

Sentencia T-600/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para controvertir actos administrativos/ACCION DE TUTELA-Procendencia excepcional para controvertir actos administrativos

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Concurso de méritos

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto los actores no utilizaron los mecanismos para corregir errores en el concurso de méritos

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Condiciones del perjuicio irremediable

CONCURSO DE MERITOS-No se utilizaron los mecanismos para actualizar la información o pedir la reclasificación

Referencia: expediente T-492833

Acción de tutela instaurada por Ana Fabiola Tamayo García contra Jairo Hernández Franco, Juez Laboral del Circuito de Envigado

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del 25 de julio de 2001 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se confirmó la decisión del 21 de mayo de 2001, adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín que declaró improcedente la acción de tutela promovida por Ana Fabiola Tamayo García contra Jairo Hernández Franco, Juez Laboral del Circuito de Envigado.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 27 de septiembre

de 2001, proferido por la Sala de Selección Número Nueve y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

Ana Fabiola Tamayo García instauró acción de tutela contra Jairo Hernández Franco, Juez Laboral del Circuito de Envigado, con el fin de impedir que dicho juez procediera al nombramiento en propiedad en el cargo de secretario de juzgado de quien, como resultado del concurso realizado por el Consejo Superior de la Judicatura en 1995, aparecía en el primer lugar en la lista de elegibles. A juicio de la actora dicho nombramiento amenazaba sus derechos fundamentales a la igualdad (artículo 13); al trabajo (artículo 25), a los derechos mínimos de los trabajadores (artículo 53) y a la buena fe (artículo 83), por cuanto era el resultado de un concurso cuyos efectos se prolongaban en el tiempo, sin tener en cuenta la modificación sustancial de las condiciones de los distintos concursantes.

La actora participó en 1995 en el concurso de méritos convocado por el Consejo Superior de la Judicatura y superó todas las pruebas. La lista general de elegibles y la correspondiente al Juzgado Laboral del Circuito de Envigado quedaron en firme en mayo de 2001. Afirma la actora que antes de esa fecha no tuvo oportunidad de actualizar la información sobre formación profesional y, por lo tanto, los datos sobre la finalización de sus estudios de derecho en 1999 no fueron tenidos en cuenta al momento de proceder al nombramiento de los funcionarios del Juzgado Laboral del Circuito de Envigado.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, declaró improcedente la acción de tutela promovida por Ana Fabiola Tamayo García por considerar que no existía ninguna vulneración de los derechos de la actora y, por el contrario solicitaba que a través de la acción de tutela se vulneraran los derechos de quienes habían participado en el concurso. Esa decisión fue confirmada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de julio de 2001.

II. 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 dos problemas constitucionales. En primer lugar, un problema procedimental, sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para proteger los derechos de la actora, por la supuesta amenaza de un perjuicio irremediable que causaría la aplicación de los resultados de un concurso de méritos realizado en 1995. En segundo lugar, una vez se constate la procedencia de la acción de tutela, un problema de carácter sustancial, sobre si la utilización en el año 2001 de un registro de elegibles elaborado con base en los resultados de un concurso de méritos realizado en 1995, que no tuvo en cuenta la modificación posterior de las condiciones profesionales de la actora, vulnera sus derechos a la igualdad y al trabajo, así como el principio de buena fe.

1. Improcedencia de la acción de tutela

La Corte ha indicado de manera reiterada que en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamenten o ejecuten un proceso de concurso de méritos¹. 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 vulneran² o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional³. 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. En estos casos, aun cuando existen

cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional.

En el caso bajo estudio, no se presenta ninguna de las hipótesis excepcionales que señalan la procedencia de la acción de tutela. En primer lugar, de conformidad con las normas vigentes en materia de concursos de méritos para la Rama Judicial,⁴ los aspirantes contaban con varios mecanismos para solicitar la actualización de la información, su reclasificación o para modificar sus preferencias por sedes y cargos específicos.⁵ Contra las decisiones que en esa materia se adoptaran, los concursantes podían interponer tanto los recursos de reposición y apelación de la vía gubernativa⁶, como los contencioso administrativos⁷. Sin embargo, la actora no hizo uso de ninguna de las oportunidades previstas para la actualización de su información ni para optar a un nuevo cargo, sino que interpuso la acción de tutela como mecanismo principal, con el fin de impedir la aplicación de los actos administrativos de ejecución del concurso de méritos de la rama judicial, por considerar que amenazaban sus derechos.

En efecto, de conformidad con las pruebas solicitadas por la Corte al Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, la actora concursó en 1995 para el cargo de auxiliar judicial de tribunal, grado 03 y presentó las pruebas de conocimientos, entrevista y experiencia, con las cuales obtuvo un puntaje total de 411.04 puntos.⁸ En agosto de 1999, todos los concursantes tuvieron la oportunidad de optar por sedes en el concurso de méritos según la reglamentación vigente (Acuerdo 481 de 1999).⁹ La actora optó para el cargo de auxiliar judicial de Tribunal grado 03 en las Salas Laboral y Civil del Tribunal Superior de Medellín y del Tribunal Superior de Antioquia.¹⁰ Como el cargo de auxiliar judicial de tribunal no existía en la planta de cargos de la Rama Judicial en Antioquia, la actora solicitó el 25 de agosto de 1999, la homologación del cargo aspirado con el cargo de Escribiente de Juzgado de Circuito Nominado.¹¹ En ninguna de esas oportunidades, ni aún posteriormente, la actora solicitó la actualización de su información, o su reclasificación, de conformidad con lo autorizado por el Acuerdo 1242 de 2001.

En reiteradas ocasiones ha dicho la Corte que la acción de tutela no puede suplir la omisión del accionante para utilizar los medios legales para la garantía de sus derechos, ni para interponer los recursos que tenía dentro del trámite administrativo o cuando ha dejado

precluir el término con el que contaba para hacer uso del medio judicial de defensa ordinario con el que contaba.¹² En el presente caso, la actora no utilizó los mecanismos de actualización y reclasificación de la información de los concursantes. Tampoco interpuso acción alguna ante la jurisdicción contencioso administrativa para impugnar los actos administrativos de clasificación o de nombramiento del concurso. Frente a estas circunstancias, encuentra la Corte que existían otros mecanismos de defensa judicial para proteger eficazmente los derechos que la accionante estimaba violados por el acto que ataca, los cuales no fueron empleados por la actora, por lo cual, tal como lo señalaron los jueces de instancia, la acción de tutela resultaba improcedente para suspender la aplicación de los actos administrativos de ejecución del concurso de méritos.

En segundo término, el caso bajo estudio tampoco es una cuestión puramente constitucional, como sería, por ejemplo, el caso de quien obtiene el primer puesto en el concurso de méritos y no es nombrado en el respectivo cargo, para lo cual la acción de tutela resulta idónea como mecanismo principal de defensa. La actora no ha cuestionado ni su ubicación dentro del registro de elegibles, ni el puntaje obtenido, ni ha solicitado que se realice un nuevo concurso. Lo único que señala la actora es que a pesar de ocupar en provisionalidad el cargo de Secretaria del Juzgado Laboral del Circuito de Envigado, tiene, a su juicio, una expectativa legítima de conservar el cargo que de no serle respetada, al aplicar los resultados de un concurso realizado en 1995, se le generaría un perjuicio irremediable.

Respecto a esta última cuestión, es importante reiterar que en múltiples oportunidades esta Corporación ha indicado que el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: (1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales¹³.

Estas condiciones tampoco se cumplen en el presente proceso. En primer lugar, la actora no tiene un derecho subjetivo a conservar el cargo que ocupa en provisionalidad, como quiera que este tipo de nombramientos no generan una expectativa de permanencia. La actora

tampoco tiene un mejor derecho que quien luego de cumplir con todas las etapas del concurso de méritos de la rama judicial, se encuentra en el primer lugar en la lista para ser nombrado en período de prueba en el cargo de Secretario del Juzgado Laboral del Circuito de Envigado. Tampoco se vulnera el derecho a la igualdad que alega la actora, como quiera que ésta no se encuentra en igualdad de condiciones de quienes participaron en el concurso de méritos, ya fueron calificados y clasificados de conformidad con los puntajes obtenidos en 1995 y obtuvieron un lugar en el Registro de Elegibles para el cargo de Secretario de Juzgado que les da, en todo caso, un derecho a ser nombrados en el cargo para el cual concursaron.¹⁴

Si bien la actora alega que en la actualidad cumple con las condiciones exigidas para ejercer dicho cargo en propiedad, la actora no utilizó ninguna de las oportunidades previstas en la legislación para actualizar su información o pedir su reclasificación. Aun cuando constata la Corte que ha pasado un período de tiempo excesivamente largo sin que se haya realizado un nuevo concurso de méritos, tal como lo ordena la Ley 270 de 1996,¹⁵ y que el proceso de elaboración de los registros de elegibles ha sido excesivamente lento,¹⁶ tanto que sólo hasta mayo de 2001 quedó en firme el registro de elegibles para el Juzgado Laboral del Circuito de Envigado, la actora no ha solicitado que se realice un nuevo concurso, ni que su información sea actualizada, sino simplemente que mediante tutela se suspenda la ejecución de los resultados del concurso, por lo cual la Corte no se pronuncia respecto de este punto.

Por lo anterior, encuentra la Sala que la acción de tutela en el caso presente es improcedente.

III. DECISION

RESUELVE:

Primero.- Confirmar el fallo del 25 de julio de 2001 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se confirmó la decisión del 21 de mayo de 2001, adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín que declaró improcedente la acción de tutela promovida por Ana Fabiola Tamayo García contra Jairo Hernández Franco, Juez Laboral del Circuito de Envigado.

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 MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional, las sentencias SU 458/93, MP: Jorge Arango Mejía, donde la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela para controvertir los actos de ejecución del concurso de méritos de la rama judicial cuando el actor no había hecho uso de ellos; T-315/98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte luego de examinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial transitorio, encontró que no era posible inscribir al actor en la carrera judicial por cuanto el proceso de selección utilizado en su caso no constituía un concurso de méritos como el ordenado por la Ley 270 de 1996; T-1198/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, que declaró la improcedencia de la acción de tutela para controvertir los actos administrativos dentro del proceso de selección en la Aeronáutica Civil, ni tampoco existía un perjuicio irremediable, pues los accionantes no cumplían con los requisitos mínimos exigidos para participar en el concurso.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-046/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo. En este caso, una empresa industrial y comercial del Estado, cuyos empleados son trabajadores oficiales, y a pesar de no estar obligada a hacerlo, realiza un concurso de méritos para proveer un cargo. Como resultado de dicho procedimiento, el actor obtiene el primer lugar

entre los participantes y es nombrado provisionalmente en el cargo, mediante contratos temporales. Posteriormente, se le informó que no había partida presupuestal para su nombramiento y, finalmente, en su lugar se nombró a otra persona que no había participado en el concurso. La Sala encontró que las acciones contencioso administrativas no eran idóneas para proteger los derechos del actor y procedió a tutelar sus derechos por considerar que la administración había desconocido el principio de buena fe, al iniciar un procedimiento de concurso y posteriormente, no haber aplicado sus efectos para proveer el cargo.

3 Ello se presenta, por ejemplo, cuando un sujeto tiene el derecho a encabezar la lista de elegibles o acceder a un cargo público, porque ha obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso de méritos. En estos eventos, si la autoridad nominadora se abstiene de nombrar y posesionar a quien tiene el correspondiente derecho, se produce una discriminación que compromete seriamente la confianza de los particulares en el Estado (art. 83 C.P.), el derecho de acceder en igualdad de condiciones a los cargos públicos (art. 13 y 40 CP), el debido proceso (art. 29 C.P.) y el derecho al trabajo (art. 25 C.P.). La cuestión a resolver, en estos casos, es constitucional. De otra parte, el mecanismo ordinario que podría ser utilizado, no es plenamente idóneo para resarcir los eventuales daños. En consecuencia, la tutela se concede como mecanismo principal para evitar la lesión de los derechos fundamentales involucrados (T- 100/94, MP. Carlos Gaviria Díaz). En este mismo sentido, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-256/95 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); T-325/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-398/95 (M.P. Fabio Morón Díaz); T-455/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-459/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); T-083/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); y SU 133/98 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

4 El Consejo Superior de la Judicatura ha expedido, entre otras, las siguientes normas reglamentarias de los concursos de méritos en la Rama Judicial: Acuerdo No. 34 de 1994, que establece las reglas generales para los concursos de méritos para la selección de funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial; el Acuerdo 160 de 1994, que convocó al concurso de méritos para la Rama Judicial; Acuerdo No. 166 de 1994, que aclaró el Acuerdo 160 de 1994; Acuerdos No. 004 y 014 de 1995, que modificaron y adicionaron el Acuerdo 160 de 1994; Acuerdos No. 109 y 141 de 1995, que contienen normas para la conformación de los registros de elegibles para los cargos de funcionarios y empleados de la Rama Judicial; Acuerdo No. 090 de 1996, que contiene normas sobre modificación y actualización de la inscripción dentro del concurso de méritos para la conformación de

registros de elegibles para los cargos de empleados de carrera de la Rama Judicial; Acuerdo No. 281 de 1996, que incluyó en el concurso de méritos a los empleados de carrera de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad; Acuerdo No. 298 de 1996, que reabrió el término de inscripción al concurso de méritos; Acuerdo No. 383 de 1998, que contiene disposiciones sobre el trámite de las solicitudes de traslado de inscripción por cambio de residencia del concursante; Acuerdos No. 467 y 481 de 1999, que reglamentaron la opción de despachos; Acuerdos 599 de 1999, 715, 734, 740 y 774 de 2000, que reglamentaron el procedimiento para el traslado de inscripciones, las homologaciones y la integración de los registros de elegibles; Acuerdo No. 775 de 2000, que modificó el procedimiento para el trámite de las solicitudes de actualización de información de aspirantes; Acuerdos No. 880 y 918 de 2000, que reglamentaron la homologación para cargos de carrera cuya especialidad hubiere sido modificada como resultado del proceso de reorganización adelantado por el Consejo Superior de la Judicatura; y el Acuerdo No. 1242 de 2001, en el cual se reglamentó el procedimiento para la actualización de la información y reclasificación de aspirantes.

5 Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. 1242 de 2001, Artículos Primero y Segundo.

6 Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. 1242 de 2001, Artículos Tercero y Cuarto.

7 Código Contencioso Administrativo, Artículos 84, 85 y 86.

8 Cfr. Folios 129 y ss. El resultado de las pruebas de la actora fueron los siguientes: de conocimiento y aptitudes (231.04 de 350 puntos posibles), entrevista (160 de 200 puntos posibles), experiencia adicional (0 de 250 puntos posibles) y capacitación (20 de 200 puntos posibles).

9 Cfr. Folios 207 y ss.

10 Cfr. Folios 156 y 157.

11 Cfr. Folios 154 y 155.

12 Ver, por ejemplo, la sentencia T-983/01, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró improcedente la acción de tutela cuando el actor se abstuvo de acudir a la jurisdicción

contencioso administrativa para cuestionar el actor administrativo que no lo había incluido dentro de la lista de elegibles en el concurso de méritos del rama judicial.

13 Ver por ejemplo, las sentencias T-225 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, donde la Corte, luego de admitir la tutela y la SU-086 de 1999; MP. José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte Constitucional revocó varios fallos de instancia en los que se negaba la tutela por considerarse que lo pertinente en los casos en los que el órgano nominador no seguía el orden impuesto por la lista de elegibles era instaurar una acción electoral o una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en ese evento la tutela procedía como mecanismo judicial de protección transitorio.

14 Corte Constitucional, Sentencia T-1241//01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó los criterios para la evaluación de los derechos de los participantes en los concursos de mérito y señaló las hipótesis fácticas mínimas para su examen, así como las consecuencias derivadas de ellas.

15 El artículo 164, inciso 2, numeral 2 de la Ley 270 de 1996, ordena: “Artículo 164. Concurso de méritos.- (...) Los concursos de méritos en la carrera judicial se regirán por las siguientes normas básicas: (...) 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.”

16 En el caso del concurso de méritos para la carrera judicial, las etapas del concurso fueron las siguientes: 1) El 29 de noviembre de 1994, mediante Acuerdo 160 de 1994, el Consejo Superior de la Judicatura convocó a un concurso de méritos para la selección de funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial, para cargos individualizados por denominación, categoría y especialidad, pero no por sedes ni despachos específicos. Las bases de dicho concurso, así como el sistema de selección, eliminación y calificación fueron ampliamente difundidos, a fin de garantizar su posible impugnación. 2) A raíz de la entrada en vigor de la Ley 270 de 1996, el Consejo Superior de la Judicatura, amplió el plazo de inscripción del concurso convocado a finales de 1994, mediante Acuerdo 298 de 1996, fijando como nuevo período de inscripción los días 16 al 20 de diciembre de 1996. Durante ese mismo plazo se

dio a los concursantes la oportunidad de modificar por una sola vez, su inscripción individual en cuanto al cargo y la sede territorial, y en caso de que ello implicara optar por un cargo en una categoría superior a la inicialmente solicitada, a actualizar la información sobre estudios aprobados (Acuerdo 090 de 1996). 3) Los resultados de los exámenes y demás pruebas fueron publicados por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Resolución 420 de 1998, los días 10 a 20 de agosto de 1998, para que los participantes pudieran impugnar el acto de calificación. 4) Agotada la fase anterior, entre el 10 y 23 de agosto de 1999, mediante Acuerdo 481 de 1999, el Consejo Superior de la Judicatura dio a todos los participantes en el concurso la posibilidad de optar hasta por dos sedes específicas. Igualmente, mediante Acuerdo 599 de 1999. 5) En el mes de enero de 2000, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 599 de 1999, el Consejo Superior y los Consejo Seccionales de la Judicatura debían resolver las solicitudes de actualización de información presentadas durante el semestre inmediatamente anterior y de conformidad con ello, elaborar nuevos registros de elegibles. Para el caso del Consejo Seccional de Antioquia, el registro de elegibles se publicó el 5 de mayo de 2000, fecha a partir de la cual, según el Consejo Superior de la Judicatura, empiezan a correr los 4 años de vigencia del registro de elegibles. 6) De conformidad con el Acuerdo 1242 de 2001, los integrantes de los registros de elegibles interesados en reclasificar su inscripción, podían solicitarlo durante los meses de enero y febrero de cada año, anexando los documentos respectivos que acreditaran los factores de mérito que el Consejo Seccional debía considerar para la reclasificación. Esta solicitud debe ser resuelta mediante resolución en la que se asignen puntajes por reclasificación y notificada al aspirante. Contra esa resolución caben los recursos de vía gubernativa. En firme la decisión, se procede a la reclasificación dentro del Registro de Elegibles, teniendo en cuenta los nuevos puntajes, la categoría y especialidad del cargo, así como las sedes y despachos judiciales escogidos por los concursantes.