencia, pero no capacitación adicional o publicaciones. Como resultado de lo anterior obtuvo los siguientes puntajes totales:

Cargo

Puntaje

Juez Civil del Circuito

610.22

Juez de Ejecución de Penas

630.88

Juez de Familia

625.20

Juez de Menores

645.05

Juez Laboral

618.57

Juez Penal del Circuito

Juez Promiscuo del Circuito

630.47

Juez Promiscuo de Familia

646.02

Juez Civil Municipal

659.52

Juez Penal Municipal

682.54

Juez Promiscuo Municipal

671.28

No obstante lo anterior, no fue admitida al curso de formación que hacía parte de la Fase II del concurso de méritos, por no haber obtenido el puntaje mínimo requerido, el cual se calculó teniendo en cuenta “la cantidad estimada de vacantes existentes al momento de expedirse el Registro de Elegibles y de las que se produzcan dentro del término de vigencia del mismo, adicionadas en un 25%.”¹

Según la información que obra en el expediente, los puntajes mínimos exigidos y el lugar ocupado por la accionante en relación con cada cargo al que aspiró fueron los siguientes:

Cargo

Puntaje obtenido

Último puntaje admitido

aspirantes admitidos

Puesto ocupado por accionante

Juez Civil del Circuito

610.22

727.06

193

394

Juez de Ejecución de Penas

630.88

735.86

182

435

Juez de Familia

625.20

732.62

183

420

Juez de Menores

645.05

732.52

168

379

618.57

731.67

100

232

Juez Penal del Circuito

631.10

746.87

216

645

Juez Promiscuo del Circuito

630.47

723.55

124

279

Juez Promiscuo de Familia

646.02

728.76

139

300

Juez Civil Municipal

659.52

691.23

345

460

Juez Penal Municipal

682.54

729.53

273

524

Juez Promiscuo Municipal

671.28

706.65

258

386

Para la accionante, el filtro utilizado para determinar el número de vacantes no refleja la veracidad de las existentes, pues “muchas de las personas que fueron llamadas al curso de formación judicial fueron convocadas para varios cargos, lo que significa que todas las plazas no van a ser ocupadas, toda vez que una misma persona no puede ocupar más de un

puesto.” Para la accionante, el requisito establecido en el Acuerdo 1549 de 2002, contraría el artículo 168 de la Ley 270 de 1996, que establece que cuando el curso de formación hace parte del proceso de selección, le reconoce a éste y no a ninguna otra etapa del concurso de méritos, un efecto eliminatorio.²

Para la tutelante, como el efecto eliminatorio se le confirió a la etapa previa al curso de formación, con esta decisión el Consejo Superior de la Judicatura vulneró sus derechos a la igualdad, al acceso a cargos públicos y al debido proceso. Considera además que aun cuando procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que la resolución de esta acción puede tardar entre 4 y 5 años, cuando finalmente sean protegidos sus derechos, ya no le será posible hacerlos efectivos.

La Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, denegó el amparo solicitado por considerar que la tutela era improcedente, de conformidad con lo que establece el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, porque el acto que supuestamente generó la vulneración de los derechos de la accionante es de carácter general, impersonal y abstracto.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por los jueces de instancia dentro de los procesos de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema jurídico

En el caso presente, la Sala debe resolver si el Consejo Superior de la Judicatura violó los

derechos de la actora a la igualdad, al debido proceso y a acceder a cargos públicos, al excluirla de la fase II e impedir su ingreso al curso-concurso, por no haber obtenido el puntaje mínimo exigido, el cual se calculó teniendo en cuenta el número de vacantes y el número de aspirantes, para cada uno de los cargos a los cuales aspiraba.

1. Ausencia de violación de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos

3.1. La violación alegada por la actora surge de una interpretación del artículo 168 de la Ley 270 de 1996, que no tiene en cuenta las demás normas que regulan el ingreso y ascenso en la carrera administrativa de la rama judicial. En efecto, según la demandante, el Consejo Superior de la Judicatura no podía otorgar a la etapa de preselección un efecto eliminatorio, porque tal posibilidad sólo la podía ejercer a través del curso de formación judicial, de conformidad con lo previsto en el artículo 168 de la Ley 270 de 1996.

La Corte considera que la violación alegada no se presenta porque las reglas y condiciones de la Fase I del proceso de concurso de méritos diseñado por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo 1549 de 2002, respetan los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a los cargos públicos y tienen en cuenta los principios de carrera administrativa y de ingreso y ascenso por méritos que consagra el artículo 125 de la Carta, como pasa a verse.

De entrada, como se aprecia en los cuadros contenidos en la sección de antecedentes de esta providencia, la accionante obtuvo un puntaje inferior a todos los llamados al curso-concurso en cada una de las categorías correspondientes a los cargos para los cuales estaba concursando en la Fase I. O sea que ningún aspirante con un puntaje inferior al obtenido por la accionante fue llamado a la Fase II.

3.2. De conformidad con lo que establece el artículo 125 de la Carta, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los que determine la ley. Además, el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El artículo 125 de la Constitución también consagra que el nombramiento y ascenso de funcionarios en cargos de carrera debe hacerse, salvo excepciones constitucionales o legales, mediante concurso público. Esta disposición constitucional establece, como regla general, el mérito como criterio tanto para el ingreso y el ascenso, como para la permanencia en la carrera. Este sistema busca garantizar además un adecuado funcionamiento de los servicios públicos y asegurar que su prestación esté orientada a la satisfacción del interés general.³

3.3. En el caso de la Rama Judicial del Poder Público, el régimen de carrera está desarrollado en el Título Sexto, Capítulo II de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En relación con el asunto bajo examen, los artículos 164 y 168 señalan las etapas y procedimientos que integran el concurso de méritos.⁴

Las etapas del concurso de méritos para acceder a la Rama Judicial y el curso de formación judicial como parte de él, se encuentran regulados por los artículos 1645 y 1686 de la Ley 270 de 1996. De conformidad con el numeral 4 del artículo 164 citado, todo concurso de méritos está dividido en dos etapas: una etapa de selección, cuya finalidad es conformar la lista de elegibles, durante la cual se realiza “un conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”; y una etapa de clasificación, que tiene por objeto establecer el orden de registro “según el mérito de cada concursante elegible.” Estas disposiciones, entre otras cosas, facultaban a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para señalar y reglamentar las pruebas que integran la etapa de selección, así como para regular el curso de formación judicial.

En ejercicio de esas facultades, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No.1549 del 17 de septiembre de 2002, “Por medio del cual se convoca al XII Concurso de Méritos para la provisión de Cargos de Carrera de la Rama Judicial”. En dicho Acuerdo se convocó a los interesados a inscribirse en el Concurso de Méritos destinado a la conformación de los Registros Nacionales de Elegibles para los cargos de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, Juez del Circuito y Juez Municipal, en las jurisdicciones civil, laboral, penal, de menores, de familia, agraria y de ejecución de penas; y se fijaron las condiciones y términos a que se ceñía el concurso; se indicaron expresamente los requisitos mínimos que debían acreditar los aspirantes; se señalaron las distintas etapas del concurso;

se fijaron las pruebas que debían realizarse en la etapa de selección (Fase I) y se estableció el criterio de mérito para el ingreso al curso de formación y para la conformación de los Registros de Elegibles. En la etapa clasificatoria, se establece el orden de clasificación en el Registro Nacional de Elegibles de conformidad con los resultados obtenidos en el Curso de Formación Judicial.⁷

Para la accionante, el criterio para determinar el número de aspirantes que podían ingresar al curso de formación judicial es arbitrario, porque no tiene en cuenta que una persona puede aspirar a varios cargos, pero sólo puede posesionarse en uno. La accionante no señala que el Consejo haya acudido a un criterio de distinción prohibido, ni al empleo de un medio excluido por la Constitución. Sus cuestionamientos se dirigen a debatir el criterio de suficiencia definido por el Consejo Superior de la Judicatura, esto es, a rechazar la adecuación del medio definido por el Consejo Superior, para garantizar el fin de proveer los cargos objeto de concurso.

No encuentra la Sala que el procedimiento escogido por el Consejo Superior de la Judicatura para fijar el número de aspirantes que pasaban a la Fase II del concurso, sea irrazonable o violatorio del derecho a la igualdad. Dicho criterio no hace referencia a ninguna de las categorías sospechosas señaladas en el artículo 13 de la Carta. Tampoco se refiere a un medio prohibido por la Carta, sino todo lo contrario, emplea un expresamente consagrado en el artículo 125 de la Carta: el criterio del mérito.

En efecto, con el fin de garantizar la suficiencia del Registro de Elegibles para proveer los cargos abiertos al concurso, el Consejo Superior de la Judicatura estableció un número máximo de aspirantes que podían pasar a la Fase II del concurso de méritos, esto es, al curso de formación judicial, mediante el establecimiento de una cifra que tiene en cuenta los resultados de las pruebas de conocimiento, de la experiencia del aspirante y los resultados de las entrevistas realizadas en la Fase I, el número de vacantes por proveer para cada cargo, aumentado en un 25%, con el fin de cubrir las posibles deserciones y el hecho de que un mismo aspirante pudiera resultar elegido para dos o más vacantes. Este criterio tuvo en cuenta tanto el mérito de los aspirantes, como las necesidades de la Rama Judicial y los recursos limitados de la misma para determinar un número que a la vez que resultaba adecuado para proveer los cargos objeto de concurso, permitiera un proceso de selección razonable. Por lo anterior, no prospera el cargo de violación del derecho a la igualdad.

Tampoco encuentra la Sala que el procedimiento establecido en el Acuerdo 1549 de 2002 sea violatorio del debido proceso de la accionante. Cada una de las etapas del concurso de méritos, sus finalidades y consecuencias, así como los requisitos exigidos eran conocidos por todos los aspirantes, como quiera que dicho acuerdo fue publicado y estaba a disposición de todos los aspirantes en la página web del Consejo Superior de la Judicatura. Los resultados de cada etapa fueron hechos públicos. Las decisiones adoptadas por el Consejo Superior en relación con los resultados de cada etapa, se hicieron mediante actos administrativos motivados, susceptibles de recursos tanto en la vía gubernativa, como ante la jurisdicción contencioso administrativa, de tal manera que se garantizó a los afectados su derecho a impugnar las decisiones de la administración. En el caso bajo estudio, tales recursos fueron empleados por la actora para controvertir las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura.⁸ Por lo anterior, no prospera el cargo de violación del derecho al debido proceso.

Finalmente, tampoco encuentra la Sala que se haya vulnerado el derecho a acceder a cargos públicos. El procedimiento previsto para el concurso de méritos en su Fase I, el respeto del criterio de mérito y las condiciones para el concurso fuera sea realizado respetando la igualdad y el debido proceso de los aspirantes, muestran que el acceso a los cargos públicos de la Rama Judicial, estaba garantizado.

Por lo anterior, la Sala Tercera, confirmará la sentencia de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, proferida el 17 de noviembre de 2004, pero por las razones aquí señaladas.

En el curso de la revisión del proceso de la referencia, varios funcionarios de la rama judicial que participaron en el concurso de méritos convocado mediante Acuerdo 1549 de 2002, solicitaron a la Corte conferir efectos inter comunes a esta providencia. Dada la naturaleza del caso bajo estudio y las circunstancias particulares del mismo, no puede la Corte acceder a tal petición.

I. DECISION

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la

Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, proferida el 17 de noviembre de 2004 que negó la tutela de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos de Maria Cristina Marles Rodríguez, pero por las razones anotadas en esta sentencia.

Segundo.- 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.”

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Numeral 4, Fase II. Curso de Formación Judicial, Acuerdo 1549 de 2002, “por medio del cual se convoca al XII Concurso de Méritos para la provisión de Cargos de Carrera de la Rama Judicial”

2 Ley 270 de 1996, Artículo 168. Curso de formación judicial. El curso tiene por objeto formar

profesional y científicamente al aspirante para el adecuado desempeño de la función judicial. Puede realizarse como parte del proceso de selección, caso en el cual revestirá, con efecto eliminatorio, la modalidad de curso-concurso, o contemplarse como requisito previo para el ingreso a la función judicial. En este último caso, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará los contenidos del curso y las condiciones y modalidades en las que el mismo podrá ser ofrecido por las instituciones de educación superior. || Parágrafo transitorio. Hasta tanto la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla se encuentre en condiciones de ofrecer los cursos de formación de acuerdo con lo previsto en este artículo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá contratar su prestación con centros universitarios públicos o privados de reconocida trayectoria académica.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde la Corte precisa las finalidades de la carrera administrativa y del sistema de concurso.

4 Estos dos artículos fueron encontrados compatibles con la Carta en la sentencia C-037 de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, mediante la cual se revisó integralmente el proyecto de ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

5 Ley 270 de 1996, Artículo 164. Concurso de meritos. El concurso de méritos 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. || Los concursos de méritos en la carrera judicial se regirán por las siguientes normas básicas: || 1. Podrán participar en el concurso los ciudadanos colombianos que de acuerdo con la categoría del cargo por proveer, reúnan los requisitos correspondientes, así como también los funcionarios y empleados que encontrándose vinculados al servicio y reuniendo esos mismos requisitos, aspiren a acceder o a ocupar cargos de distinta especialidad a la que pertenecen. || 2. La convocatoria es norma obligatoria que regula todo proceso de selección mediante concurso de méritos. Cada dos años se efectuará de manera ordinaria por la Sala Administrativa de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, y extraordinariamente cada vez que, según las circunstancias, el Registro de Elegibles resulte insuficiente. || 3. Las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades señaladas en la convocatoria o que no acrediten el cumplimiento de todos los requisitos en ella exigidos,

se rechazarán mediante resolución motivada contra la cual no habrá recurso en la vía gubernativa. || 4. Todo concurso de méritos comprenderá dos etapas sucesivas de selección y de clasificación. || La etapa de selección tiene por objeto la escogencia de los aspirantes que harán parte del correspondiente Registro de Elegibles y estará integrada por el conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. || La etapa de clasificación tiene por objetivo establecer el orden de registro según el mérito de cada concursante elegible, asignándosele a cada uno un lugar dentro del Registro para cada clase de cargo y de especialidad. || Parágrafo 1o. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas, y señalará los puntajes correspondientes a las diferentes pruebas que conforman la primera. || Parágrafo 2º. Las pruebas que se apliquen en los concursos para proveer cargos de carrera judicial, así como también toda la documentación que constituya el soporte técnico de aquéllas, tienen carácter reservado. (subrayado agregado al texto).

6 Ley 270 de 1996, Artículo 168. Curso de formación judicial. El curso tiene por objeto formar profesional y científicamente al aspirante para el adecuado desempeño de la función judicial. Puede realizarse como parte del proceso de selección, caso en el cual revestirá, con efecto eliminatorio, la modalidad de curso-concurso, o contemplarse como requisito previo para el ingreso a la función judicial. En este último caso, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará los contenidos del curso y las condiciones y modalidades en las que el mismo podrá ser ofrecido por las instituciones de educación superior. || Parágrafo transitorio. Hasta tanto la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla se encuentre en condiciones de ofrecer los cursos de formación de acuerdo con lo previsto en este artículo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá contratar su prestación con centros universitarios públicos o privados de reconocida trayectoria académica.

7 En relación con la etapa clasificatoria, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto de 16 de febrero de 2005, con ponencia del Consejero Jesús María Lemos Bustamante, decretó la suspensión provisional de la expresión “de conformidad con los resultados del Curso de Formación Judicial” contenida en el artículo 2º, numeral 4.2 del Acuerdo 1549 de 2002. Esa decisión se tomó dada la manifiesta contradicción que se advirtió entre esa expresión y los artículos 164, 165 y 168 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia porque el aparte demandado y suspendido

limita los puntajes a considerar para la elaboración del Registro Nacional de Elegibles únicamente a los resultados obtenidos durante el curso de formación judicial, eliminando de toda consideración e incidencia a ese respecto los puntajes obtenidos por los concursantes en la fase I (pruebas de conocimiento, y aptitudes; experiencia adicional y docencia; y capacitación adicional y publicaciones), y, por la otra, adiciona un requisito en la fase clasificatoria que no impone la ley estatutaria. Una disposición similar a la suspendida fue declarada nula por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia de 9 de diciembre de 2004, CP: Ana Margarita Olaya Forero, fallo en el se declaró la nulidad de esa misma expresión pero contenida en el Acuerdo 1548 de 2002 y por medio del cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura había convocado al XI concurso de méritos para proveer los cargos de magistrados de Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

8 Cfr. Folio 41.