

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

Magistrado Ponente

STP2178-2021

Radicación n.º 114294

(Aprobación Acta No.47)

Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

VISTOS

Resuelve la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas, la acción interpuesta por YENY ALEXSANDRA CUARTAS VALENCIA contra la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia.

Se acepta el impedimento manifestado por la Honorable Magistrada Patricia Salazar Cuéllar, comoquiera que deviene acreditada la causal 1ª del artículo 56 de la Ley 906 de 2004.

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

La ciudadana YENY ALEXSANDRA CUARTAS VALENCIA solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, acceso a cargos públicos, acceso a la

información pública y petición, los cuales considera le han sido desconocidos en la Convocatoria No. 27 de 2018 de funcionarios de carrera de la Rama Judicial.

Para respaldar su solicitud de amparo, afirma que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA18-11077 de 16 de agosto de 2018, mediante el cual convocó a concurso de méritos para la provisión de cargos de la Rama Judicial.

Aduce que, se inscribió en la convocatoria mencionada con el fin de ocupar el cargo de Juez Promiscuo Municipal, y posteriormente, presentó y aprobó la prueba de conocimientos, aptitudes y habilidades, según le fue certificado en la Resolución CJR18-559 del 28 de diciembre de 2018.

Explica que, a pesar de lo anterior, el día 17 de mayo de 2019, las entidades accionadas anunciaron a los participantes de la Convocatoria 27 que existía un error en las calificaciones de la prueba de conocimientos, aptitudes y habilidades, por lo tanto, se dispuso la recalificación de los exámenes.

No obstante, mediante comunicado conjunto del 23 de octubre de 2020, se determinó repetir la prueba del 2 de diciembre de 2018 dentro de la Convocatoria No. 27 de 2018.

Por lo anterior, indica que el 3 de noviembre de 2020 elevó petición a las entidades accionadas; sin embargo, reprocha que la respuesta otorgada no satisfizo su derecho fundamental de petición y existe una evidente omisión en su contenido.

Aunado a esto, considera que esta omisión afecta su derecho de defensa y contradicción, pues esta información no está sujeta a reserva.

RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

1.- La Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura manifestó que, no existe amenaza o vulneración alguna a los derechos del accionante, puesto que, mediante oficios CONV27DP-1577, CONV27DP-1577 A, JURUNCSJ-2324 y JURUNCSJ-2324 A de 2 de diciembre de 2020, se brindó respuesta clara, concreta y congruente con lo solicitado por la ahora tutelante.

Aseveró que, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr lo pretendido, ya que tiene la oportunidad de recurrir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

2.- La Universidad Nacional aseveró que, en el presente asunto se configura una carencia actual del objeto por hecho superado, ya que el día 2 de diciembre de 2020, se brindó respuesta completa y de fondo a la accionante mediante oficios de radicados CONV27DP-1577, CONV27DP-1577 A, JURUNCSJ-2324 y JURUNCSJ-2324 A.

Resaltó que, las solicitudes elevadas por la actora estaban encaminadas a obtener el acceso a la información de la prueba; información que, para el caso en cuestión, se refiere a los ítems de la prueba, su contenido, estructura e información técnica, lo cual no puede ser atendido de manera favorable, en razón a que, como bien se mencionó en la respuesta a su petición, dicha información se encuentra amparada por el parágrafo segundo del artículo 164 de la Ley 270 de 1996.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 8 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017, esta Sala es competente para resolver la acción de tutela interpuesta por YENY ALEXSANDRA CUARTAS VALENCIA contra la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia.

El carácter subsidiario de la acción de tutela respecto de actos administrativos

Para resolver el asunto la Sala debe reiterar que la acción de tutela, como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales es, en virtud del artículo 86 de la Carta Política de Colombia, de orden subsidiario y residual,¹ lo que significa que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial al alcance de quien demanda.

Sin embargo, puede ocurrir, y así lo ha dicho la Corte Constitucional, que a pesar de que los interesados cuenten con los medios ordinarios para defender sus derechos concretos, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente. Es precisamente en dichos casos, que el juez de tutela debe hacer un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo. Este dinamismo judicial permite, en un Estado Social de Derecho, asegurar la vigencia de un orden justo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política².

Con todo, no se puede olvidar que la eficacia de los medios de defensa ordinarios, no necesariamente depende de la velocidad con la cual se resuelve un asunto, pues con este parámetro todas las demás acciones instituidas en el ordenamiento jurídico, con excepción del hábeas corpus, serían ineficaces y por lo mismo, ningún sentido tendría los otros medios de defensa -consecuencia contraria a la esencia y teleología de la acción constitucional-.

La Ley 1437 de 2011 introdujo cambios significativos al procedimiento administrativo que, según la jurisprudencia constitucional, resultan relevantes para el examen de subsidiariedad de la acción de tutela contra actos administrativos. Así, una de las modificaciones más importantes es la relativa a las medidas cautelares. El artículo 230 establece que las mismas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Con fundamento en ello, el juez puede adoptar, según las necesidades lo requieran, una o varias de las siguientes medidas: (i) mantener una situación o restablecerla al estado en que se encontraba antes de la conducta que causó la vulneración o la amenaza; (ii) suspender un

procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza, incluso contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) ordenar la adopción de una decisión por parte de la administración o la realización o demolición de una obra; y (v) impartir órdenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes en el proceso correspondiente³.

La suspensión provisional procede por la violación a las normas invocadas en la demanda o en la solicitud que en escrito separado se formule, siempre y cuando la infracción surja del análisis del acto administrativo que se demanda y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.

La oportunidad para decretar las medidas cautelares tiene una regulación particular, dependiendo de que se traten de medidas ordinarias o de urgencia. Respecto de las primeras se dispone que podrán ser adoptadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Frente a las medidas cautelares de urgencia, el Código prevé que desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la otra parte, la autoridad judicial puede adoptar una medida cautelar cuando verificadas las condiciones generales previstas para su adopción, evidencia que por la urgencia que se presente no puede agotarse el trámite previsto⁴.

El acentuado rigor que gobernaba la procedencia de la suspensión provisional en vigencia del anterior código -al exigirse no sólo el planteamiento de la solicitud antes de ser admitida la demanda sino también la constatación de una manifiesta y directa infracción de las normas invocadas-, fue modificado al establecerse que podrá solicitarse en cualquier momento y prosperará cuando la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación -no directa- con las disposiciones invocadas.

Tales variaciones, sostiene la Corte Constitucional, inciden sustancialmente en la forma en la que debe ser apreciada la procedencia de la acción de tutela en cada caso particular, si

se considera que para que ésta sea viable es necesario que los medios de defensa no sean lo suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas cuestionadas⁵.

En materia de provisión de cargos se tiene que por regla general a ellos debe anteceder el concurso de méritos, el cual le permite a la administración pública, mediante un mecanismo de selección, escoger finalmente a la persona que acopie las cualidades necesarias para un óptimo desempeño, tal como lo prevé el artículo 125 de la Constitución Política cuando señala que:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.”

La Constitución Política en el artículo 29 consagró el debido proceso como un derecho de rango fundamental y garantiza su observancia no sólo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino en las de índole administrativo, garantía que se traduce en el respeto de la administración a las formas previamente definidas, con el fin de brindarle a los asociados el acceso a un proceso justo y adecuado, evitando que se tomen decisiones arbitrarias y contrarias a los principios del Estado Social de Derecho que nos rige.

Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia T-746 de 2005) señaló:

La aplicación del derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho (Sentencias T-120 de 1993, T-1739 de 2000 y T-165 de 2001). Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes.

Así pues, conforme a lo reseñado, los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por contera, contrarios a los principios del Estado de derecho.

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

La Corte ha indicado (Sentencias T-442 de 1992, T-020 y T-386 de 1998, T-009 de 2000 y T-1013 de 1999) que la cobertura del debido proceso administrativo se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelanta la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Al respecto, luego de examinar las pruebas obrantes en el expediente, la Sala considera que

la presente solicitud de amparo debe ser negada, debido a que no se comprueba la existencia de una vulneración al derecho fundamental de petición alegado, por parte de las autoridades accionadas.

Lo anterior, puesto que se evidencia en el expediente que, las autoridades accionadas, el día 2 de diciembre de 2020, mediante Oficios de radicados CONV27DP-1577, CONV27DP-1577 A, JURUNCSJ-2324 y JURUNCSJ-2324 A, brindaron respuesta a la parte actora frente a sus solicitudes y pretensiones.

Así las cosas, las respuestas emitidas por las accionadas, se ajustan a los preceptos constitucionales y legales establecidos para salvaguardar el derecho fundamental de petición de la accionante, ya que se cumplió con los requisitos de claridad, precisión y congruencia que caracterizan a este derecho, resolviendo así, el fondo de la solicitud elevada por el señor YENY ALEXSANDRA CUARTAS VALENCIA.

Ahora bien, es importante aclarar que no puede el Juez Constitucional inmiscuirse en la autonomía que gozan las autoridades al momento de examinar la viabilidad o no de las reclamaciones presentadas, y, posteriormente, decidir si otorgan o no lo pedido, según los intereses del accionante.

La negativa frente a las solicitudes elevadas ante las autoridades, que contraríen los intereses de los peticionarios, no conlleva a una vulneración del derecho fundamental de petición, puesto que, el fin primordial de este derecho, es obtener una respuesta de fondo a las solicitudes presentadas, independientemente de cuál sea el sentido de la respuesta.

Al respecto del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional en la T-058 del 22 de febrero de 2018, al reiterar su propia jurisprudencia, estableció:

Particularmente, en relación con la respuesta a la petición, se ha advertido en reiteradas oportunidades que, so pena de ser inconstitucional, esta debe cumplir con los requisitos de

(i) oportunidad; (ii) ser puesta en conocimiento del peticionario y (iii) resolverse de fondo con claridad, precisión, congruencia y consecuencia con lo solicitado.

En este sentido, la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a las peticiones deben reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al Texto Superior:

La respuesta debe ser “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”(resaltado propio).

Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)”. Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en

la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

Ahora bien, si la pretensión de la accionante se encuentra dirigida a atacar de fondo el contenido de la Resolución No. CJR20-0202 de 27 de octubre de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura “Por medio de la cual se corrige una actuación administrativa en el marco de la convocatoria 27”, es menester aclararle que, aún cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde tendrá la oportunidad de debatir y solicitar las medidas cautelares necesarias, que invoca en esta oportunidad por medio de esta acción constitucional. Instancia en la que, además, se tiene la posibilidad de reclamar la suspensión provisional del acto administrativo, constituyéndose así, en el mecanismo idóneo para controvertir el pronunciamiento, que dice, atenta contra sus derechos fundamentales y los de los demás participantes de la Convocatoria No. 27 de 2018.

La alternativa de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, impide al juez de tutela intervenir en el asunto objeto del sub júdice, según lo ha dicho la jurisprudencia constitucional:

En términos normativos y de la jurisprudencia, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones creadas por actos u omisiones que impliquen vulneración o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, para lograr la protección del derecho presuntamente amenazado.

(...) De otro lado, en el presente asunto no se configura el perjuicio irremediable, porque (...) el peticionario podría obtener la suspensión provisional de los actos censurados sin perjuicio de la eventual nulidad. De tal forma, resulta improcedente conceder el amparo, al haberse podido acudir a otro mecanismo de defensa judicial considerado eficaz para

reclamar ante la jurisdicción especializada, como lo ha reiterado esta corporación:

(...) la suspensión provisional resulta ser un trámite pronto y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela, sin que sea dable compartir los criterios expuestos a lo largo del líbello, en el sentido de admitir la viabilidad de la tutela y su mayor eficacia, por razones de tiempo, frente a la demora de los procesos ordinarios, pues ello daría lugar a la extinción de estos, si se pudiere escoger alternativamente y por esa circunstancia, entre el juez de tutela y el juez ordinario para la definición apremiante de los derechos reclamados, lo que desde luego desnaturaliza la verdadera finalidad constitucional encaminada a la protección de los mismos, previo el cumplimiento de los presupuestos requeridos.⁶

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, no existe mérito para acceder a la protección constitucional deprecada frente a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia, dado que, se configura en el presente asunto una carencia actual del objeto por hecho superado, y, teniendo en cuenta la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

Tampoco se avizora la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable, en consecuencia, la presente acción de tutela será negada por improcedente en esta instancia.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL - EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA No. 1, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR el amparo solicitado por YENY ALEXSANDRA CUARTAS VALENCIA contra la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia, por las razones expuestas.

SEGUNDO. NOTIFICAR a los sujetos procesales por el medio más expedito el presente fallo, informándoles que puede ser impugnado dentro de los tres días siguientes, contados a partir de su notificación.

TERCERO. Si no fuere impugnado, envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término indicado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

IMPEDIDA

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

MARTHA LILIANA TRIANA SUÁREZ

Secretaria (E)

1 Ver también sentencias: T- 1277 de 2005, T-771 de 2004, T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992.

2 Ver entre otros: sentencia T-1277 de 2005, T- 771 de 2004, T- 408 de 2002, T-432 de 2002 y SU- 646 de 1999.

3 Sentencia SU-355 de 2015.

4 Ibídem.

5 Ibidem.

6 Sentencia T-766 de 2006.