



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

CONSEJERA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación No. 05001-23-33-000-2015-01687-01

Tutelante: **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ**

Tutelado: NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN -
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

Acción de tutela – Fallo de segunda instancia

Decide la Sala la impugnación presentada por la tutelante contra el fallo proferido el 10 de septiembre de 2015, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el cual negó al amparo invocado con la tutela¹.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Con escrito radicado el 3 de septiembre de 2015 en la Oficina Judicial de Medellín, la señora **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ**, interpuso tutela contra la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –Oficina de Selección y Carrera- y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, a fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso al desempeño de cargos públicos².

2. Hechos

Manifestó en los hechos de la acción que:

2.1. La Procuraduría General de la Nación el 23 de enero del año en curso, fijó la convocatoria No. 6 de 2015, para proveer el cargo de Procurador Judicial II en la Delegada para la Conciliación Administrativa. En la Resolución No. 40 de 2015 se fijaron los requisitos para el cargo, a saber: i) ser colombiano de nacimiento; ii) no estar incurso en inhabilidad o

¹ Folio No. 58.

² Folios Nos. 1 a 4.



incompatibilidad; iii) no haber llegado a la edad de retiro forzoso; iv) título de abogado y, finalmente, v) 8 años de experiencia profesional.

2.2. El 19 de febrero de 2015 cargó los documentos en la plataforma dispuesta por la Procuraduría General de la Nación para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos.

2.3. El 20 de abril de 2015, la entidad accionada publicó la lista de admitidos y no admitidos, encontrándose la señora CARMONA ÁLVAREZ, dentro de éstos últimos, estableciendo como causal de inadmisión la no demostración de experiencia profesional exigida.

2.4. En vista de lo anterior, interpuso el recurso de reposición contra la resolución con la que fue inadmitida, pues consideró que con la certificación del Área de Administración Documental de la Rama Judicial, cumplía el tiempo de experiencia, pues allí se certificó los cargos ejercidos en 20 años de carrera judicial al servicio del Estado, así como de la certificación expedida por la Universidad Santo Tomás del tiempo que ha sido docente.

2.5. La Procuraduría General de la Nación, mediante Resolución No. 268 de 2015, confirmó la inadmisión al concurso, decisión que apeló, recurso que fue resuelto desfavorablemente mediante el Acto Administrativo No. 164 del 24 de junio del año en curso.

3. Fundamentos y petición

Como fundamento de su acción consideró que existió un actuar negligente e incongruente, por parte de la Procuraduría General de la Nación, pues al desconocer la certificación expedida por el “(...) *Área de Administración Documental de la Rama Judicial del Poder Público {con la que} se clarific{ó} de manera contundente, como cumpl{e} a cabalidad y en sobre manera el requisito impuesto, en lo referente a la Experiencia –sic- Profesional –sic- adquirida con posterioridad a la fecha de graduación (...)*”, con lo que afectó sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso al desempeño de cargos públicos. Citó como soporte jurisprudencial la sentencia T-604 de 2013. Como pretensión en la acción constitucional, solicitó³:

“(...) **ORDENAR** a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**... de manera inmediata, proceda a dejar sin efectos las resoluciones 268 del 9 de mayo de 2015 y 164 del 24 de junio de 2015, y por tanto realice las gestiones administrativas

³ Folio No. 2 vuelto.



necesarias para que sea admitida en la convocatoria 006-2015 y se continúe con el proceso de selección...

ORDENAR a la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**... de manera inmediata, a incluir{la} dentro de la convocatoria 006-2015 y se continúe con el proceso de selección (...). Negrilla es del texto original.

4. Trámite en primera instancia

Con auto de 4 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la tutela, negó la medida provisional y ordenó notificar la decisión a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**⁴.

Enviadas las respectivas comunicaciones, las anteriores entidades guardaron silencio⁵.

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 10 de septiembre de 2015, negó el amparo solicitado por la señora **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ**, bajo los siguientes argumentos:

“(...) Es claro que el documento presentado para acreditar la experiencia en la Rama Judicial, no cumplía con los requisitos exigidos por cuanto solo relacionaba el cargo desempeñado al momento y no especificaba desde cuándo venía desempeñando dicho cargo ni cuáles otros cargos había desempeñado con anterioridad y tampoco era posible para las autoridades del concurso dedicar del documento la información faltante.

Obsérvese que los documentos que acreditan la experiencia laboral de la accionante con el cumplimiento de los requisitos exigidos, tiene como fecha de expedición el 27 de agosto, quedando claro que los está acreditando ante el Juez constitucional y que no lo hizo en su oportunidad ante la Procuraduría (...)”⁶.

6. Actuaciones posteriores al fallo de primera instancia

A folios No. 60 a 90 del expediente se observa la contestación de la tutela por parte de la Procuraduría General de la Nación, radicada en el Tribunal Administrativo del Antioquia el **21 de septiembre de 2015**, fecha para la cual ya se había proferido el fallo de primera instancia.

7. Impugnación

Inconforme con la anterior decisión la señora **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ** la impugnó, sostuvo que no comparte los argumentos del Tribunal Administrativo de Antioquia, pues en ningún

⁴ Folios Nos. 39 y 40.

⁵ Folios Nos. 41 a 45.

⁶ Folios Nos. 49 a 54.



momento pretendió hacer valer ningún documento que no aportó a la convocatoria, pues sería contrario a la lealtad procesal. Y frente a la vulneración de las entidades accionadas manifestó:

“(…) al proceder a rechazar sin ningún tipo de fundamento congruente con los documentos válidamente aportados al citado concurso de méritos, vulneró de manera tajante {su} derecho al debido proceso, igualdad y acceso a cargos públicos, nótese pues con en –sic- la certificación cargada de manera digital, se expone de manera precisa {su} vinculación al servicio del Estado, sin ningún tipo de novedad de retiro, sino por el contrario exponiendo uno a uno los cargos ejercidos por esta ciudadana que en la actualidad ostenta el Cargo –sic- de Juez Veinte Laboral del Circuito de Medellín (…).”

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación de la acción de tutela instaurada por la señora **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ**, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 2591 de 1991 y en el artículo 2 del Acuerdo No. 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Asunto bajo análisis

De conformidad con los antecedentes y la impugnación presentada, corresponde a la Sala determinar:

- i) En primera medida, sí la acción de tutela es procedente cuando se cuestionan aspectos relativos a los concursos de méritos.
- ii) Superado lo anterior, verificar si se violaron los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso al desempeño de cargos públicos, al ser inadmitida la accionante al no demostrar, supuestamente, la experiencia exigida del cargo para el que se inscribió, a partir de los documentos que subió a la plataforma dispuesta por la Procuraduría General de la Nación.

3. De la acción de tutela

Conforme lo preceptúa el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección **inmediata** de sus derechos fundamentales cuandoquiera que resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades públicas o, excepcionalmente, de particulares.

Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en



el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes.

En ese orden de ideas, resulta evidente que el mecanismo de amparo demanda la concurrencia de determinados presupuestos procesales que le son inherentes, como son la subsidiariedad, la inmediatez y, si es del caso, la inminencia de un perjuicio irremediable, sin los cuales no le es dable al juez constitucional inmiscuirse en determinada controversia y, mucho menos, acometer las diferentes subreglas dispuestas por la jurisprudencia.

Lo anterior tiene como objetivo salvaguardarla de un uso inadecuado, irracional y desmesurado, que podría desnaturalizar su valor preeminente y especial dentro del ordenamiento jurídico y, de contera, atentar contra el fin superior que el Constituyente Primario le confirió.

4. Procedibilidad de la acción de tutela en los concursos de méritos

La Corte Constitucional T-170 del 1 de abril de 2013 con ponencia del doctor JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, reiteró la línea jurisprudencial de esta Corporación respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de decisiones adoptadas dentro de los concursos de méritos para proveer cargos públicos, al sostener:

“(…) Ahora bien, en lo que se refiere a las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de méritos, esta corporación ha sostenido que quienes se sientan afectados por ellas pueden acudir a las pretensiones señaladas en el Código Contencioso Administrativo para controvertirlas. Sin embargo, ha admitido que en algunos casos dichas vías no resultan idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados⁷, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes⁸ (…).”

En igual sentido, se ha pronunciado esta Sección del Consejo de Estado, de permitir el uso de la tutela contra actos dictados dentro un concurso de méritos, siempre y cuando no existiera ya lista de elegibles definitiva, así se indicó en sentencia del 22 de enero de 2015, radicado No. 11001-03-15-000-2014-03437-00, con ponencia del Consejero ALBERTO YEPES BARREIRO (E), en los siguientes términos:

“(…) La Sala con fundamento en la sentencia de la Corte Constitucional T-388 de 1998, ha sostenido que la tutela procede para proteger los derechos fundamentales vulnerados, con ocasión de los concursos de méritos adelantados para proveer empleos públicos, porque las acciones contenciosas no son eficaces para protegerlos de manera rápida y urgente, como sí lo es esta acción constitucional. Del mismo modo, ha precisado que la tutela procede, incluso de manera definitiva, siempre y cuando no se hubiere configurado la lista definitiva que reconozca derechos subjetivos de los allí inscritos (…).”

“(…) ⁷ Sentencia T-556 de 2010 (…).”

“(…) ⁸ Sentencia SU-961 de 1999 “(…)”.



En vista de lo anterior, encuentra la Sala que como no existe lista de elegibles definitiva⁹ dentro del concurso de méritos que viene adelantando la Procuraduría General de la Nación, para proveer cargos de Procuradores Judiciales I y II, en el que se inscribió la accionante, es procedente la acción de tutela impetrada por ésta.

5. Caso concreto

Ahora le corresponde a la Sala determinar si se violó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso al desempeño de cargos públicos, considerados vulnerados por la señora MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ, al ser inadmitida, al no demostrar, supuestamente, la experiencia exigida para el cargo en que se inscribió, a partir de con los documentos que subió a la plataforma, dispuesta para tal fin por la Procuraduría General de la Nación y la Universidad de Pamplona.

De la lectura de la tutela y de la impugnación presentada por la accionante contra la decisión por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó el amparo solicitado, la Sala advierte que el debate gravita en torno a si la certificación de experiencia de la Rama Judicial cargada por ella, para demostrar los 8 años de experiencia profesional exigidos para el cargo de Procurador Judicial II de la Delegada para la Conciliación Administrativa (convocatoria No. 006-2015) a la cual se inscribió, era suficiente o no.

Ahora bien, las reglas para los que se inscribieron en el concurso de méritos que adelanta la Procuraduría General de la Nación están establecidas en la Resolución No. 040 de 20 de enero de 2015¹⁰ y, en cuanto lo que interesa a la presente acción constitucional, el tema de las certificaciones de experiencia profesional, quedó regulado en el numeral 2.1 del artículo 9, en los siguientes términos:

“(...) ARTÍCULO NOVENO: FORMA DE ACREDITAR Y PRESENTAR DOCUMENTOS DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA PROFESIONAL PARA REQUISITOS MÍNIMOS Y LA PRUEBA DE ANÁLISIS DE ANTECEDENTES. Los soportes, certificaciones, constancias y/o documentos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el ejercicio de los empleos ofertados y los relativos a títulos de estudios y experiencia profesional **adicionales** que tengan por objeto la asignación de puntaje en la prueba de análisis de antecedentes se deben adjuntar en el módulo de inscripción, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas que se determinen en el instructivo respectivo y las siguientes disposiciones:

(...)

2. Experiencia profesional:

⁹ <https://www.concursoprocuradoresjudiciales.org.co/>.

¹⁰ “(...) Por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer los cargos de carrera de procuradores judiciales de la Entidad (...)”



La experiencia profesional para los empleos de procuradores judiciales I (3PJ-EG) Y II (3PJ-EC) es la adquirida **con posterioridad a la obtención del título de abogado** en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en el ejercicio de la función judicial, de acuerdo con lo previsto en el Manual Específico de Funciones y Requisitos por Competencias Laborales de la Entidad.

La experiencia docente es la adquirida en el ejercicio de actividades como profesor o investigador adelantadas en instituciones de educación superior reconocidas oficialmente, en áreas jurídicas afines al cargo que se va a desempeñar **y con posterioridad a la obtención del correspondiente título de formación universitaria.**

Las certificaciones de experiencia profesional deben reunir los siguientes requisitos:

2.1. Certificaciones de experiencia profesional: La experiencia profesional se acredita mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas entidades, empresas u organizaciones oficiales o privadas y deben contener, como mínimo, los siguientes datos:

- a. Nombre o razón social de la entidad, organización o empresa.
- b. *Periodos dentro de los cuales el participante estuvo vinculado: La certificación debe precisar la fecha de ingreso y retiro (día, mes y año). Si desempeñó varios empleos en la misma entidad, organización o empresa es necesario indicar las fechas de inicio y finalización de cada uno de estos (día, mes y año).*
- c. *Relación de todos los cargos desempeñados y funciones de cada uno, cuando de la denominación de ellos no se infieran.*
- d. Nombre completo de quien suscribe la certificación, condición o empleo que ejerce, firma, dirección, ciudad y número telefónico de la entidad, organización o empresa.

Igualmente, si la certificación laboral la expide una persona natural debe cumplir con los requisitos anteriores y precisar el nombre completo de quien la expide, firma, número de cédula, dirección, ciudad y su número telefónico (...). *Cursiva no es del texto original.*

Con fundamento en lo anterior, la Procuraduría General de la Nación profirió la Resolución No. 268 del 19 de mayo de 2015¹¹, con la que resolvió la reclamación por la no admisión de la accionante al concurso de la convocatoria No. 006-2015, para proveer el cargo de Procurador Judicial II, confirmándola. Ahora frente a la constancia de la Rama Judicial manifestó:

“(...) No se relacionan los cargos desempeñados ni los periodos de los mismos, por cuanto no identifica los cargos ejercidos durante todo el periodo en que ha estado vinculada laboralmente con la Rama Judicial del poder público. La certificación solo refiere el último cargo o el que ejerce actualmente, esto es, a la fecha de expedición de la certificación (19/02/2015) con la cual no se puede determinar los cargos ejercidos durante todo el periodo, como lo exige la Resolución 040 de 2015, información necesaria para establecer {la} experiencia profesional durante el tiempo certificado en actividades jurídica (...)”.

Inconforme con la anterior decisión la accionante la apeló¹², al considerar que la constancia dada por la Rama Judicial era suficiente para acreditar

¹¹ Folios Nos. 9 a 11.

¹² Folios Nos. 12 y 13.



la experiencia profesional de 8 años exigida para el cargo. Recurso resuelto desfavorablemente a la señora CARMONA ÁLVAREZ, mediante Resolución No. 164 del 25 de junio de 2015¹³, al sostener:

“(…) La Comisión de Carrera de la Procuraduría General de la Nación, acorde con las atribuciones legales establecidas en el artículo 202 y numeral 8 del artículo 240 del Decreto Ley 262 de 2000, al revisar los soportes allegados durante la fase de inscripción encuentra que la valoración de la experiencia estuvo acorde, porque la certificación allegada a folio 141025 de la Rama Judicial del Poder Público, no cumple con los requisitos exigidos, dado que la misma refiere al cargo que “...en la actualidad desempeña el cargo de Juez Circuito Grado 00...” esto es, a la fecha de expedición de la certificación (10/02/2015) con lo cual no es posible establecer que tiempo ejerció el mismo cargo y/o estuviere desarrollando actividades jurídicas.

En cuanto a lo sustentado en la apelación donde hace relación a los cargos desempeñados, no se puede validar como Experiencia –sic- Profesional –sic-, ya que, no hay una certificación que acredite lo manifestado por el apelante.

Si bien es cierto que la certificación indica que se desempeña como Juez {del} Circuito Grado 00, la misma certificación no relaciona desde qué fecha se viene desempeñando el cargo mencionado, o a su vez que otros cargos desempeñó desde su vinculación con la Rama Judicial, tal como lo establece la norma reguladora de este concurso, por lo que entrar a validar esta certificación como requisito mínimo iría en contra de la misma y se estaría favoreciendo al aspirante, violando así de esta manera el debido proceso y el derecho a la igualdad del resto de aspirantes (...).”

Con la tutela la señora CARMONA ÁLVAREZ aportó CD con los documentos que cargó en el sistema dispuesto por la PGN y la Universidad de Pamplona para tal fin, entre ellos la cuestionada certificación de la Rama Judicial, también aportada por la Procuraduría General de la Nación al contestar la tutela, extemporáneamente, visible a folio No. 78, donde se lee:

“(…)”

19/2/2015

.. Certificación ..



**Rama Judicial del Poder Público
 Consejo Superior de la Judicatura
 Sala Administrativa
 Dirección Seccional de Administración Judicial Medellín - Antioquia**

LA COORDINADORA DEL ÁREA FINANCIERA

HACE CONSTAR

Que el (la) señor(a) MARGARITA CARMONA ALVAREZ identificado(a) con la cédula de ciudadanía número 32.536.513, presta sus servicios en la Rama Judicial desde el 9 de diciembre de 1982 y en la actualidad desempeña el cargo de JUEZ CIRCUITO Grado 00, ejerciendo sus funciones en el (la) JUZGADO 020 LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, nombrado(a) en PROPIEDAD mediante resolución , perteneciente al Régimen Salarial Acogido, el cual devenga los siguientes conceptos:

ASIGNACION BASICA \$ 4.687.575,00
 PRIMA ESPECIAL SERVICIOS(2):\$ 1.406.273,00
 BONIFICACION JUDICIAL:\$ 1.578.739,00

La presente constancia se expide a solicitud del interesado(a), en la SECCIONAL MEDELLIN el 19 de febrero de 2015.



ROSA AMELIA MORENO ORREGO
 Coordinadora Área Financiera
 Dirección Seccional de Administración Judicial
 Seccional Antioquia

Ref- Certificación: 722431

*Carrera 52 42 - 73 Edificio José Félix de Restrepo Piso 26 Conn: 232 85 25 Fax: 232 86 22, NIT: 800165798-9
 Medellín - Colombia*

¹³ Folios



(...)

Para la Sala, al revisar los argumentos dados por la Procuraduría General de la Nación en las resoluciones arriba transcritas y al observar la constancia de la Coordinadora del Área Financiera de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia, de fecha 19 de febrero de 2015, con la que la accionante pretendió acreditar el requisito de experiencia profesional exigida para el cargo de Procurador Judicial II de la Delegada para la Conciliación Administrativa de la convocatoria No. 006-2015, la actuación de la Procuraduría se ajustó al reglamento del concurso, toda vez que la constancia aportada por la accionante no cumple con las exigencias fijadas el numeral 2.1 del artículo 9 de la Resolución No. 040 de 2015, pues según esta regla las certificaciones o constancias para acreditar la experiencia profesional, debían contener entre otros aspectos, la especificación de los “*Períodos dentro de los cuales el participante estuvo vinculado: La certificación debe precisar la fecha de ingreso y retiro (día, mes y año). Si desempeñó varios empleos en la misma entidad, organización o empresa es necesario indicar las fechas de inicio y finalización de cada uno de estos (día, mes y año)*”, así como la “*Relación de todos los cargos desempeñados y funciones de cada uno, cuando de la denominación de ellos no se infieran*”, requisitos de los que adolece la constancia aportada para el concurso por parte de la señora MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ.

Por lo anterior, la Sala comparte la decisión impugnada proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual negó el amparo solicitado por no existir la vulneración de derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso al desempeño de cargos públicos alegados por la accionante, motivo por el que se confirmará.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de septiembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual negó la acción de tutela instaurada por la señora **MARGARITA MARÍA CARMONA ÁLVAREZ**.



SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto No. 2591 de 1991.

Notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991 y cúmplase.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO MERCEDES ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado