

Sentencia T-559/00

CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES-Selección de personal

La decisión de la entidad demandada vulneró el principio de la buena fe, pues defraudó la confianza de quien se sometió a las reglas establecidas para acceder a un cargo de carrera administrativa, después de haber superado todas las pruebas necesarias para determinar que él había ocupado el primer lugar. La decisión que truncó al peticionario la posibilidad de ser nombrado en el cargo al que aspiraba no respetó las reglas que previamente había fijado la entidad demandada para tener derecho a la vinculación laboral, pues al momento en que aquélla se adoptó, ya no se podían desconocer los derechos adquiridos por una persona, con justo título y buena fe.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Nombramiento de quien obtuvo el primer puesto

Si bien existe otro medio de defensa judicial para controvertir la legalidad del acto objeto de ataque en este proceso, puesto que el actor puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho, lo cierto es que en el presente asunto, los otros mecanismos de protección ordinaria no gozan de la eficacia requerida para desplazar el amparo constitucional, puesto que, en el curso normal de las cosas, indiscutiblemente resulta que el actor tendría que esperar varios años a que se resolviera la controversia por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, momento para el cual muy seguramente ya se habrían llenado las plazas vacantes después de haberse convocado a un nuevo concurso.

Referencia: expediente T-277749

Acción de tutela incoada por Víctor Rendón Fernández contra “Pensiones de Antioquia”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

Víctor Rendón Fernández incoó acción de tutela contra “Pensiones de Antioquia”, entidad descentralizada del orden departamental, por estimar violados los derechos al debido proceso y al trabajo.

Expresó el actor que, mediante Resolución 001 de 1999, el ente demandado convocó a concurso público de méritos para proveer algunos cargos de carrera administrativa, y que el proceso de selección de candidatos surtió todas las etapas.

El demandante señaló que, cuando estaba pendiente la publicación de la lista de elegibles, mediante Resolución 088 del 16 de julio de 1999, el gerente de la entidad decidió terminar el concurso de méritos, con el argumento de que “mediante Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999, la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 14 de la Ley 443 de 1998, que otorgó facultades a las entidades públicas para adelantar los procesos de selección que adelantaba mediante Concurso Público de Méritos N° 001 de 1999”.

Alegó el accionante que la citada sentencia quedó ejecutoriada a partir del 13 de julio de 1999 -puesto que el día anterior fue desfijado el respectivo edicto-, y que los efectos de dicho fallo son pro futuro, lo que significa que no afecta derechos adquiridos.

Aseveró, además, que el acto administrativo atacado se había expedido por un funcionario que no tenía competencia para ello, puesto que el artículo 61 de la Ley 443 le reconocía esa atribución a la Comisión de Personal, y no a la Junta Directiva ni al Gerente de la entidad.

El demandante señaló que, a través de la Circular 1000-004 del 8 de septiembre de 1999, el Departamento Administrativo de la Función Pública acogió el concepto emitido por la Sala de

Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, referente a los efectos de la Sentencia C-372 de 1999, proferida por la Corte Constitucional.

En la mencionada circular se dijo expresamente que “si con anterioridad al 12 de julio de 1999, el acto de conformación de la Lista de Elegibles se encontraba en firme, puesto que no se encontraban pendientes de resolver recursos o reclamaciones que pudieran afectar su orden, las entidades deberán proveer los empleos de carrera, utilizando las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 443/98 y en su Decreto Reglamentario 1572 del mismo año”.

Según el actor, de lo anterior se infiere, sin lugar a dudas, que el proceso de selección o concurso se encontraba dentro de los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado, toda vez que el 12 de julio de 1999, ya se habían resuelto los recursos y reclamaciones.

Por su parte, “Pensiones Antioquia”, mediante oficio del 11 de octubre de 1999, informó al juez de instancia que se habían cumplido en su totalidad las etapas de convocatoria, reclutamiento y aplicación de pruebas e instrumentos de selección, y que se publicaron los resultados definitivos de entrevistas y antecedentes, aunque aclaró que dicha publicación se había efectuado el 14 de julio de 1999, después de haber sido notificada la Sentencia C-372 de 1999.

La entidad citó algunos apartes de la mencionada Circular 1000 del 8 de septiembre de 1999 y del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y concluyó diciendo que de lo anterior se deducía que no se podía culminar el proceso de selección porque, tal como lo muestra el cronograma de actividades, el 12 de julio de 1999 todavía no existían los resultados definitivos de entrevistas y antecedentes, estaban pendientes por resolver reclamos y no se había sacado lista de elegibles, la cual también podía ser objetada. Por tanto, según la demandada, cualquier actuación que se hubiera llevado a cabo con posterioridad al 12 de julio carecía de validez, por haber perdido fuerza ejecutoria el acto de convocatoria al concurso.

Al proceso se aportaron las siguientes pruebas: la Resolución 088 del 16 de julio de 1999, expedida por el gerente de “Pensiones Antioquia”; la Circular 1000-004 del 8 de septiembre de 1999, emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública; aviso de convocatoria a concurso y cronograma de actividades; lista de participantes y descripción de

puntajes obtenidos; y copia de la sentencia proferida el 21 de octubre de 1999 por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Medellín, mediante la cual se ampararon los derechos de otra persona que se hallaba en circunstancias similares a las del actor.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

El Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín, mediante fallo del 20 de octubre de 1999, negó el amparo solicitado, puesto que, a su juicio, el ente demandado no podía culminar el proceso de selección con fijación de las listas de elegibles, en cuanto para esa fecha ya se había publicado la Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999, por medio de la cual se declaró inexecutable el artículo 14 de la Ley 443 de 1998.

La providencia fue impugnada por el actor y, en segunda instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, mediante fallo del 12 de noviembre de 1999, la confirmó.

Consideró el Tribunal que la decisión atacada por el actor goza de la presunción de legalidad, la cual es posible desvirtuar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

El principio de la buena fe, los derechos a la igualdad y al debido proceso, y los efectos de los fallos de constitucionalidad. El respeto a los derechos adquiridos

El problema jurídico que en esta ocasión debe dilucidar la Corte consiste en determinar si el ente demandado podía dejar sin efectos el concurso de méritos -en el que ya se había llevado a cabo la publicación de entrevistas y antecedentes, y había precluido la etapa de reclamos, pero faltaba aún la conformación de listas de elegibles-, bajo el argumento de acatar la Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999, proferida por esta Corporación, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 14 de la Ley 443 de 1998.

Cabe recordar que la citada disposición legal establecía que la selección de personal era de competencia de cada entidad, bajo las directrices y la vigilancia de las comisiones del servicio civil, y con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública; o de los organismos que esa ley determinara para realizar los concursos generales. La Corte

consideró que tal precepto era inconstitucional, por los siguientes motivos:

“...aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus respectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto.

Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedita a “las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil”, que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexecutable”.

Dicha sentencia surte efectos sólo hacia el futuro, puesto que esta Corporación no determinó, como podría haberlo hecho, que fuera de otra manera. Así, pues, los actos administrativos, simples o complejos, que se consolidaron y que crearon derechos bajo la vigencia de la norma declarada inexecutable, no pueden ser desconocidos.

En el caso sub examine se discute si las etapas culminadas del concurso habían hecho nacer un derecho adquirido, o si simplemente se trataba de una mera expectativa que tenía el actor.

Para la Corte resulta claro que a la fecha en que empezó a surtir efectos el fallo de inexecutable -13 de julio de 1999, al día siguiente de haberse desfijado el edicto por medio del cual se notificó la decisión-, las etapas superadas en el concurso de méritos -aunque todavía éste no hubiese culminado-, ya habían generado un derecho indiscutible en favor del demandante, puesto que, según se deduce del cronograma aportado al proceso, en el

momento en que el ente demandado decidió terminar el concurso -16 de julio de 1999-, ya se tenía plena certeza acerca de quiénes habían pasado el proceso de selección y cuáles habían sido sus calificaciones. Además, ya había precluido la etapa de reclamos respecto de los resultados, por lo que no cabía ninguna duda en el sentido de que el actor, quien había obtenido el puntaje más alto, tenía derecho a ser incluido en la lista de elegibles, y a ser posteriormente nombrado, debido a sus demostrados méritos.

De acuerdo con el mencionado cronograma, después del 13 de julio de 1999 no había otra etapa que pudiera poner en tela de juicio la calificación del actor.

Estima esta Sala que la decisión de la entidad demandada vulneró el principio de la buena fe (artículo 83 de la Carta), pues defraudó la confianza de quien se sometió a las reglas establecidas para acceder a un cargo de carrera administrativa, después de haber superado todas las pruebas necesarias para determinar que él había ocupado el primer lugar.

Con este proceder también resultaron lesionados los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso administrativo (artículos 13, 25 y 29 de la Carta) y, por contera, los derechos adquiridos (artículo 58 ibídem).

En efecto, la decisión que truncó al peticionario la posibilidad de ser nombrado en el cargo al que aspiraba no respetó las reglas que previamente había fijado la entidad demandada para tener derecho a la vinculación laboral, pues al momento en que aquélla se adoptó, ya no se podían desconocer los derechos adquiridos por una persona, con justo título y buena fe. La sentencia de constitucionalidad en referencia, como ya se anotó, no surtió efectos retroactivos, y no podía el ente demandado amparar su decisión bajo la égida de ese fallo.

Con esa reprochable conducta se desconoció el derecho a la igualdad, puesto que, a pesar de haber demostrado el actor que era el más apto de todos los candidatos para ocupar el cargo de auxiliar código 565-2-8, injustificadamente se le cerró la posibilidad de ser nombrado, impidiéndole de esta forma el ejercicio de derecho al trabajo.

Por último, debe la Corte precisar que, si bien existe otro medio de defensa judicial para controvertir la legalidad del acto objeto de ataque en este proceso, puesto que el actor puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho, lo cierto es que esa otra vía de defensa, como lo ha destacado

reiteradísima jurisprudencia, debe analizarse desde la óptica material y no meramente formal.

Esta Sala considera que, en el presente asunto, los otros mecanismos de protección ordinaria no gozan de la eficacia requerida para desplazar el amparo constitucional, puesto que, en el curso normal de las cosas, indiscutiblemente resulta que el actor tendría que esperar varios años a que se resolviera la controversia por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, momento para el cual muy seguramente ya se habrían llenado las plazas vacantes después de haberse convocado a un nuevo concurso.

Sobre la precaria eficacia del otro medio de defensa judicial, en tratándose de este tipo de casos, en varios fallos de la Corte se ha sostenido:

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 alternativo 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).

“...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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-133 del 2 de abril de 1998).

Verificada la violación de los derechos fundamentales del actor, y determinada la ineficacia de los otros medios judiciales de protección, esta Sala revocará las decisiones de instancia y, en su lugar, concederá la tutela.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, mediante los cuales se negó el amparo solicitado. En su lugar, se CONCEDE la tutela de los derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo, en conexión con el principio de la buena fe.

En consecuencia, se ordena a “Pensiones Antioquia” que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, nombre a Víctor Rendón

Fernández en el cargo para el que concursó.

Segundo.- DAR cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General