

Sentencia T-682/16

ACCION DE TUTELA EN CONCURSO DE MERITOS-Procedencia excepcional cuando a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para evitar un perjuicio irremediable

En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea a través de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener.

PROCESO DE SELECCION EN CONCURSO DE MERITOS-Procedencia de la acción de tutela

PROCESO DE SELECCION EN CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Alcance del artículo 164 de la ley 270/96

La Ley 270 de 1996 señala que la carrera judicial tiene como fundamento el carácter profesional de funcionarios y empleados, la eficacia de su gestión, la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio. A efectos de ocupar los cargos de carrera en la rama judicial, se requiere, además de los requisitos de ley, haber superado satisfactoriamente el proceso de selección aprobado en las evaluaciones previstas en la ley y de conformidad con los reglamentos que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Etapas de selección y clasificación

El concurso de méritos comprende dos etapas: La selección y 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 finalidad 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.

CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Obligación de realizar el proceso de selección para proveer los cargos de funcionarios de la rama judicial cada dos años, según art. 164 de la ley 270 de 1996

Considera la Sala que el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, establece una obligación en cuanto a la realización del proceso de selección para proveer los cargos de funcionarios de la rama judicial cada dos años, lo anterior, teniendo en cuenta que este proceso de selección, busca proveer la vacante existente con la mejor opción, sobre la base de que la carrera judicial tiene en el principio del mérito el fundamento principal para su ingreso. En consecuencia, con el fin de que los servidores judiciales sean las personas con mayor experiencia conocimiento e idoneidad, deben entonces las autoridades administrativas judiciales cumplir con la función de procurar la vinculación de funcionarios idóneos, lo que debe buscarse a través de los procesos de selección establecidos en la ley para ello. Es así como el Consejo Superior de la Judicatura está en la obligación de desplegar la gestión necesaria, no solo para reglamentar la convocatoria de conformidad con lo dispuesto en la ley estatutaria de justicia, sino para el cumplimiento de procesos ágiles que permitan contar con un registro de elegibles al momento de presentarse las vacantes, funciones que le son encomendadas conforme la normativa constitucional y legal que regula el tema.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN CONCURSO DE MERITOS-Convocatoria como ley del concurso

La Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso por factores exógenos sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, de esta forma, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen la convocatoria para proveer los cargos de carrera administrativa.

CONVOCATORIA EN CONCURSO DE MERITOS DEL REGIMEN ESPECIAL DE LA RAMA JUDICIAL-

Norma que reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir y respetar tanto los participantes como la administración

La convocatoria en el concurso público de méritos es la norma que de manera fija, precisa y concreta reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir y respetar tanto los participantes como la administración. Son reglas inmodificables, que tienen un carácter obligatorio, que imponen a la administración y a los aspirantes el cumplimiento de principios como la igualdad y la buena fe. Las reglas del concurso autovinculan y controlan a la administración, y se vulnera el derecho del debido proceso cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Solo en casos excepcionales, y por “factores exógenos”, como señala el precedente de la Corporación, cuando se varían las etapas o normas, dicha modificación debe ser publicitada a los participantes. Reglas que deben ser precisas y concretas, con el fin de que los aspirantes tengan un mínimo de certeza frente a las etapas del proceso de selección y la duración de las mismas, que no los someta a una espera indefinida y con dilaciones injustificadas.

CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Vigencia de la lista de elegibles es por cuatro (4) años

CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Nombramientos de funcionarios en provisionalidad no podrá exceder de seis meses, mientras se designa al titular por el sistema de selección

CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Obligación del Consejo Superior de la Judicatura cumplir términos previstos para realizar los concursos en la rama judicial y conformar lista de elegibles que tendrá vigencia de cuatro años

DEBIDO PROCESO EN CONCURSO DE MERITOS DE LA RAMA JUDICIAL-Orden al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, realizar gestiones y actuaciones para iniciar una nueva convocatoria para el concurso de méritos para la provisión de cargos de funcionarios de la Rama Judicial

Referencia:

Expediente T-5.685.390

Demandante:

María Elena Caicedo, José Vallejo Goyes y Melissa Andrade Ruiz

Demandados:

Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa- Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y Escuela Judicial Rodrigo José Lara Bonilla.

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado el 12 de mayo de 2016, por la Sección Segunda Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual se modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral[1], en el sentido de amparar el derecho fundamental del debido proceso administrativo, y “estarse a lo resuelto en el numeral tercero de la sentencia de 17 de marzo de 2016, proferida en la acción de tutela No.05001-23-33000-2015-02566-01”. En la que se ordenó: “al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o a quien haga sus veces y al Director de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, que dentro de los 30 días siguientes a partir de la notificación de esta sentencia se emita un cronograma con plazos razonables para la ejecución de cada una de las etapas restantes del concurso de méritos No. 22 señalado en el Acuerdo No. PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013”.

Se estableció un término que no podrá superar un año y medio contado a partir de la celebración del contrato o convenio para la realización del curso de formación judicial hasta la conformación de la lista de elegibles. “El cronograma deberá ser puesto en conocimiento del accionante y publicado en un medio de comunicación de amplia circulación nacional, así como en la página web de la Rama Judicial. Al culminar los 30 días señalados, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces en el organismo correspondiente, deberá remitir en un término de 5 días hábiles al Tribunal Administrativo de Antioquía, el cumplimiento de las órdenes señaladas.”

La presente acción de tutela fue escogida para revisión por la Sala de Selección Número Ocho, mediante auto de veintidós (22) de agosto de dos mil dieciséis (2016), y repartida a la Sala Cuarta de esta Corporación para su decisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

2. Reseña fáctica

La situación fáctica a partir de la cual se fundamenta la invocación del amparo constitucional, es la que a continuación se expone:

2.1. Manifiestan los accionantes que se encuentran inscritos en la Convocatoria No.22 adelantada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para proveer los cargos de funcionarios en la Rama Judicial, cuya norma reguladora es el Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, proferido por dicha Corporación. Advierten que superaron la prueba de conocimientos que es eliminatoria y con la cual se inició el proceso para conformar la lista de elegibles.

2.2. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, la convocatoria comprende las etapas de: (i) Concurso de méritos; (ii) Conformación del Registro Nacional de Elegibles; (iii) Elaboración de listas de candidatos; (iv) Nombramiento y v) Confirmación. El concurso de méritos se compone de la Fase I, la Prueba de Conocimientos y Psicotécnica y la Fase II, Curso de Formación Judicial.

2.3. Las etapas y fases del concurso que se encuentran finalizadas son: la prueba de conocimientos que fue presentada el 1 de diciembre de 2014, la publicación de resultados, el 12 de febrero de 2015, (Resolución CJRES1520 del 12 de febrero de 2015), y la etapa de resolución de recursos de reposición contra los resultados de la prueba de conocimientos, el 24 de septiembre de 2015 (Resolución No. CSRES15-252).

2.4. Agregan los accionantes que a pesar de haber quedado en firme la Resolución CSRES15-252, hasta el momento, no se ha expedido el Acuerdo Pedagógico que rige el curso de formación judicial, como tampoco se han citado a los alumnos a su inscripción, habiendo transcurrido más de 2 años y medio desde la expedición del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, más de un año desde la publicación de la prueba de conocimientos y 4 meses desde el acto administrativo que resolvió los recursos de reposición.

2.5. En vista de la situación presentada con el concurso, se han radicado distintas solicitudes por parte de los concursantes de todo el país respecto del “inicio del VII Curso de Formación Judicial en la Convocatoria No.22”. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Carrera Judicial, manifestaron que la evolución de las correspondientes etapas del concurso dependen de múltiples factores tales como el proceso de contratación y la resolución de impugnaciones, razón por la cual, no es posible establecer fechas ciertas para el cumplimiento de las fases que restan. De igual manera, aduce que es necesario la expedición del Acuerdo Pedagógico.

2.6. La Escuela Rodrigo Lara Bonilla publicó, en su página web, un comunicado de fecha 22 de diciembre de 2015, en el que se explican las razones por las cuales no se inició el VII Curso de Formación Judicial para la Convocatoria 22 de 2015, señalando que las dificultades para iniciar el curso se deben a: 1) retrasos y obstáculos por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a raíz de la falta de personal en esa dependencia, esto con ocasión de la incertidumbre en la prórroga de las medidas de descongestión y 2) el corto tiempo para adelantar los trámites del convenio interadministrativo, que al efecto se requiere. Así mismo, señaló que ningún proceso de contratación depende de la Escuela Judicial, toda vez que la Escuela presta un apoyo técnico en la elaboración de marcos lógicos y estudios de mercado, entre otras cosas. Por último, aclaró que en el mes de enero de 2016 se reiniciaron las gestiones, que le

corresponden realizar, no obstante lo anterior, hasta el momento no se ha publicado ninguna convocatoria para la inscripción del mencionado curso de formación judicial.

2.7. Adicionalmente, expresan los accionantes que las listas de elegibles para los cargos a los que aspiraron en el marco de la Convocatoria 22 perdieron su vigencia, incumpléndose así el mandato del artículo 163 de la Ley 270 de 1996, el cual establece que el nombramiento en provisionalidad en caso de vacancia temporal mientras se realiza el nombramiento por el sistema no podrá exceder de seis meses. Así mismo, que el Acto Legislativo 002 de 2015, en su artículo 18 transitorio, literal h), dispone que los concursos de méritos que adelanta la Unidad de Carrera Judicial seguirán su trámite sin solución de continuidad.

2.8. En relación con los argumentos esbozados por la Unidad de Administración de Carrera Judicial, manifiestan que asignaron las partidas presupuestales para la iniciación del VII Curso de Formación Judicial inicial para Magistrados y Jueces del país (Acuerdo PSAA15-10310 y PSAA15-15-10390), no obstante lo anterior, no se ha proferido el Acuerdo Pedagógico, como tampoco se ha citado al proceso de inscripción al curso concurso. Así mismo, advierten que se crearon cargos de funcionarios permanentes en todo el país, los cuales entrarán en operación, todos en estado de vacancia definitiva, lo anterior, por la expiración de la vigencia de las anteriores listas de elegibles (PSAA15-10401).

2.9. A juicio de los actores, los derechos fundamentales de acceso a los cargos públicos y debido proceso fueron vulnerados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Administración de Carrera Judicial, al no expedir el Acuerdo Pedagógico, citar a inscripciones e iniciar el curso de formación judicial pese a que desde el primer semestre de 2015 se encuentran las condiciones jurídicas y presupuestales necesarias para ello.

2.10. Los accionantes señalan que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 17 de agosto de 2000, (Rad. 2245), determinó que la Unidad de Carrera Judicial no está obligada a presentar los resultados de la Convocatoria No.22 dentro de un plazo prudente, pues la Constitución y la ley no establecen términos para la duración de los concursos públicos de méritos en la Rama Judicial. Frente a esta decisión se alega que dicho razonamiento resulta equivocado pues si bien se señaló que el Decreto Ley 052 de 1987 y la Ley 270 de 1996 no

establecen un término perentorio para la conformación de las listas de elegibles, el artículo 132 de la Ley 270 de 1996, reconoce la provisionalidad como un fenómeno temporal cuya duración es hasta de 6 meses, y el Acto Legislativo 002 de 2015, en su artículo 18 transitorio, literal h) dispone que los concursos de méritos que adelanta la Unidad de Carrera Judicial seguirán su trámite sin solución de continuidad, lo que no implica que la Unidad de Carrera Judicial tenga una patente de corso para prolongar indefinidamente los concursos de méritos sin sujeción a plazos razonables, lo que resulta contrario al artículo 125 de la Constitución Nacional y al artículo 163 de la Ley 270 de 1996. Concluyen que si existe un vacío normativo, este no puede interpretarse como una autorización para omitir el deber de diligencia y celeridad en las actuaciones administrativas, sino que debe llenarse aplicando analógicamente las diversas reglas que existen en nuestro ordenamiento jurídico y que son obligatorias para todas las autoridades públicas, de conformidad con los términos que establece el Código Contencioso Administrativo en materia de plazos.

2.12. Finalmente, consideran los accionantes que en un Estado Social de Derecho, la única forma de acceso a la carrera administrativa es a través del mérito, por consiguiente, las actuaciones de las autoridades deben encaminarse a la consecución de los fines establecidos en la carta política y en el contexto actual en el que las listas anteriores perdieron vigencia se deben adoptar conductas que no impidan el avance razonable de los procesos. El aprobar y adelantar un concurso de méritos en varias de sus fases da lugar al nacimiento de expectativas legítimas de acceder al cargo público para el concursante, las cuales, no pueden verse frustradas porque una autoridad pública decidió abstenerse de ejecutar sus propios mandatos. Es así como existe un derecho a que las convocatorias para proveer cargos públicos concluyan dentro de un término razonable, y por ende, a que no se dilaten de manera indefinida, siendo la acción de tutela el único medio idóneo. Agregan que el proceso ha sido similar en otras convocatorias, habiendo prosperado la acción de tutela para su avance.[2]

3. Pretensiones de la demanda

Solicitan los actores de la presente acción de tutela que se ordene a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o a la entidad que haga sus veces, adelantar las actuaciones que sean necesarias para que en el término de 48 horas se expida el Acuerdo Pedagógico, que rija el curso de formación judicial previsto por el Acuerdo PSAA13-9939 del

25 de junio de 2013, en el marco de la Convocatoria 22. A la Unidad Administrativa de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, que en el término de 48 horas publique un cronograma en el que se indiquen las fechas razonables en las que se agotarán los pasos que hacen falta para terminar la Convocatoria No. 22, sin que en ningún caso la sumatoria de dichos plazos, hasta la expedición del registro de elegibles sea superior a 12 meses. A la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, que dentro del término de 48 horas al Acuerdo Pedagógico cite a inscripción al curso de formación judicial a los aspirantes que en la Convocatoria No. 22, aprobaron la prueba de conocimientos.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente

Con el escrito contentivo de la tutela se aportaron las siguientes pruebas:

-Sentencia de tutela del 25 de agosto de 2015, Radicado No. 2300102-04-000-2015-0146-00, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería Sala Penal. (Folio 8)

-Sentencia del 1º de septiembre de 2015, en la acción de tutela Rad. 520011102000-2015-000-517-00, proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria (Folio 23)

-Oficio DEJRH-9907, del 15 de diciembre de 2015, dirigido a la Directora de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, en la que se da respuesta al Oficio enviado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en relación con el proyecto de Convenio Interadministrativo con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (Folio 51, y 143 a 145).

-Memorando EJM15-676 del 6 de noviembre de 2015, referente al Marco lógico, anexo técnico y demás especificaciones para contratar, brindar soporte logístico y tecnológico para el desarrollo y ejecución del VII Curso de Formación Judicial Inicial. (Folio 129).

- Oficio DEJRH-9173, del 17 de noviembre de 2015, mediante el cual se remiten los documentos para contratar el soporte logístico y tecnológico para el desarrollo de la ejecución civil del VII Curso de Formación Judicial (Folio 131 a 132)

-Oficio EJOJF15-3478, en el que se contesta la comunicación DEAJRH15-9173 del 20 de noviembre de 2015, respecto de la inclusión de recursos, para contratar la supervisión y

apoyo, para el VII Curso de Formación Judicial (Folio 133 a 139).

-Oficio DEAJ15-1431, del 3 de diciembre de 2015, mediante el cual se solicita el contrato interadministrativo celebrado con la UNAD. (Folio 140).

- Oficio EJOF15-3666, del 10 de diciembre de 2015, dirigido a la Dra. Celinea Oróstegui de Jiménez, Directora Ejecutiva de Administración Judicial. (Folio 141 y 142).

-Oficio del 24 de julio de 2015, relacionado con la autorización de vigencias futuras 2016, en Gastos de Inversión. Incluye el anexo técnico para la realización del VII Curso de Formación Judicial Inicial (Folio 146 a 258).

- Propuesta Integral para el Desarrollo Tecnopedagógico del VII Curso de Formación judicial inicial para los Aspirantes a Magistrados y Jueces de la República en todas las especialidades y jurisdicciones de conformidad con los lineamientos y metodología establecidos por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (folio 291 a 316).

5. Respuesta de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

Durante el término otorgado para el efecto, la Directora de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla manifestó por escrito que el Curso de Formación Judicial que le corresponde adelantar como centro de formación inicial y continua de la Rama Judicial, constituye la Fase II del Concurso de Méritos convocado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSAA13-9939, del 25 de junio de 2013, Convocatoria No. 22, para la conformación del Registro Nacional de Elegibles, respecto de la provisión de los cargos de Jueces y Magistrados del régimen de carrera judicial, que se encuentran vacantes en todas las especialidades y jurisdicciones.

De conformidad con el Acuerdo PSAA15-10318 del 25 de marzo de 2015, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, aprobó el plan de Formación de Inversiones presentado el día 15 de enero del mismo año, en el cual se incluyó la realización del VII Curso de Formación Judicial Inicial, como parte del Programa de Ingreso.

Informó que la Unidad Administrativa de Carrera Judicial, es responsable de la Fase I del Concurso, por consiguiente, realizó la prueba de conocimientos y publicó sus resultados. Fueron resueltos los recursos y mediante memorando CJMEM15329, del 29 de septiembre

de 2015, se le comunicó de forma oficial la población objetivo del curso y el insumo básico para adelantar la planeación y estructuración del mismo. Señala que en tiempo record remitió a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el marco lógico de las especificaciones esenciales, el estudio y análisis económico, así como el certificado de disponibilidad presupuestal y los demás soportes para la contratación logística, académica y virtual necesaria para el desarrollo del curso. Para ello se realizó un convenio interadministrativo con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, quien, como establecimiento de educación virtual, ofrecía la mejor alternativa en cuanto a tecnología, sede y costos. La celebración del convenio interadministrativo era el contrato que brindaba un menor desgaste administrativo, teniendo en cuenta que un proceso de licitación no se alcanzaba a culminar.

La Unidad de Recursos Humanos formuló cinco observaciones frente a la documentación presentada para la elaboración del Convenio, mediante Oficio EJO15-3478 del 20 de noviembre de 2015. Asimismo, se programó una reunión el 30 de noviembre en la que se citó a las distintas unidades de la dirección ejecutiva y se les informó el estado actual del proceso preparatorio de la contratación del Curso de Formación Judicial Inicial y las dificultades que se presentaban en cuanto a celebrar el Convenio Interadministrativo, entre las cuales se encontraba la falta de personal de la Dirección. Se indicó además, que debía determinarse qué servicios de carácter académico se debían contratar con la UNAD y qué servicios logísticos se debían contratar con otros operadores. Por ejemplo, los tiquetes aéreos se debían adquirir a través de una adición a los contratos que fueron suscritos para el año 2015. Advierte que la Escuela Judicial, atendiendo las instrucciones y disposiciones respecto de los temas de contratación realizados por la Dirección Ejecutiva, resolvió las inquietudes presentadas.

Agregó que le fue informado, mediante memorando DEJRH15-9907 del 15 de diciembre de 2015, que la Dirección Ejecutiva negó la propuesta presentada, aduciendo la falta de tiempo para adelantar los trámites respectivos. En consecuencia, se liberaron los recursos en virtud del principio de anualidad presupuestal y que este año se iniciaron todos los tramites presupuestales de la vigencia fiscal, y que, además, se realizarán las siguientes gestiones: 1) someter a consideración de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el Plan de Formación de la Rama Judicial y su correspondiente Plan de Inversiones, vigencia de 2016, dentro del cual se contempla la realización del VII Curso de Formación Judicial Inicial,

pronunciamiento que actualmente se espera y, 2) una vez se obtenga la aprobación, se dará a conocer a través de la página web de la Escuela Judicial de la Rama Judicial el Acuerdo Pedagógico y el Cronograma del Curso de Formación judicial, en los cuales se establecerá la fecha de inscripción al curso.

6. Unidad de Administración de Carrera Judicial

La Directora de la Unidad de Carrera Judicial, solicitó declarar improcedente, la presente acción de tutela puesto que no se demostró, si quiera de manera sumaria, el perjuicio irremediable. Informó que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Carrera Judicial, han adelantado todos los trámites a su cargo y que son necesarios para dar impulso a la Convocatoria. Así mismo manifestó que no existe vulneración de los derechos fundamentales invocados, puesto que la convocatoria realizada, mediante el Acuerdo No. PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, constituye apenas una expectativa de quienes tienen interés de participar en el concurso de méritos para los cargos que expresamente allí se señalan; que la participación en el concurso no implica un derecho adquirido, lo que fue declarado por el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 6 de julio de 2015 Radicado No. 11001032550002013001524-00.

7. Coadyuvancias

Durante el trámite de la revisión, la Corte Constitucional recibió las siguientes coadyuvancias:

Mónica Jiménez Reyes coadyuva la acción con base en los siguientes argumentos: Estima que la acción es procedente, puesto que no existe ninguna acción judicial que permita al juez constitucional realizar un juicio de fondo para determinar si existe la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, y acceso a cargos públicos. Considera que la demora de la Convocatoria No. 22 se materializa por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional, la Administración Judicial Nacional y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, quienes deben realizar los trámites correspondientes para la contratación del curso de formación judicial. Su demora vulnera los principios axiales de la función administrativa. Advirtió que en otras convocatorias de entidades públicas como la Procuraduría General de la Nación, los procesos son sumamente ágiles y cuentan con cronogramas definidos en comparación con la Convocatoria No.22. Es así como existe una

excesiva mora que contradice lo señalado en la ley estatutaria de Administración de Justicia y, actualmente, no existen listas de elegibles vigentes, tal y como se registra en el cuadro que se encuentra publicado en la página web de la Rama Judicial.

Inés Lorena Varela Chamorro y Martha Liliana Arteaga Pantoja, en su intervención, indican que se ha superado el plazo razonable de dos años, lo que vulnera el derecho del debido proceso, sin que las entidades encargadas de direccionar el concurso hayan ofrecido razones que justifiquen la mora, amparándose solamente en la discrecionalidad por falta de disposición que establezca un plazo determinado. Destacan que de acuerdo a la asignación presupuestal de la rama judicial, desde el año 2013 se ha incrementado el mismo.

En los anteriores términos y bajo los mismos argumentos Lucelly Adriana Morales Morales, Mario Arciniegas Toro, Juan Pablo Apraez Muñoz, Angela María Jojoa Velásquez, Nelson Melendez Granados, Diana Marcela Álvarez Echeverry, Fabio Hernán Martínez Villeta, Andrés Fernando Muñoz Quintero y Jorge Daniel Torres Torres, coadyuvieron la presente acción de tutela.

8. Actuaciones en sede de Revisión

En relación con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se solicitó un informe sobre si se expidió el Acuerdo Pedagógico a efectos de iniciar el VII Curso de Formación Judicial establecido en la Convocatoria No. 22, (Concurso de Méritos para la Provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial), y las gestiones adelantadas a efectos de cumplir con el cronograma previsto para el desarrollo de la mencionada Convocatoria.

Y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se le solicitó un informe respecto de las gestiones y del proceso de contratación realizado a efectos de iniciar el VII Curso de Formación Judicial establecido para la Convocatoria No. 22, (Concurso de Méritos para la Provisión de los cargos Funcionarios de la Rama Judicial).

8.1 Pruebas recolectadas por la Corte Constitucional durante el trámite de Revisión

Oficio EJO16-2130 del 12 de octubre de 2016, suscrito por Myriam Ávila de Ardila, en el que consta el cronograma de la Convocatoria No. 22. Se advierte en dicho oficio que en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado se procedió

nuevamente a abrir una nueva etapa de inscripción, trámite y resolución de las peticiones de homologación de los concursantes que producto de la recalificación, aprobaron la Fase I del Concurso. Se informa que la publicación de resultados se encuentra programada para el 28 de septiembre de 2016. (Folios 14 a 19).

Copia del Acuerdo PSAA16-10534 del 24 de junio de 2016, por medio del cual se adopta el Acuerdo Pedagógico que regirá el VII Curso de Formación Judicial Inicial para Jueces y Magistrados de la República en todas las especialidades. (Folios 20 a 44).

Resolución No. CJRES16-488 del 26 de septiembre de 2016, mediante el cual se da cumplimiento a un fallo judicial, y en el cual la Directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, deja sin efectos la Resolución CJRES16-355 de 25 de julio de 2016, mediante la cual se publicaron los resultados obtenidos por los aspirantes en la prueba de conocimientos, en desarrollo del concurso de méritos para la conformación del Registro Nacional de Elegibles para los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial. (Folios 44 a 50).

Copia del Acuerdo No. PSAA16-10518 del 23 de mayo de 2016, mediante el cual se autoriza a la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, la tramitación y resolución de las solicitudes de homologación como etapa previa a la iniciación del VII Curso de Formación Judicial Inicial para Jueces y Magistrados. (Folios 51 a 53).

Oficio EAJRH16-7831, del 11 de octubre de 2016, mediante el cual se informa que mediante memorando EJM16 -549, del 9 de septiembre de 2016, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla solicitó a la Unidad de Recursos Humanos adelantar las gestiones de contratación pertinente con las Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, para brindar el soporte académico, virtual, tecnológico, y aulas con ayudas audiovisuales para la ejecución del VII Curso de Formación Judicial Inicial, para los aspirantes a Magistrados y Jueces de la República de todas las especialidades y jurisdicciones de acuerdo a la propuesta presentada por la UNAD.

Se informa además, que fueron solicitados todos los soportes y documentos para la realización del contrato interadministrativo con la Universidad Nacional Abierta UNAD, y se solicitó a la Unidad de Asistencia Legal la elaboración del contrato. Fue suscrito el contrato interadministrativo el 30 de septiembre de 2016, y manifiesta que según el cronograma

elaborado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la UNAD, está consolidando el registro de las inscripciones realizadas hasta el 10 de octubre de 2016 a las 12 pm. (Folios 54 a 74).

La Escuela Rodrigo Lara Bonilla confirmó que las accionantes Maria Elena Caicedo y Melissa Andrade Ruiz, actualmente están inscritas en el curso de formación Judicial. En el caso de José Vallejo, este homologa un curso anterior.[3]

9. DECISIONES DE INSTANCIA

9.1 Sentencia de Primera Instancia

El Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral, mediante sentencia del 2 de marzo de 2016, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a los cargos públicos, en consecuencia, ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en el término de 30 días siguientes a su notificación, adelante las actuaciones que sean necesarias para continuar con la etapa del concurso previsto en el Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, en el marco de la convocatoria No. 22, para lo cual deberá dentro de este término pronunciarse respecto del Plan de Formación de la Rama Judicial y su correspondiente Plan de Inversiones, vigencia 2015, dentro del cual se contempla la realización del VII Curso de Formación Judicial Inicial.

Encontró el a quo que de conformidad con el Acuerdo PSAA15-0328 del 25 de marzo de 2015, la Sala Administrativa aprobó un presupuesto por valor de \$11'861.638.889 de los cuales la suma de \$1'753.852.092 corresponden a la vigencia de 2015 y \$10.107.786.797 a la vigencia de 2016, aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 24 de julio de 2015, adicional a lo anterior, atendiendo lo dicho por la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, se tuvo en cuenta el pronunciamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura respecto del Plan de Formación judicial, así como el informe correspondiente, razón por la cual aplica la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Bajo los anteriores supuestos fácticos y, teniendo en cuenta que ni la ley ni el Acuerdo que reglamenta la Convocatoria No 22 han establecido plazos para ejecutar cada una de las

etapas del concurso, ello no implica que sean indefinidos o superen un término razonable, pues la Ley 270 de 1996 dispuso que las convocatorias se realizarán cada dos años para mantener vigente las listas de elegibles. Como quiera que han transcurrido más de dos años desde la expedición del Acuerdo PSAA13-9939 que dio apertura a la Convocatoria No. 22 y como quiera que la labor desempeñada por la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, quien tiene a su cargo el VII Curso de Formación Judicial, no ha iniciado, concluye el juez de primera instancia que existe una vulneración de los derechos fundamentales de los actores al debido proceso, igualdad, y acceso a cargos públicos.

Mediante providencia del 4 de marzo de 2016, se adicionó la sentencia en el sentido ordenar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en el término de 30 días siguientes a su notificación, adelante las actuaciones que sean necesarias encaminadas a continuar con la etapa siguiente del concurso previsto en el Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, en el marco de la Convocatoria No.22, para lo cual deberá dentro de este término pronunciarse respecto del Plan de Formación de la Rama Judicial y su correspondiente Plan de Inversiones, vigencia 2016, dentro del cual se contempla la realización del VII Curso de Formación judicial y disponga la publicación íntegra del fallo de tutela de 2 de marzo de 2016, así como de la presente providencia en la página web de la Rama Judicial y, particularmente, en el link de la Convocatoria No. 22.

9.2 Impugnación del accionante

La decisión fue impugnada por Melissa Andrade Ruíz, quien considera que las órdenes no son suficientes para aprobar el plan de formación judicial y su correspondiente plan de inversiones. Manifiesta que lo que va a suceder es lo que aconteció en el año 2015, año en que a pesar de encontrarse aprobado el presupuesto, se dejó de ejecutar. Por consiguiente, solicita se suscriba el convenio administrativo y se expida el Acuerdo Pedagógico que rijan el curso de formación judicial consagrado en el Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, y se publique el cronograma en el que se indiquen las fechas razonables en las que se agoten los pasos.

Andrés Medina Pineda, quien coadyuva la impugnación, estima que se vulnera su derecho al debido proceso administrativo al no contemplarse fechas ciertas en los cronogramas del Acuerdo PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013.

9.3 Sentencia de Segunda Instancia

La Sección Segunda- Subsección A, del Consejo de Estado, modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en consecuencia, amparó el derecho fundamental del debido proceso administrativo y ordenó estarse a lo resuelto en el numeral tercero de la sentencia del 17 de marzo de 2016, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la acción de tutela Rad. 05001-23-22-000-2015-02566-01, y en la que se dispuso: Ordenar “al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces en el organismo correspondiente, al Director de la Unidad de Administración de Carrera Judicial y al Director de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, que dentro de los treinta (30) días siguientes a partir de la notificación de ésta providencia, emitan un cronograma con plazos razonables para la ejecución de cada una de las etapas restantes del concurso de méritos No. 22 señalado en el Acuerdo No. PSAA13-9939 de 25 de junio de 2013, para tal efecto deberá tenerse en cuenta que el término total no podrá superar un año y medio contado a partir de la celebración del contrato o convenio para la realización del curso de formación judicial, hasta la conformación del registro de elegibles. Dicho cronograma deberá ser puesto en conocimiento de la accionante y publicado en un medio de comunicación de amplia circulación nacional, así como en la página web de la Rama Judicial. Al culminar los treinta (30) días señalados, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces en el organismo correspondiente deberá remitir, en un término de cinco (5) días hábiles, al Tribunal Administrativo de Antioquía, el informe de cumplimiento de las órdenes señaladas”.

La decisión tuvo como fundamento el hecho de que efectivamente el Acuerdo PSAA 13-9939 de 25 de junio de 2013, no determinó ningún plazo exacto para la realización de las posteriores etapas del concurso de méritos, tal circunstancia constituye una patente de curso para dilatar injustificadamente la realización de las siguientes etapas del proceso y entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley 270 de 1996, artículo 164, numeral 2º, que señala que la convocatoria a concurso de méritos se efectuará cada dos años de manera ordinaria por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y sus Seccionales. Advirtió la Sección que no se desconocen los dispendiosos trámites que se necesitan para realizar el curso de formación judicial y obtener la lista de elegibles, sin embargo, no puede aceptarse que se someta a los concursantes a plazos inciertos que ponen en entredicho el debido proceso administrativo. El concurso de méritos es una

actuación administrativa que debe ceñirse a los postulados del debido proceso constitucional, y la entidad encargada de realizarlo debe someterse a unos parámetros ciertos para poder adelantar las etapas propias del concurso a efectos de concluir con la elaboración de la lista de elegibles, pues se afectan los derechos de quienes participan en las convocatorias.

El máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siguiendo el precedente por ella establecido, consideró que el hecho de que una persona no tenga conocimiento acerca de cuanto puede tardar un proceso de selección genera una incertidumbre inaceptable, cuando de ello depende el cumplimiento de una condición de acceso al cargo, que según se ha explicado, debería estar en plena claramente definida en la reglamentación del concurso. La creación de una expectativa de ser considerado para el acceso de un cargo público y que posteriormente se frustra por razones imputables a la administración y no al ciudadano, afecta la confianza en las instituciones, lo que, además, resulta incompatible con los principios de celeridad y eficacia que deben orientar la actividad de la administración.[4]

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SALA

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 12 de mayo de 2016, que modificó la sentencia del 2 de marzo de 2016, dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral, que concedió el amparo solicitado, en la acción de tutela promovida por María Elena Caicedo, José Vallejo Goyes y Melissa Andrade Ruiz contra El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, la Unidad de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución

2.1 Manifiestan los accionantes que se encuentran inscritos en la Convocatoria No.22

adelantada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para proveer los cargos de funcionarios en la Rama Judicial, cuya norma reguladora es el Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, proferido por dicha Corporación. Aducen que superaron la prueba de conocimientos que es eliminatoria y con la cual se inició el proceso para conformar la lista de elegibles.

2.2. Advierten que el proceso de selección regulado por el Acuerdo No. PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley 270 de 1996 comprende las siguientes etapas: 1) El Concurso de méritos 2) la Conformación del Registro Nacional de Elegibles, 3) La elaboración de listas de candidatos, 4) Nombramiento y 5) Confirmación. El concurso de méritos a su vez, se compone de dos etapas: la selección y la clasificación. La etapa de selección tiene dos fases, la I, que consiste en la realización de la prueba de conocimientos y psicotécnica y la fase II, el Curso de Formación judicial, ambas tienen un carácter eliminatorio. La Fase II del concurso será aplicada a los aspirantes que aprueben la prueba de conocimientos, quienes deben ser convocados a través de la página web. Dicha función está a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. El concurso se integra por dos etapas o fases, la general y la especializada. El Curso de Formación Judicial se regirá por el Acuerdo Pedagógico que profiera la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y constituye la norma rectora para su desarrollo.

2.3. Las etapas del concurso que hasta ahora se han surtido lo son: (i) la inscripción al concurso, que tuvo lugar del 2 al 12 de julio de 2013, (ii) la presentación de la prueba de conocimientos y psicotécnica la cual se realizó el 7 de diciembre de 2014[5]; (iii) la publicación de resultados el 12 de febrero de 2015 (Resolución CJRES15-20)[6]; (iv) el 24 de septiembre de 2015, fueron resueltos los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJRES15-20 de 12 de febrero de 2015.

2.4. Advierten los accionantes que hasta el momento, no se ha expedido el Acuerdo Pedagógico que rige el curso de formación judicial, como tampoco se ha citado a los discentes a su inscripción, habiendo transcurrido más de 2 años y medio desde la expedición del Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, más de un año desde la publicación de la prueba de conocimientos y 4 meses desde que el acto administrativo resolvió los recursos de reposición. Dicha conducta, a su juicio, vulneró los derechos

fundamentales de acceso a los cargos públicos y debido proceso, puesto que la lista de elegibles antes conformada, perdió su vigencia. En consecuencia, se incumplió el mandato contemplado en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, que establece que el nombramiento en provisionalidad en caso de vacancia temporal no podrá exceder de seis meses.

2.5. Manifiestan que el Acto Legislativo 002 de 2015, en su artículo 18 transitorio, literal h), dispone que los concursos de méritos que adelanta la Unidad de Carrera Judicial deben seguir su trámite sin solución de continuidad, por consiguiente, y en concordancia con el artículo 132 de la Ley 270 de 1996, la provisionalidad es un fenómeno temporal cuya duración no puede exceder los 6 meses. De igual manera, consideran que existe una vulneración del artículo 125 de la Constitución Nacional y del artículo 163 de la Ley 270 de 1996, pues aunque exista un vacío normativo, este no puede interpretarse como una autorización para omitir el deber de diligencia y celeridad en las actuaciones administrativas, y por lo tanto, existe un derecho a que las convocatorias para proveer cargos públicos concluyan dentro de un término razonable, y no se dilaten de manera indefinida.

2.6. En consideración a los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala decidir, si la ausencia de un cronograma en la Convocatoria No. 22, adelantada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para proveer los cargos de funcionarios en la Rama Judicial, dilación en la expedición del Acuerdo Pedagógico y la mora en la apertura de la inscripción del curso de Formación Judicial I, por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, vulneran los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a los cargos públicos.

2.7. Los problemas jurídicos que la presente sentencia habrá de definir son los siguientes:

(i) si existe obligación legal y constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996 y, en concordancia con el Acto Legislativo 002 de 2015, para las autoridades administrativas judiciales de realizar los concursos de méritos, cada dos años y, (ii) se estudiará si las gestiones hasta ahora adelantadas por las entidades accionadas han sido suficientes a efectos de cumplir, en un término razonable, con el mandato constitucional y legal de efectuar las convocatorias en el término fijado para ello, sin dilaciones injustificadas, y que traiga como consecuencia una espera indefinida para los

aspirantes.

2.8. Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala estudiará: (i) La procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de concursos de méritos. Reiteración de jurisprudencia, (ii) El proceso de selección en la Rama Judicial, el alcance del artículo 164 de la Ley 270 de 1996, y la obligatoriedad de realizar los concursos de méritos en la rama judicial cada dos años (iii) La convocatoria como ley del concurso y el derecho fundamental al debido proceso administrativo en los concursos de méritos Reiteración jurisprudencial. Finalmente, (iv) el estudio del caso en concreto.

3.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial residual y subsidiario, que permite la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o incluso de los particulares, en los términos prescritos por la ley. Procede cuando la persona no dispone de otro medio de defensa judicial o cuando, existiendo otro medio alternativo de protección, éste no resulta idóneo para su amparo efectivo. Asimismo, procede como mecanismo transitorio, en aquellas circunstancias en las que, a pesar de existir un medio adecuado de protección, se requiere evitar un perjuicio irremediable, por lo que se exige una perentoria acción constitucional.[7]

3.2. Pues bien, la idoneidad del medio de defensa alternativo exige una evaluación en concreto de los mecanismos de defensa existentes, razón por la cual debe estudiarse cada caso en particular, a efectos de determinar la eficacia del medio de defensa, si este tiene la aptitud necesaria para brindar una solución eficaz y expedita al quebrantamiento o amenaza del derecho fundamental que se alega vulnerado. Vistas así las cosas, si el mecanismo es eficaz, la tutela resulta ser improcedente, a menos que, como quedó expresado, se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que imponga la protección constitucional transitoria.

3.3. En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea a través

de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener.[8]

3.4. Específicamente, en lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos, se ha precisado, por parte del precedente de la Corporación, que existen dos casos en los cuales la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo: (i) “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”. (ii) “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.”[9]

3.5. La procedencia de la acción de tutela para anular los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos, tiene una inescindible relación con la necesidad de proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y debido proceso, los cuales en la mayoría de las ocasiones, no pueden esperar el resultado de un proceso ordinario o contencioso administrativo.

3.6. Ahora bien, resulta importante diferenciar la procedencia de la tutela en los casos en los cuales se controvierte un acto administrativo y los asuntos como el que nos ocupa, en el que la acción de amparo se contrae a exigir de las autoridades judiciales el cumplimiento de un proceso de selección en el término establecido por la ley y, de conformidad con lo señalado en la Convocatoria y el Acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura que reglamenta el mismo.

3.7. En estos casos, en principio, sería procedente la acción de cumplimiento, bajo el

entendido de que esta acción le otorga a toda persona natural o jurídica, así como a los servidores públicos, acudir ante las autoridades judiciales para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad o el particular, cuando asume este carácter[10]. Sin embargo, esta acción no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela[11]. Tampoco procede cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez encuentra que se configura un perjuicio irremediable.

3.8. Frente al tema, en sentencia C-1194 de 2001, la Corporación manifestó que: “Varias son las hipótesis de vulneración de los derechos por la inacción de la administración que pueden presentarse al momento de definir si procede o no la acción de cumplimiento. A saber: i) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos fundamentales de rango constitucional, es decir, derechos tutelables; ii) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos de rango constitucional que no son tutelables en el caso concreto; iii) que la inacción de la administración amenace o vulnere derechos de rango legal; iv) que la inacción de la administración no sea correlato de un derecho, sino que se trate del incumplimiento de un deber específico y determinado contenido en una ley o acto administrativo.” En el primer evento lo que procede es la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, a menos que, dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, exista otra acción judicial que resulte efectiva para la protección del derecho en cuestión.[12] En este orden de ideas, cuando se busca la protección directa de derechos fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados, se está en el ámbito de la acción de tutela, y cuando lo que se busca es la garantía de los derechos del orden legal o lo que se pide es que la administración dé aplicación a un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo que sea específico y determinado, procede la acción de cumplimiento. En todo caso, frente a cada caso concreto es el juez quien debe determinar si se pretende la protección de derechos de rango constitucional o si se trata del cumplimiento de una ley o de actos administrativos para exigir la realización de un deber omitido. Por último, en los asuntos en los cuales se presente un incumplimiento de normas administrativas, que a su vez, vulnere derechos fundamentales constitucionales, la vía idónea y adecuada lo es la acción de tutela.

3.9. En el caso sub examine, los accionantes pretenden que la Sala Administrativa del

Consejo Superior de la Judicatura realice las gestiones necesarias para expedir el Acuerdo Pedagógico que rige el curso de formación judicial, y lo aplique. Así mismo, solicitan se publique el cronograma que señale las fechas en las que se desarrollarán las etapas faltantes del concurso de méritos. La Convocatoria 22, se encuentra regulada por el Acuerdo No. PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, mediante el cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162, 164, y 168 de la Ley 270 de 1996. Por su parte, el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, establece que la convocatoria es una norma obligatoria que regula todo proceso de selección mediante concurso de méritos, y cada dos años, se efectuará el mencionado proceso, de manera ordinaria, por la Sala Administrativa de los Consejos Superior y Seccional de la Judicatura, y extraordinariamente, cada vez que, según las circunstancias, el Registro de Elegibles resulte insuficiente.

3.10. En el contexto que antecede, se advierte que la acción de tutela pretende el cumplimiento de lo señalado en la Convocatoria No. 22, regulado por el Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura, en consecuencia, la solicitud se dirige específicamente a obtener la expedición de un cronograma que permita a los actores tener fechas ciertas en el desarrollo del concurso de méritos, así como la realización de la fase que corresponde al inicio del Curso de Formación Judicial, omisión que, a juicio de los accionantes, vulnera los derechos fundamentales del debido proceso, igualdad, mérito, buena fe, respeto al acto propio y confianza legítima.

3.11. Como quiera que con la actuación hasta ahora desplegada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, se discute la vulneración de derechos fundamentales y, en consideración a que, de conformidad con lo señalado por el Consejo Superior de la Judicatura en la contestación de la acción de tutela, existen fallos que lo han obligado a declarar la nulidad de distintos actos administrativos que ya habían desarrollado gran parte de la convocatoria, no cabe duda de que la Sala Cuarta de Revisión debe realizar un estudio de fondo del presente asunto. Lo anterior, se fundamenta en la situación que actualmente enfrentan quienes participan en el concurso, sometidos a una espera desde hace más de tres años en el desarrollo de sus distintas etapas, sin que hasta el momento las gestiones y diligencias administrativas realizadas hayan sido lo suficientemente eficaces para finalizarla y, por consiguiente, obtener un

registro de elegibles a efectos de garantizar su derecho del debido proceso.

3.12. En consecuencia, existen decisiones de tutela que, en aras de proteger distintos derechos fundamentales en el transcurso de la convocatoria, han demorado el trámite de la misma. En razón de lo anterior, es indudable que el presente asunto, pone en evidencia una situación que no puede dirimirse a través de la acción de cumplimiento, en la medida en que la decisión a la que se llegue busca la protección de distintos derechos fundamentales no solo de los accionantes, sino de quienes se encuentran participando en el proceso de selección. Es así como la Sala, entiende que no se ha desconocido el principio de subsidiariedad del mecanismo de tutela, y, por consiguiente, no hay lugar a declarar su improcedencia.

4. El proceso de selección en la Rama Judicial, el alcance del artículo 164 de la Ley 270 de 1996, y la obligatoriedad de realizar los concursos de méritos en la rama judicial cada dos años

4.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y que ofrece estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público.[13] La finalidad de la carrera es que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.”[14]

4.2. La Ley 270 de 1996 señala que la carrera judicial tiene como fundamento el carácter profesional de funcionarios y empleados, la eficacia de su gestión, la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.[15] A efectos de ocupar los cargos de carrera en la rama judicial, se requiere, además de los requisitos de ley, haber superado satisfactoriamente el proceso de selección aprobado en las evaluaciones previstas en la ley y de conformidad con los reglamentos que expida el Consejo Superior de la Judicatura.[16]

4.4. Dentro de la primera de las etapas se encuentra el curso de formación judicial, el cual 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 podrá ser ofrecido por las instituciones de educación superior.[17]

4.5. 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. Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257 de la Constitución, se concluye que: “(i) el Consejo Superior de la Judicatura tiene potestad reglamentaria en el ámbito de la carrera judicial; (ii) dicha potestad implica la facultad de adoptar disposiciones que desarrollen el sentido de la ley para hacerla ejecutable, en este caso, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y (iii) la potestad en cuestión encuentra sus límites en las funciones constitucionales asignadas al Consejo Superior, lo que implica que no puede “suplantar las atribuciones propias del legislador”[18] Es así como “su actividad en esta materia debe estar orientada a procurar la vinculación a la rama judicial de los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo”.[19]

4.6. En complemento de lo anterior, y con sujeción a las preceptivas citadas, frente al tema de los concurso de méritos, el precedente de la Corporación ha establecido que el mérito y la idoneidad constituyen los principales supuestos del régimen de carrera, el cual se hace efectivo a través de un proceso de selección y evaluación (artículo 160 de Ley 270 de 1996), compuesto por diversas etapas (artículo 162), de las cuales es necesario resaltar el concurso de méritos. Éste, conforme al artículo 164 de la ley, constituye el peldaño esencial a través del cual se determina la condición de los diferentes aspirantes a ocupar cargos en la carrera judicial toda vez que determina su inclusión en el Registro de Elegibles y fija su ubicación en el mismo.[20] Es así como entendiendo que la carrera judicial persigue el acceso a la función de quienes son aptos para ello en consideración al mérito, es el concurso un proceso imprescindible a través del cual se determina la condición

de los diferentes aspirantes a ocupar cargos en la carrera judicial, toda vez que determina su inclusión en el Registro de Elegibles y fija su ubicación en el mismo.[21]

4.7. Debe destacar la Sala que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que en la designación mediante concurso público de méritos, la persona más capacitada para el ejercicio del respectivo cargo, aparea la realización de tres principios neurálgicos del Estado Social de Derecho, tales como la participación de los ciudadanos en condiciones de igualdad; la justicia que impone designar al mejor de los concursantes para la tarea de servir a la comunidad; y, la defensa del interés general, representado en la designación de la persona más adecuada para el manejo de la cosa pública.[22]

4.8. Ahora bien, en cuanto al termino para la realización de los concursos, el artículo 164 de la Ley Estatutaria de Justicia establece que la convocatoria es la norma que regula todo proceso de selección en la rama judicial y que “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”.

4.9. En consideración a lo expuesto y atendiendo a la finalidad del proceso de selección en la rama judicial, la Sala debe responder si el término de dos años constituye un plazo obligatorio para la celebración de los concursos de méritos previstos en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996.

4.10. Al respecto, en fallo del 19 de julio de 2012, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidió de la acción de cumplimiento presentada contra el Consejo Superior de la Judicatura, en la cual fue solicitado se diera cumplimiento a lo señalado en el numeral 2º del artículo 164 de la Ley 270 de 1996, y, por consiguiente, fue exigido se convocara al concurso de méritos para la provisión de empleos de la rama judicial. Señaló el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa que la norma invocada efectivamente dispone de un término para efectuar las convocatorias y para proveer las vacantes que se presenten en la rama judicial, no obstante lo anterior, se busca con dicha preceptiva que, de manera prioritaria, se provean los cargos que se hallen vacantes, con el fin de no lesionar la continuidad y las exigencias del servicio público en materia de administración de justicia. Agrega la Sección Quinta, que en el caso de que se

llegasen a acoger las pretensiones de la acción, se podrían lesionar los derechos fundamentales de las personas que actualmente hacen parte de los registros de elegibles, quienes ya han superado las etapas propias del concurso, con lo cual se vulneraría lo señalado en el artículo 125 de la Constitución.

4.11. Considera la Sala que el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, establece una obligación en cuanto a la realización del proceso de selección para proveer los cargos de funcionarios de la rama judicial cada dos años, lo anterior, teniendo en cuenta que este proceso de selección, conforme lo ya expuesto, busca proveer la vacante existente con la mejor opción, sobre la base de que la carrera judicial tiene en el principio del mérito el fundamento principal para su ingreso.[23] En consecuencia, con el fin de que los servidores judiciales sean las personas con mayor experiencia conocimiento e idoneidad, deben entonces las autoridades administrativas judiciales cumplir con la función de procurar la vinculación de funcionarios idóneos, lo que debe buscarse a través de los procesos de selección establecidos en la ley para ello. Es así como el Consejo Superior de la Judicatura está en la obligación de desplegar la gestión necesaria, no solo para reglamentar la convocatoria de conformidad con lo dispuesto en la ley estatutaria de justicia, sino para el cumplimiento de procesos ágiles que permitan contar con un registro de elegibles al momento de presentarse las vacantes, funciones que le son encomendadas conforme la normativa constitucional y legal que regula el tema.

4.12. En relación con lo anterior, la interpretación que debe darse a la norma es que constituye una obligación por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Seccionales, realizar todas las actuaciones y gestiones que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996. Y es que efectivamente se impone el deber de garantizarse la existencia de un registro de elegibles, no solo porque este tiene un término de vencimiento[24], sino, porque se establece la posibilidad de que, de manera extraordinaria, cuando el registro resulte insuficiente, deba la Sala Administrativa realizar una convocatoria. Garantizar la continuidad del vínculo y las exigencias de la administración de justicia no puede ser el alcance que debe fijarse a dicha normativa. El objetivo de establecer un término para la realización de las convocatorias en la Carrera judicial, es precisamente garantizar la existencia de un registro de elegibles que permita dar cumplimiento al principio del mérito. Esta exégesis además, es la que más se ajusta a los postulados de un Estado Social de Derecho en el cual la excelencia en la

administración de justicia y el cumplimiento de los principios que rigen la carrera administrativa son los que deben imperar, y que se acompañan, además, con los principios de igualdad, mérito, eficiencia en la administración pública y estabilidad en el empleo.

5. La convocatoria como ley del concurso y el derecho fundamental al debido proceso administrativo en los concursos de méritos. Reiteración

5.1. Como se ha expuesto en las líneas que anteceden, el principio del mérito constituye una de las bases del sistema de carrera, en consecuencia, es el sustento de todo proceso de selección. Persigue asegurar la eficiencia de la administración, así como garantizar el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de las personas que demuestren las mejores capacidades para ocupar el cargo y, de esta forma, puedan optimizarse los resultados que se obtienen con el ejercicio del cargo de carrera.[25] La Ley 909 de 2009 regula el sistema de carrera administrativa, y la define como norma reguladora de todo concurso, que obliga tanto a la administración como a las entidades contratadas y a sus participantes.[26] Al respecto, ha precisado la Corporación, que: “el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”[27]

5.2. Conviene destacar entonces que las normas de un concurso público de méritos fijan en forma precisa y concreta cuáles son las condiciones que han de concurrir en los aspirantes y establecen las pautas y procedimientos con los cuales deben regirse[28]. Se trata de reglas que son inmodificables, por cuanto se afectan principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.

5.3. En este orden de ideas, la Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y

procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso por factores exógenos sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, de esta forma, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen la convocatoria para proveer los cargos de carrera administrativa[29].

5.4. Frente al tema, la Sala Plena de la Corporación en sentencia SU-913 de 2009 determinó que: “(i) las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de derechos fundamentales; (ii) a través de las reglas obligatorias del concurso, la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad en cada etapa se encuentra previamente regulada; (iii) se quebranta el derecho al debido proceso y se infiere un perjuicio cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. En este punto, esta Sala de Revisión estima que si por factores exógenos las reglas del concurso varían levemente en alguna de sus etapas, las modificaciones que hacen parte integral de la convocatoria inicial, deben ser plenamente conocidas por los partícipes para que de esta forma se satisfagan los principios de transparencia y publicidad que deben regir las actuaciones de la administración y no se menoscabe la confianza legítima que los participantes han depositado en los parámetros fijados para acceder a un cargo de carrera administrativa; y, (iv) cuando existe una lista de elegibles que surge como resultado del agotamiento de las etapas propias del concurso de méritos, la persona que ocupa en ella el primer lugar detenta un derecho adquirido en los términos del artículo 58 Superior, que no puede ser desconocido.[30]

5.5. La convocatoria en el régimen especial de la Rama Judicial

5.5.1. En el régimen especial de la carrera judicial, el artículo 113 establece las formas de provisión de los cargos, indicando que estos se efectuarán en propiedad siempre y cuando se superen todas las etapas del proceso de selección. Además señala que, una vez producida la vacante, la entidad nominadora solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura (...) el envío de la correspondiente lista de candidatos.

5.5.2. La Ley Estatutaria de Justicia regula el proceso de selección en la rama judicial, el cual consta de una etapa de selección, en la que se escogen los aspirantes que integran la lista de elegibles, y la de clasificación, que tiene por objeto establecer el orden del registro. Es así como la provisión de los cargos en la rama judicial, tiene como fundamento el principio del mérito y la transparencia entre quienes pretenden ingresar a la administración de justicia, lo cual debe realizarse a través de un proceso de selección, previo un concurso público abierto.[31]

5.5.3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 270 de 1996 las formas de provisión de los cargos de la Rama Judicial, pueden ser en propiedad,[32] provisionalidad[33] o en encargo,[34] los cargos vacantes en forma definitiva deben ser ocupados en propiedad por quienes hayan superado todas las etapas del proceso de selección.

5.5.4. En sentencia T-470 de 2007, la Corporación señaló que “el concurso se desenvuelve como un trámite estrictamente reglado, que impone precisos límites a las autoridades encargadas de su administración y ciertas cargas a los participantes. De manera particular, en orden a garantizar la transparencia del concurso y la igualdad entre los participantes, el mismo debe desenvolverse con estricta sujeción a las normas que lo rigen y en especial, a las que se hayan fijado en la convocatoria, que como se señala en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, es la ley del concurso. Quiere esto decir que se reducen los espacios de libre apreciación por las autoridades en la medida en que, en la aplicación rigurosa de las reglas está la garantía de imparcialidad en la selección fundada en el mérito”.

5.5.6. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura como se dijo en el acápite 4 (supra 4.5 y 4.6), es la encargada de reglamentar y dictar las pautas del concurso así como las pruebas que integran la etapa de selección y el curso de formación judicial.[35] A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expide los Acuerdos que regulan las convocatorias que a su vez reglamentan el concurso para proveer los cargos para los funcionarios y empleados de la rama judicial. En este tipo de acuerdos se regulan temas como la inscripción, las etapas del concurso, el procedimiento a seguir (citaciones, notificaciones y recursos), atendiendo a los lineamientos generales señalados en los artículos 162 a 164 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

5.5.7. En resumen, la convocatoria en el concurso público de méritos es la norma que de manera fija, precisa y concreta reglamenta las condiciones y los procedimientos que deben cumplir y respetar tanto los participantes como la administración. Son reglas inmodificables, que tienen un carácter obligatorio, que imponen a la administración y a los aspirantes el cumplimiento de principios como la igualdad y la buena fe. Las reglas del concurso autovinculan y controlan a la administración, y se vulnera el derecho del debido proceso cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Solo en casos excepcionales, y por “factores exógenos”, como señala el precedente de la Corporación, cuando se varían las etapas o normas, dicha modificación debe ser publicitada a los participantes. Reglas que deben ser precisas y concretas, con el fin de que los aspirantes tengan un mínimo de certeza frente a las etapas del proceso de selección y la duración de las mismas, que no los someta a una espera indefinida y con dilaciones injustificadas.

5.5.8. Pues bien, teniendo en cuenta los anteriores supuestos, la Sala procede a revisar en el caso concreto los motivos expuestos por el tribunal de instancia en orden a concluir si es necesario amparar los derechos fundamentales invocados.

6. Caso en concreto

6.1. El proceso de selección regulado por el Acuerdo No. PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, que reglamenta el concurso de méritos que debe organizar y realizar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley 270 de 1996, se compone de dos etapas: la selección y la clasificación. La etapa de selección tiene dos fases, la etapa I, que consiste en la realización de la prueba de conocimientos y psicotécnica y la fase II, el Curso de Formación judicial. Ambas tienen un carácter eliminatorio. La Fase II del concurso será aplicada a los aspirantes que aprueben la prueba de conocimientos, quienes deben ser convocados a través de la página web. De conformidad con el cronograma que aparece publicado en la página web de la Rama Judicial,[36] el proceso de selección inició el 2 de julio de 2013 con la inscripción de los aspirantes y, hasta el momento, solo se ha agotado la etapa de concurso de méritos, la cual comprende la selección y clasificación de los aspirantes, habiéndose practicado las pruebas de conocimientos y psicotécnicas, que corresponden a la Fase I, y encontrándose en trámite la Fase II, que corresponde al Curso de Formación

Judicial.

6.2. A juicio de los accionantes, este extenso lapso de tiempo vulnera los derechos fundamentales de acceso a los cargos públicos y debido proceso, puesto que en la actualidad se encuentra vencida la lista de elegibles conformada para el último concurso efectuado por la rama judicial, incumpléndose en consecuencia, el mandato contemplado en el artículo 132 de la Ley 270 de 1996, que establece que el nombramiento en provisionalidad en caso de vacancia temporal no podrá exceder de seis meses. Adicional a lo anterior, se advierte que existe una obligación de realizar los procesos de selección cada dos años, esto con fundamento en lo contemplado en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996 y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 002 de 2015, que, en su artículo 18 transitorio, literal h), dispone que los concursos de méritos que adelanta la Unidad de Carrera Judicial deben seguir su trámite sin solución de continuidad, concluir en un término razonable, y no pueden dilatarse de manera indefinida.

6.3. En consideración a los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala decidir, si la gestión hasta ahora adelantada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en la Convocatoria No. 22, efectuada para proveer los cargos de funcionarios en la Rama Judicial, vulneró los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a los cargos públicos de los accionantes, lo anterior teniendo en cuenta que las convocatorias que realice la rama judicial deben efectuarse cada dos años.

6.4. En virtud de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión (i) dará respuesta al interrogante planteado en cuanto a si el mandato contemplado en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el Acto Legislativo 002 de 2015, constituye una obligación para las autoridades administrativas judiciales en la medida en que los obliga a realizar los concursos de méritos, cada dos años y, (ii) se estudiará si las gestiones hasta ahora adelantadas por las entidades accionadas han resultado suficientes a efectos de cumplir, en un término razonable, con el mandato constitucional y legal de efectuar las convocatorias en el término fijado para ello y sin dilaciones injustificadas.

6.5. En relación con el primero de los problemas jurídicos señalados, en el acápite cuarto de la presente providencia se concluyó que el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, establece una obligación de realizar los procesos de selección para proveer los cargos de funcionarios de la rama judicial cada dos años, esto teniendo en cuenta que: 1) la carrera judicial tiene en el principio del mérito el fundamento principal para su ingreso; 2) el artículo 164 de la Ley 270 de 1996 tiene como objetivo garantizar la existencia de un registro de elegibles, motivo por el cual se establece un término para la realización de las convocatorias; 3) la Ley 270 de 1996 propugna por la vinculación de los servidores más idóneos y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, los aspirantes deben haber superado satisfactoriamente el proceso de selección, así como aprobar las evaluaciones previstas por la ley y, 4) las normas que regulan los tipos de nombramientos en la rama judicial, establecen un término que no podrá exceder de seis meses para la provisionalidad de sus funcionarios, mientras se designa al titular por el sistema de selección. En resumen, todo el diseño legislativo se inclina a proveer los cargos de la rama judicial con el personal que ha superado los procesos de selección.

6.6. Con sujeción a lo anterior, constituye un imperativo para el Consejo Superior de la Judicatura cumplir los términos previstos para realizar los concursos en la rama judicial y, por consiguiente, dedicar sus esfuerzos a que se conforme la lista de elegibles con quienes hayan superado las etapas de clasificación y selección, tomando en cuenta que este registro tiene una vigencia de cuatro años. Es así como debe reglamentar, adoptar y ejecutar todas las medidas que considere pertinentes a efectos de cumplir lo señalado en la Ley Estatutaria de Justicia.

6.7. Ahora bien, le corresponde a la Sala estudiar si las gestiones hasta ahora adelantadas por las entidades accionadas han resultado suficientes a efectos de cumplir en un término razonable con el mandato constitucional y legal de efectuar las convocatorias en el término fijado para ello.

6.8. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No.PSAA13-9939, hasta el momento se han agotado las etapas de inscripción y practicado las pruebas de conocimientos y psicotécnicas. Debe advertirse que el presente acuerdo no establece término alguno en relación con las fases y etapas del proceso de selección como son el curso de formación judicial y la etapa clasificatoria.

6.9. De las respuestas enviadas por las entidades accionadas se encuentra lo siguiente: Se informa por parte de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla que ya fue adoptado el Acuerdo Pedagógico[37] que regirá el VII Curso de Formación Judicial, y que además fue publicado el Cronograma para la Convocatoria 22 (cronograma que no fue incluido en el Acuerdo que regula el Concurso):

Actividad

Fecha inicial

Fecha final

Presentación de Solicitudes de Homologación

15 de junio de 2016

30 de junio de 2016

Resolución homologaciones

22 de julio de 2016

22 de julio de 2016

Notificación del Acto Administrativo

25 de julio de 2016

29 de julio de 2016

Término para interposición de recursos de reposición

1 de agosto de 2016

12 de agosto de 2016

Término para resolver recursos de reposición

16 de agosto de 2016

26 de agosto de 2016

Publicación del Acto Administrativo que resuelve los recursos de reposición

30 de agosto de 2016

30 de agosto de 2016

Inscripciones del VII Curso de Formación Judicial Inicial

3 de octubre de 2016

10 de octubre de 2016

Desarrollo del VII Curso de Formación Judicial Inicial

5 de noviembre de 2016

30 de julio de 2017

Publicación de notas Finales del VII Curso de Formación Judicial Inicial

14 de agosto de 2017

14 de agosto de 2017

Notificación del Acto Administrativo que publica las notas finales del VII Curso de Formación Judicial Inicial

15 de agosto de 2017

22 de agosto de 2017

Término para interposición de recursos de reposición contra el Acto Administrativo que Publica las notas Finales del VII Curso de Formación Judicial Inicial

23 de agosto de 2017

Término para resolver recursos de reposición

6 de septiembre de 2017

7 de Noviembre de 2017

Publicación la resolución que resuelve los recursos de reposición, con las notas finales del VII Curso de Formación Judicial Inicial

8 de Noviembre de 2017

15 de Noviembre de 2017

Expedición de los Registros Nacionales de Elegibles

20 de noviembre de 2017

20 de noviembre de 2017

Publicación de los Registros Nacionales de Elegibles

21 de noviembre de 2017

27 de noviembre de 2017

Término para interposición de recursos de reposición

28 de noviembre de 2017

12 de diciembre de 2017

Resolución de recursos

13 de diciembre de 2017

28 de febrero de 2018

Vigencia de los Registros Nacionales de Elegibles

8 de marzo de 2018

7 de marzo de 2022

6.10. Hasta el momento se encuentran resueltas y tramitadas las solicitudes de homologación de los aspirantes[38], actuando en cumplimiento de la acción de tutela interpuesta por Carmen Quintero Cárdenas[39].

6.11. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, manifestaron que con el memorando EJM16-549 del 9 de septiembre de 2016, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla solicitó a la Unidad de Recursos Humanos, adelantar las gestiones de contratación pertinentes con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, para brindar el soporte académico y virtual. De otra parte, también fue solicitado al Comité de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el estudio y aprobación de los documentos y soportes para la realización del contrato Interadministrativo con la UNAD.[40]

6.13. De conformidad con el cronograma que aparece en la página web de la Rama Judicial, se observa que entre el 19 y 20 de noviembre está prevista la inducción del Acuerdo Pedagógico y Temas Transversales, del Curso de Formación Judicial, el cual tiene un desarrollo cronológico que se extiende hasta el 24 de noviembre de 2017.[42]

6.14. De las pruebas recaudadas y efectuando un análisis de la actuación hasta ahora realizada por las entidades accionadas en la Convocatoria 22 y que se viene adelantando según el nuevo cronograma, se evidencia lo siguiente: el concurso que actualmente adelanta la rama judicial, inició desde el año 2013, habiendo transcurrido más de tres años desde que se realizó la convocatoria. Sin duda, el proceso ha sido detenido por: (i) numerosas acciones de tutela, cuyas órdenes, en muchas ocasiones, causan un retroceso en las etapas que se vienen desarrollando, y (ii) la demora también obedece a una falta de planificación en el cronograma de actividades del concurso, el cual se regula por el Acuerdo

expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y que no contiene plazos fijos y precisos para el desarrollo de las etapas. Estima la Sala que deben las entidades administrativas encontrar los mecanismos que permitan dentro del marco de la igualdad y respeto del derecho de defensa de los participantes, evitar retrasos en el desarrollo de la convocatoria, así como desde el inicio, desarrollar una agenda con fechas ciertas para las etapas del concurso.

6.15. En relación con las numerosas acciones de tutela que han retrasado el proceso, se observa que, en principio, cada una de las distintas fechas y modificaciones en las etapas a desarrollar han sido publicitadas en la página web. A juicio de la Sala, esta no es la única obligación de las entidades administrativas a efectos de no vulnerar derechos fundamentales como el debido proceso. Es imprescindible recordar que la carrera administrativa busca el óptimo funcionamiento del servicio público, y la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas de acceder al desempeño de los cargos públicos, (Art. 40-7 C.P.) en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades.[43] Es así como se requiere de las entidades administradoras un manejo diligente de las convocatorias a efectos de cumplir, en un término perentorio, los procesos de selección. Como quiera que el régimen de carrera especial de la Rama Judicial demanda un proceso adicional como es el Curso de Formación Judicial, (cuya duración es aproximadamente un año)[44], debe tenerse en cuenta dicha situación a efectos de crear un cronograma que no se extienda indefinidamente para los aspirantes, más cuando la normativa constitucional y legal impone que, en lo posible, el nombramiento de los funcionarios se realice con base en una lista de elegibles, razón por la cual se ordena realizar las convocatorias cada dos años.

6.16. De conformidad con las precedentes manifestaciones se observa que el Consejo Superior de la Judicatura, si bien ajustó la Convocatoria 22 a un cronograma definido, el cual se encuentra debidamente publicado, la vulneración del debido proceso persiste como quiera que al momento de fijar El Acuerdo PSAA13-9939 (acuerdo que rige actualmente y que regula la convocatoria), no consagró en los aspectos antes reseñados como son el curso de formación judicial y la etapa clasificatoria fechas definidas y ciertas para el desarrollo de las etapas del concurso y, además, por cuanto se evidencia que conforme los artículos 162 a 164 de la Ley Estatutaria, las listas de elegibles se encuentran vencidas[45], razón por la cual para cuando salgan las nuevas listas, se incumpliría lo dispuesto en la Ley 270 de

1996.

6.17. La Sala Cuarta de Revisión encuentra que el Curso de Formación Judicial inició, lo cual se acopla con un marco jurídico y teórico diseñado para ello, a efectos de cumplir con lo dispuesto en la Ley 270 de 1996 y el artículo 125 de la Constitución, en consecuencia, cualquier orden adicional en este proceso en curso, se estima, podría ser gravoso para quienes ya se encuentran en cumplimiento del nuevo cronograma, no obstante lo anterior, se ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que debe realizar una nueva Convocatoria la cual debe iniciar a más tardar en marzo de 2020, o antes de ser necesario si la lista de elegibles de la Convocatoria 22 se agota, la cual debe contener no solo las pautas, términos y condiciones de la misma, sino que, además, debe establecer un cronograma con fechas precisas y concretas para su desarrollo, tomando en consideración los lapsos de tiempo necesarios que permitan el cumplimiento de la misma, y que garanticen una nueva lista de elegibles al momento de vencer la originada con la Convocatoria 22. Lo anterior, por cuanto se evidencia que el derecho de acceder a los cargos públicos deviene del cumplimiento de las normas legales y constitucionales que prevén la realización de concursos que señalen las condiciones, procedimientos y plazos precisos para su realización. Dicha regla viene siendo desconocida por el Consejo Superior de la Judicatura cuando no realiza los concursos ni gestiona procesos diligentes y eficaces tendientes a mantener una lista de elegibles vigente, a efectos de nombrar los funcionarios que han superado un proceso de selección, lo que constituye una vulneración del debido proceso.

7. CONCLUSIONES Y DECISIÓN A ADOPTAR

De la anterior exposición se colige que constituye un imperativo para el Consejo Superior de la Judicatura cumplir los términos previstos para realizar los concursos en la rama judicial y, por consiguiente, dedicar sus esfuerzos a que se conforme la lista de elegibles con quienes hayan superado las etapas de clasificación y selección, tomando en cuenta que este registro tiene una vigencia de cuatro años. Es así como debe reglamentar, adoptar y ejecutar todas las medidas que considere pertinentes a efectos de cumplir lo señalado en la Ley Estatutaria de Justicia al respecto.

Se requiere de las entidades administradoras un manejo diligente de las convocatorias y como quiera que el proceso especial de la carrera judicial de la Rama demanda de un

proceso adicional como es el Curso de Formación Judicial, (cuya duración es aproximadamente un año), debe tenerse en cuenta dicha situación a efectos de crear un cronograma que no se extienda indefinidamente para los aspirantes, más cuando la normativa constitucional y legal impone que, en lo posible, el nombramiento de los funcionarios se realice con base en una lista de elegibles.

Se vulnera el derecho del debido proceso cuando las autoridades administrativas encargadas de realizar los procesos de selección no realizan convocatorias que, de manera precisa, y concreta señalen las condiciones, pautas procedimientos y presenten un cronograma definido para los aspirantes, regla que viene siendo desconocida por el Consejo Superior de la Judicatura cuando no realiza los concursos y no planea y ejecuta procesos diligentes y eficaces tendientes a mantener una lista de elegibles a efectos de nombrar los funcionarios de la carrera judicial. Esto por cuanto el derecho de acceder a los cargos públicos deviene del cumplimiento de las normas legales y constitucionales que prevén la realización de procesos de selección.

Con sujeción a la precedente argumentación la acción de tutela de la referencia está llamada a prosperar, razón por la cual esta Sala modificará la sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual se modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral. En consecuencia, se ordenará al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, que deberá realizar todas las gestiones y actuaciones que le permitan iniciar una nueva Convocatoria para el concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial. Proceso de Selección que debe iniciar a más tardar en marzo de 2020, o antes de ser necesario, el cual debe contener no solo las pautas, términos y condiciones del mismo, sino que además debe establecer un cronograma con fechas precisas y concretas para su desarrollo, tomando en consideración los lapsos de tiempo necesarios que permitan el cumplimiento de la misma, y que garanticen una nueva lista de elegibles al momento de vencer la originada con la Convocatoria 22.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- MODIFICAR la decisión proferida por la Sección Segunda Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 12 de mayo de 2016, mediante la cual se modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral, el 2 de marzo de 2016, en el sentido de ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, que debe realizar todas las gestiones y actuaciones que le permitan iniciar una nueva Convocatoria para el concurso de méritos para la provisión de los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial. Proceso de Selección que debe iniciar a más tardar en marzo de 2020, o antes de ser necesario, el cual debe contener no solo las pautas, términos y condiciones del mismo, sino que además, debe establecer un cronograma con fechas precisas y concretas para su desarrollo, tomando en consideración los lapsos de tiempo necesarios que permitan el cumplimiento de la misma, y, garanticen una nueva lista de elegibles al momento de vencer la originada con la Convocatoria 22.

SEGUNDO.- Se confirma en lo restante.

TERCERO.-Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

[1] Sentencia del 2 de marzo de 2016

[2] Convocatoria No. 20 Sentencia de tutela del 25 de agosto de 2005, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería; Sentencia de tutela proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Nariño del 27 de agosto de 2015; Sentencia de tutela del Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de Nariño, del 1º de septiembre de 2015. Concurso de Méritos para la provisión de cargos de empleados de Tribunales y Juzgados y Centro de Servicios Sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior de Montería el 20 de agosto de 2015, Sentencia proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas, Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 4 de septiembre de 2015, Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá el 17 de septiembre de 2015. Sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 29 de septiembre de 2015.

[3] Confirmación Telefónica.

[4] Consejo de Estado, Acción de tutela 2015-01960-01 (AC).

[5]

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-administracion-de-carrera-judicial/citacion-a-prueba-de-conocimientos-y-psicotecnica>.

[6]

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-administracion-de-carrera-judicial/resultados-pruebas-de-conocimiento>

[7] T-946 de 2009.

[8] Ver entre otras sentencias T-509 de 2011, T-748 de 2013 y T-748 de 2015.

[9] T-315 de 1998.

[11] Artículo 9º de la Ley 393 de 1997 La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

[12] C-1194 de 2001.

[13] C-049 de 2006, T-319 de 2014.

[14] Su446 de 2011.

[15] Artículo 156 de la Ley 270 de 1996.

[16] Artículos 156 y 160 de la Ley 270 de 1996.

[17] Artículo 168 de la Ley 270 de 1996 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.

[18] SU539 de 2012.

[19] Ibídem

[20] SU-466 de 2011.

[21] Ibídem

[22] T-315 de 1998.

[23] T-521 de 2006.

[24] “La inscripción individual en el registro tendrá una vigencia de cuatro años.” (artículo 165 de la Ley 270 de 1996).

[25] T-090 de 2013

[26] Artículo 31 de la Ley 909 de 2009

[27] SU 446 de 2011

[28] C-588 de 2009.

[29] T-090 de 2013.

[30] T-090 de 2013.

[31] C-333 de 2012 y C-542 de 2013, citada en la sentencia T-319 de 2014.

[32] “Para los empleos en vacancia definitiva, en cuanto se hayan superado todas las etapas del proceso de selección si el cargo es de Carrera, o se trate de traslado en los términos del artículo siguiente.”

[33] “El nombramiento se hará en provisionalidad en caso de vacancia definitiva, hasta tanto se pueda hacer la designación por el sistema legalmente previsto, que no podrá exceder de seis meses, o en caso de vacancia temporal, cuando no se haga la designación en encargo, o la misma sea superior a un mes”.

[34] “El nominador, cuando las necesidades del servicio lo exijan, podrá designar en encargo hasta por un mes, prorrogable hasta por un período igual, a funcionario o empleado que se desempeñe en propiedad. Vencido este término procederá al nombramiento en propiedad o provisionalidad según sea el caso, de conformidad con las normas respectivas.”

[35] Artículo 164 y 168 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia

[3 6]

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-administracion-de-carrera-judicial/cronograma>

[38] Resolución No. PSAA16-10518 del 23 de mayo de 2016 (folio 51 a 53).

[39] Resolución CJRES16-488 de septiembre 28 de 2016 (por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo judicial, (folio 44 a 50).

[40] Folio 54 del CC

[41] Folio 59 a 70 del CC

[42]

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-administracion-de-carrera-judicial/curso-de-formacion-judicial5>

[43] C-288 de 2014.

[44] Según el cronograma señalado por el Consejo Superior de la Judicatura.

[45] <https://www.ramajudicial.gov.co/registros-de-elegibles>